

دليل الديمقراطية

الطبعة الأولى

١٤٣٢هـ - أكتوبر ٢٠١١م



مركز القاهرة لثقافة الديمقراطية

Cairo Center for the Culture of Democracy

CCCD - 2011



دليل الديمقراطية

تحرير

أ.د. عبد المنعم المشاط

البرنامج الوطنى لدار الكتب المصرية

الفهرسة أثناء النشر

(بطاقة فهرسة)

إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية (إدارة الشؤون الفنية)

المشاط، عبد المنعم.

دليل الديمقراطية/ تحرير عبد المنعم المساط.

ط ١. - القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠١١م.

١١٢ ص؛ ١٤ × ٢٠ سم.

تدمك 978-977-701-066-0

١ - الديمقراطية - مقالات.

أ - المساط، عبد المنعم (محرر). ٣٢١، ٨٠٤

رقم الإيداع: ١٤١٥٢ / ٢٠١١م

الترقيم الدولى: I. S. B. N. 978-977-701-066-0

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة.....	٧
مفهوم الديمقراطية.....	٩
د. كريم عبد الرازق - خير النظم السياسية	
النظام السياسي الديمقراطي.....	٢٧
أ. د. عبد المنعم المشاط - أستاذ العلوم السياسية - جامعة القاهرة	
اللامركزية والتحول الديمقراطي في مصر.....	٣٩
أ. خالد زايد - خير في اللامركزية	
مدخل إلى مشاركة مجتمعية في رسم السياسات العامة.....	٤٩
د. سلوى ثابت - مدرس الإدارة العامة - جامعة المستقبل	

٦١..... دور الإعلام في التحول الديمقراطي.

أ. د. بسيوني حمادة - أستاذ الإعلام والرأى العام ووكيل كلية الإعلام -
جامعة القاهرة

٧٧..... الموازنة العامة وتخصيص الموارد المالية.

د. أحمد حلمي - خبير اقتصادي

٩١..... دور المجتمع المدني في التحول الديمقراطي.

د. أيمن عبد الوهاب - مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية

مقدمة

خلقت ثورة ٢٥ يناير فرصة سانحة للمصريين للبحث والتحاور حول مستقبل النظام السياسي والاجتماعي وكيفية التحول من النظام السلطوي إلى نظام ديمقراطي يقوم على السيادة الشعبية والمساءلة والإفصاح والنزاهة، وقد تبين خلال الحوار مع قوى سياسية عديدة أن هناك حاجة ملحة إلى التحول من الثقافة السلطوية إلى الثقافة الديمقراطية بما تعنيه من احترام الاختلاف والتنوع والقبول بالآخر. وقد أخذ مركز القاهرة لثقافة الديمقراطية على عاتقه المساهمة في نشر هذه الثقافة بين المصريين في مختلف بقاع مصر، ووجد المركز كل المساندة والدعم الأدبي والمادي من مؤسسة كونراد أدناور في القيام بهذا الدور التنويري والتثقيفي الهام في مرحلة التحول الديمقراطي.

ويشعر مركز القاهرة لثقافة الديمقراطية ومؤسسة كونراد أدناور بالفخر لإصدار دليل الديمقراطية ويتمنيان أن يكون مفيداً لكل من يقرأه

أ.د. عبد المنعم المشاط

أستاذ العلوم السياسية - جامعة القاهرة

ومدير مركز القاهرة لثقافة الديمقراطية

أ.د. أندرياس جاكوب

الممثل المقيم

Konrad Adenauer Stiftung، مصر

oboiikan.com

مفهوم الديمقراطية

د. كريم عبد الرازق - خبير النظم السياسية

الديمقراطية في اللغة - كلمة يونانية تتركب من لفظين هما (Demos)، ومعناها الشعب (Kratos) ومعناها حكم أى سلطة، أى إن معنى الديمقراطية حكم الشعب أو سلطة الشعب.

عُرِّفت الديمقراطية لغويًا بأنها: حكم الشعب، والديمقراطية، مذهب من المذاهب الفلسفية، كما أنها نظام من أنظمة الحكم، فهى مذهب يقوم على أن الأمة مصدر السلطات، وأن إرادتها هى أصل السيادة ومصدرها فى الحكم، وهى كنظام للحكم يراد بها ذلك النظام الذى يقوم على أساس إرادة الشعب وتهدف إلى تحقيق الحرية والمساواة السياسية.

ولا خلاف فى أن الهدف من الديمقراطية أن توفر الحكومات للأفراد كافة الضمانات لحرياتهم الإنسانية ولتحقيق أمانهم وأن يتمتع المواطن العادى بالأمن الاجتماعى والحرية الشخصية بعيدًا عن أى صورة من صور الاستغلال أو الضغط أو القمع، ويضمن ذلك المؤسسات الدستورية والقادرة على الدفاع عن المواطن.



إذن فالمعنى الأساسى والمبسط للديمقراطية هو حكم الشعب بنفسه، فلا بد أن يقوم ذلك على أساس مجموعة من مبادئ العدل، والمساواة، وتكافؤ الفرص، وحرية الرأى، والتعبير والمشاركة فى الشأن العام، بالإضافة إلى مجموعة من الحريات والحقوق التى نصّت عليها المواثيق الدولية واعتمدها كافة الدول الموقّعة عليها. من هنا، فإن ما يتعلق بالخصوصية يجب أن ينحصر، بالضرورة، فيما يخص الترتيبات، والأطر، والممارسات بأشكالها المختلفة، دون المساس بالأسس والمبادئ العامة الرئيسية.

ونجد بعد ذلك أن التعاريف الأخرى للديمقراطية تشترك في إعطاء المعنى الإصطلاحي للديمقراطية، والذي يعنى إعطاء الحرية للشعب في تشريع القانون واختيار من ينفذه من خلال الانتخابات العامة التي تكفل المساواة للأفراد للمشاركة في الحياة السياسية؛ حيث يكون الرأى للأغلبية.

فلسفة الديمقراطية

بدأت «الديمقراطية» بفكرة فلسفية، وهى مبدأ سيادة الأمة، أو «سلطة الشعب»، وهذا الأساس يرجع إلى نظرية العقد الاجتماعى والذي جعل الدولة شخصاً معنوياً له إرادة واحدة، وأن هذه الإرادة أبرمت عقداً تنازلت فيه عن إرادتها للأغلبية، ذلك أن السيادة مهما كان مصدرها لا يمكن مباشرتها بطريقة سليمة إلا إذا أطاعها الأفراد وخضعوا لها.

صور الديمقراطية وتطبيقاتها

عندما انتقلت الحرية السياسية والديمقراطية من النظرية إلى التطبيق كان من الطبيعى أن تنعكس على الأسس الدستورية والسياسية على النحو الذى يتناسب وظروف كل دولة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، مما أدى إلى ظهور العديد من التطبيقات الديمقراطية بما يتواءم وظروف كل دولة.

فالديمقراطية كنظام للحكم يكون فيه الشعب مصدر السيادة وصاحبها لكن طريقة ممارسة الشعب لسيادته لا تتخذ شكلاً واحداً، وإنما تظهر في صور متعددة تتمشى مع ظروف الدولة وأحوال شعوبها وكل شعب يختار النظام الذى يلائمه وتحقيق أهدافه، كما يرجع سبب الاختلاف إلى طبيعة العلاقة القائمة بين السلطات فى الدولة، وعلى وجه الخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية، وباستعراض دساتير الدول الديمقراطية نجد أنها تأخذ إحدى الصور التالية:



رسم توضيحي يبين صور الديمقراطية

ونعرض باختصار لهذه الصور وتطبيقاتها:

أولاً: الديمقراطية المباشرة (نظام الحكم المباشر)

يقصد بها أن يحكم الشعب نفسه بنفسه بطريق مباشر دون وساطة برلمان أو غيره، ويعتبر هذا النظام من أقدم الطرق وأكثرها ديمقراطية، إذ طبق في المدن الإغريقية، وهو أيضاً نتيجة منطقية لمبدأ سيادة الأمة. ذلك أنه وفقاً لهذا النظام - فإن الإرادة الشعبية لا تقبل الإنابة أو التمثيل.

غير أن هذا النظام لا يمكن تطبيقه من الناحية العملية إلا في المجتمعات ضئيلة العدد في السكان كالمقاطعات السويسرية، إذ يستحيل تطبيقه في الدول ذات المساحات الشاسعة، وصورة هذا النظام - أن يعهد الشعب بمهمة الحكم إلى هيئة ينتخبها ويختار رئيساً لها ويختار الشعب مجلساً من أفراد يعهد إليه بمهمة سن القوانين، ويجرى هذا الانتخاب بطريقة علنية.

ثانياً: الديمقراطية شبه المباشرة

تعتمد هذه الصورة على اشتراك الشعب مع البرلمان في الحكم، إذ يفترض هذا النظام وجود برلمان منتخب من الشعب، مع إعطاء الشعب بعض الحقوق تتمثل في أمور متعددة منها حق الاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان، ويكون له أيضاً حق اقتراح القوانين، ويمتد ذلك إلى حق مراقبة النواب والبرلمان كوحدة، فللشعب الحق في إقالة النواب قبل إنهاء مدة نيابتهم، ويستطيع أن يصوّت على حل البرلمان كله. أي أن الشعب يشترك بطريقة مباشرة في إدارة الشؤون العامة للدولة وبالذات

الشئون التشريعية، الأمر الذى يؤدى إلى الحد من سلطات البرلمان ويمنع استبداده وطمغيانه وتجاهله لرغبات الناخبين.

يعتمد هذا النظام على الجمع بين الديمقراطية المباشرة والتمثيل النيابى. وتتعدد مظاهر هذه الصورة من الديمقراطية، فهناك الاستفتاء الشعبى بقصد التعرف على رأى الشعب فى أمر من الأمور كاستفتاء بخصوص مشروع قانون دستورى أو عادى. وهناك حق الاعتراض من جانب الناخبين على أمر من الأمور. وقد يساهم الشعب مساهمة فعلية فى التشريع وفى اقتراح القوانين، ويلاحظ أن هذا النوع من الديمقراطية كان مطبقاً فى سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، كما أخذها الدستور المصرى الصادر فى ١٩٥٦. غير أن تطبيق هذا النظام أمر يحتاج إلى وعى سياسى وثقافى لدى الشعب حتى يستطيع الشعب المساهمة الجدية المنتجة فى شئون الحكم، إذ يستطيع الشعب فى ظل هذا النظام تحقيق رغباته وتنفيذها بطريق سلمى، والواقع أن هذا النظام لا يمكن تطبيقه فى الدول قليلة السكان، ولهذا فإنه ينتشر فى أغلب الدول الحديثة نظراً لاتساع مساحتها وزيادة السكان.

ثالثاً: الديمقراطية النيابية

يقوم هذا النوع من الديمقراطية على أساس أن الشعب ينتخب نواباً (برلماناً) يمارسون السلطة باسمه ونيابة عنه، وذلك خلال مدة معينة واختصاصات البرلمان وفقاً لهذا النظام تتمثل فيما يلى:

- اختصاص تشريعى (سن القوانين).
- اختصاص مالى (الرقابة على ميزانية الدولة والموافقة عليها).
- اختصاص سياسى (مراقبة السلطة التنفيذية).

المبادئ الأساسية للديمقراطية

تم تحديد بعض المبادئ التى يعتقد أنها تُشكل العناصر الأساسية لفهم كيف تطورت الديمقراطية وكيف تعمل.

الإطار الدستورى والقانونى

ينبغى أن يتم صنع القوانين ضمن أطر معينة؛ فلا بد أن تكون هناك أساليب متفق عليها لوضع القوانين ولتعديلها، وهناك بعض المجالات، كحقوق الأفراد تحديداً، ينبغى أن تكون فى منأى عن أهواء حكم الأغلبية.

الدستور هو قانون، ولكنه فى الوقت نفسه أكثر من ذلك بكثير. إنه الوثيقة الأساسية للحكم، والتى تحدد صلاحيات مختلف سلطات الحكم، كما ترسم حدود السلطة. من أبرز مميزات الحكم الدستورى أن هذا الإطار الأساسى لا يجوز تعديله بسهولة وفقاً لرغبات الأكثرية. فمثل هذا الأمر يتطلب رضا المحكومين المعبر عنه بصورة جلية وواضحة.

الانتخابات الديمقراطية

مهما كان تصميم نظام الحكم جيدًا، لا يمكن اعتباره ديمقراطيًا، إلا إذا كان المسؤولون الذين يقودون نظام الحكم منتخبين بحرية من قبل المواطنين وبطريقة تُعتبر حرة ومنصفة للجميع.

قد تختلف آليات الانتخابات بين دولة وأخرى، ولكن الأمور الجوهرية تبقى واحدة لكل المجتمعات الديمقراطية، وهي: تمكّن كل المواطنين ذوى الأهلية من التصويت، وحماية المواطنين من ممارسة أى نفوذ عليهم لدى ممارستهم حق التصويت، وفرز وعدّ الأصوات بطريقة تتسم بالصرامة والصدق. وبما أن عملية التصويت تتعرّض دائمًا، وعلى نطاق واسع، لأخطاء، وربما لتزوير، فينبغى بذل ما يمكن من الجهود لتحاشي حصول ذلك قدر الإمكان.

سن القوانين

يسجّل التاريخ أن البشر بدءوا بسنّ قوانين رسمية منذ خمسة آلاف سنة. ولكن تتباين بشدة الأساليب التى تعتمدها المجتمعات المختلفة فى وضع الأنظمة التى تعيش فى ظلها، وذلك بدءًا من فرض مشيئة ملوك يتصرّفون كآلهة إلى تصويت الأكثرية لاجتماعات أهالى القرى.

فهيئات صنع القوانين تعرف أنها مسئولة أمام ناخبىها، وأنها إذا لم تشرّع بما فيه مصلحة الشعب، فإنها ستواجه الهزيمة فى الانتخابات المقبلة. الأمر الأهم فى صنع القوانين بطريقة ديمقراطية ليس الآلية التى يتم فيها،

ولا المكان الذى يحصل فيه، لكن الشعور بالخضوع إلى محاسبة المواطنين وضرورة تلبية رغبات الشعب.

القضاء المستقل

إن المحاكم، التى لا تسيطر لا على القوات العسكرية ولا على الإنفاق، هى «السلطة الأقل خطراً» بين سلطات الحكم. رغم هذا، يمكن للمحاكم أن تكون شديدة التأثير فى الأنظمة الديمقراطية، وتُعتبر بطرق عدّة الوسيلة التى يتم بواسطتها تفسير التقييدات الدستورية وتطبيقها.

معظم القضاة يُعيّنون فى مناصبهم لمدى الحياة، وبذلك يمكنهم التركيز على الأمور القانونية دون أن تصرفهم الأمور السياسية عن ذلك. فى حين أن المحاكم الدستورية ليست كلها متماثلة، ينبغى أن تكون هناك هيئة لها سلطة تحديد ما يقوله الدستور، وتحديد متى تتجاوز سلطات الحكم المختلفة صلاحياتها.

صلاحيات الرئاسة

لا بد أن يكون لكل المجتمعات العصرية رئيس تنفيذى قادر على القيام بمسؤوليات الحكم، بدءاً من الإدارة البسيطة لبرنامج ما، وحتى قيادة القوات المسلحة للدفاع عن الوطن أيام الحرب. لكن يجب التنبيه إلى وجوب إعطاء مثل هذا المسئول ما يكفى من الصلاحيات للقيام بمهامه،

وفي الوقت نفسه، الحد من سلطته كي لا يصبح دكتاتورًا. ولا بد أن يكون هناك أدوات لمحاسبته وتقييمه ولو عن طريق غير مباشر أى الانتخابات، ويجب أيضًا أن يتم تحديد المدة الزمنية للرئاسة.

الأمر المهم، هنا أيضًا، ليس كيفية تنظيم عمل الرئاسة، ولكنه القيود المفروضة على ذلك المنصب بموجب مبادئ متبعة مثل مبدأ «الفصل بين السلطات». في الحكم الديمقراطي، على الرئيس أن يحكم مُعتمدًا على مهاراته السياسية، ليقم إطار عمل للتعاون مع السلطة التشريعية، ولكن في المقام الأول مع الشعب نفسه. في نفس الوقت، يجب أن يشعر المواطنون بالثقة من أن القيود الدستورية تضمن أن يكون الرئيس، أو رئيس الوزراء، خادماً للشعب لا سيّده.

دور وسائل الإعلام الحرة

ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحق المواطن في المعرفة هو وسائل الإعلام الحرة، أى الصحف وشبكات الإذاعة والتلفزيون، التي يمكنها التقصي عن أعمال الحكم ونشر أخبارها دون خشية من الملاحقة. كان القانون العام البريطاني يعتبر أى انتقاد للملك (وتبعاً لذلك الحكومة بكاملها) جريمة تُعرف بجريمة تشهير للتحريض على الفتنة.

في دولة تكثر فيها تعقيدات الحياة، قد لا يكون في وسع مواطن ما أن يترك عمله للذهاب إلى إحدى المحاكم وحضور المحاكمات، أو لحضور مناقشات الهيئات التشريعية، أو التقصي عن كيفية عمل برنامج حكومي

مُعَيَّن. ولكن الصحافة تعمل بمثابة وكيل عن المواطن، بحيث تنقل إليه بواسطة وسائل الإعلام المنشورة، والمرئية، والمسموعة ما تتبيّنه من هذه الأمور كي يصبح بإمكانه التصرف وفق ما حصل عليه من معلومات.

في الأنظمة الديمقراطية، يعتمد المواطنون على وسائل الإعلام للتخلّص من الفساد، وكشف سوء تطبيق العدالة، أو عدم كفاءة وفعالية عمل جهاز حكومي معيّن. لا يمكن لأى بلد أن يكون حرّاً دون وسائل إعلام حرة، ويعتبر إسكات صوت وسائل الإعلام من دلائل قيام حكم دكتاتورى.

دور جماعات المصالح

خلال القرن الثامن عشر، وجزء لا بأس به من القرن التاسع عشر، وحيث كان عدد السكان قليلاً، والبرامج الحكومية محدودة، والاتصالات بسيطة، لم يكن المواطنون بحاجة إلى مؤسسات أو منظمات وسيطة لمساعدتهم على إيصال آرائهم إلى من يريدون. ولكن في القرن العشرين، أصبحت المجتمعات أكثر تعقيداً، كما أصبح دور الحكومة أكثر اتساعاً. هناك اليوم الكثير من القضايا التي يريد الناجبون التحدث عنها، ومن أجل إسماع أصواتهم في صدد قضايا معيّنة، ينشئ المواطنون مجموعات ضغط (لوبي)، ومجموعات تدافع عن مصالح عامة أو خاصة وتعمل على تحقيقها، ومنظمات غير حكومية تُكرّس نفسها للعمل في سبيل قضية مُعيّنة.

حق الشعب فى أن يعرف (الشفافية وتداول البيانات والمعلومات)

قبل هذا القرن، إذا أراد الناس أن يعرفوا كيف تعمل حكوماتهم، كانوا يتوجهون إلى مقر الاجتماعات للإصغاء إلى المناظرات والمناقشات. أما اليوم، فهناك بيروقراطيات ضخمة معقدة، وقوانين وأنظمة يقع بعضها فى مئات الصفحات، وعملية تشريعية، حتى ولو كانت خاضعة للمحاسبة من قبل الشعب، قد تكون مبهمّة ليسمح لأكثرية الناس بفهمها. فى النظام الديمقراطى، على أعمال الحكم أن تكون شفافة قدر الإمكان، أى أن المداولات والقرارات يجب أن تكون متاحة لتدقيق الناس. من الواضح أنه لا يجوز أن تكون كل أعمال الحكومة علنية، ولكن للمواطنين الحق فى معرفة كيف تُصرف أموال الضرائب التى تجبى منهم، وما إذا كانت المحاكم تتمتع بالكفاءة والفعالية، وما إذا كان المسؤولون المنتخبون يتصرفون بمسؤولية. إن كيفية توفير مثل هذه المعلومات تختلف بين حكومة وأخرى، ولكن ما من حكم ديمقراطى بوسعه العمل بسرية تامة.

حماية حقوق الأقليات

إذا كانت «الديمقراطية» تعنى حكم الأكثرية، تبقى كيفية معاملة الأقليات من أهم مشاكلها. لا نعنى بتعبير «الأقليات» الناس الذين صوتوا ضد الحزب الفائز أو الجهة الفائزة فى الانتخابات، بل أولئك الذين يختلفون بصورة جلية عن الأكثرية بسبب العرق، أو الدين، أو الأصل الإثنى. وهناك العديد من الأمثلة عن الدول التى عاملت، أو

تُعامل، مواطنيها بطريقة دموية ورهيبة، والمحركة النازية لليهود ليست سوى الصورة الأوضح عن ذلك. ولكن ما من مجتمع يمكنه أن يطمح لأن يُسمى نفسه مجتمعاً ديمقراطياً إذا كان يستثنى بصورة منتظمة جماعات معينة من سكانه من الحماية الكاملة للقوانين.

رابعاً: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التفاعلية

دالة الديمقراطية هي الانتخاب، الذى يفرز لنا أنواعاً من الديمقراطية التمثيلية representative democracy، أو النيابية لا يحكم الشعب فيها نفسه بنفسه ولكن من خلال ممثليه. وقد استمر نظام الانتخاب لفترة على درجتين (يختار المواطنون عددًا قليلاً من «الوكلاء» عنهم، ثم يقوم هؤلاء الوكلاء بانتخاب النواب). كما كان حق المشاركة فى اختيار الوكيل أو انتخاب النواب قاصراً على شرائح اجتماعية دون الكافة (كالنبلاء والأعيان وملاك الأراضى..)، ثم استقر العرف الديمقراطى على الانتخاب العام، والمباشر، والسرى.

هذا هو المستوى الأول الذى عرفته ومارسته المجتمعات من مستويات الديمقراطية، التى جسدت فكرة سيادة الشعب فى عملية انتخاب الممثلين، لعضوية البرلمان أو لتولى السلطة. ولذلك، يعد وجود الهيئة النيابية أساسياً فى هذا النظام باعتبارها مكملة الإرادة العامة عن الشعب الذى ينتخبها، وهى بهذا الأساس بمثابة الأداة المحركة فى الديمقراطية التمثيلية على الرغم من اختلاف الأنظمة، من حيث العلاقة بين السلطات فيها.

ولكن عندما نتحدث عن قواعد إدارة هذه السلطة وكيفية مراقبة أدائها خلال توليها السلطة، فنحن نشير إلى نقلة نوعية في تعريف الديمقراطية، تحاول تجسيد فكرة «حكم» الشعب وكأنها تتوقى للديمقراطية المباشرة، مع إتاحتها للعامة وليس للقلة الأرستقراطية كما كان في ديمقراطية الإغريق القديمة أو في عهود الإقطاع. فاليوم نتحدث ليس فقط عن الديمقراطية التمثيلية أو النيابية أو غير المباشرة، ولكن عن الديمقراطية التفاعلية interactive democracy، التي طورت منهجيات لتطبيقها ومعايير لقياس جودتها وآليات لتعزيزها، وتمكين المجتمع من «التحول» نحو هذه الديمقراطية الحديثة. بعبارة أخرى، فإذا كانت الديمقراطية التمثيلية تقوم مؤسسات تترجمها على أرض الواقع، وتساعد على إفراز قيادات متمكنة تخضع لشروط المحاسبة، فإن الديمقراطية الحديثة تتطلب وسائل مبتكرة لإعادة صياغة طرق إشراك المواطنين بشكل مباشر في مسائل الحكم، كعامل مكمل للعمليات الانتخابية والتمثيلية.

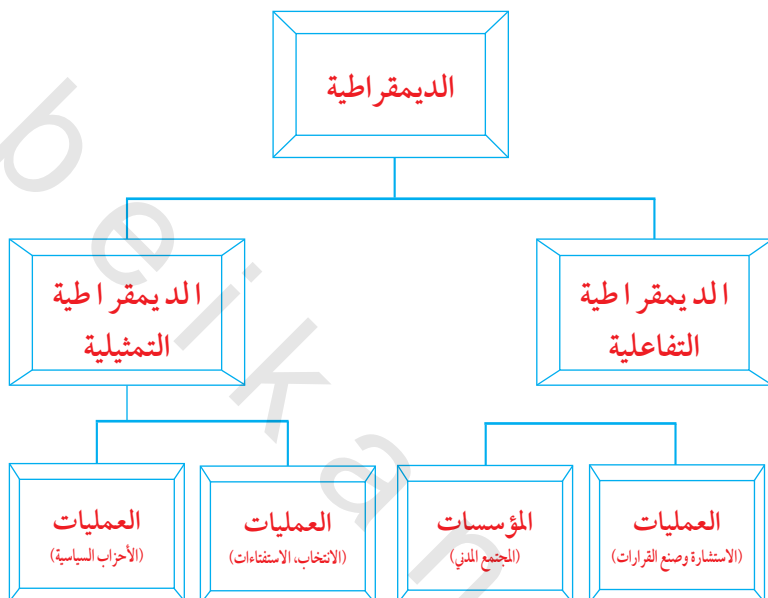
الديمقراطية التمثيلية «تنافسية» والديمقراطية التفاعلية «تعاونية»

تقوم الديمقراطية التمثيلية على أساس المنافسة لتحديد ما هو أفضل للمجتمع؛ حيث يتحتم على الراغبين بالفوز في تمثيل الآخرين مواجهة المواطنين والتنافس للحصول على أصواتهم. وبذلك فهم يعملون على التركيز على المسائل الخلافية في المجتمع؛ حيث يبذلون كل جهد ممكن لإيضاح وإيصال رسالتهم. وهذه الديمقراطية «التمثيلية» تتسم

بالمنافسة، التى تضيف الحيوية على الحياة السياسية وتخضعها لمبدأ المساواة والمحاسبة. إلا أن الكثيرين يشككون فى ذلك، خاصة من يدعو إلى اتباع مبدأ التوافق/ أو الإجماع فى عملية صنع القرار (وهو إحدى المقولات السائدة اليوم فى مصر، لا سيما من الشباب والأحزاب)، بدلاً من الاقتصار فقط على التنافس على المناصب المنتخبة، الذى قد يؤدي أيضاً إلى «استبداد الأغلبية»، وبالتالي يضعف من قدرة المجتمع على إقرار سياساته وخطته على أساس من التوافق وحوار المجتمعى وعدم إقصاء أى فريق أو قوى أو تيارات سياسية.

إلا أن هذه الانتقادات تجاه الديمقراطية التمثيلية ليست قاصرة على مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، بل نجد صداها قديماً فى الديمقراطيات الغربية أيضاً؛ حيث قاد التركيز على الانتخابات والفروقات بين برامج المرشحين إلى توسيع الفجوة بين المواطنين وممثليهم المنتخبين عموماً، وعزوف المواطن العادى وابتعاده عن الحياة السياسية. لذلك فلا بد من التعامل مع مسألة الديمقراطية والإصلاح الديمقراطى، انطلاقاً من هذا المفهوم الشامل، الذى يقوم على أساس وجود عنصرين أساسيين وبذات القدر من الأهمية، هما العنصر التمثيلى والعنصر التفاعلى.

وتقوم الديمقراطية اليوم على ركيزتين هما: الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التفاعلية.



فالديمقراطية التمثيلية تنصب على البنية التنظيمية للديمقراطية، والأحزاب السياسية والمؤسسات التمثيلية الأخرى، وهياكلها الوظيفية، ومدى تمثيلها ومستوى العدالة في العملية الانتخابية. كما تقيم مدى صلاحية النظم الانتخابية من حيث قدرتها على ترجمة توجهات الناخبين، ومدى نزاهة وحرية العملية الانتخابية وإدارتها..



أما الديمقراطية التفاعلية فتلفت الانتباه إلى مدى انفتاح الحكم والقائمين عليه على المواطنين في عملية صنع القرارات ووضع السياسات وتنفيذها، والأدوار المختلفة التي تقوم من خلالها منظمات المجتمع المدني بالتأثير في القرارات العامة...، أى تركز الكيف أكثر من الكم، ولا تكتفى في تقييم نظام الحكم بجمع المعلومات عن الإطار الدستوري والهيكل المؤسسية والعمليات الانتخابية على أساس أن الحقائق تعبر عن نفسها، بل تفسر تلك الحقائق المتعلقة في سياقها التفاعلي، وتقيس قدرة الشعب على حكم نفسه من خلال مثليه وبوسائل مباشرة أيضاً، في مقدمتها توسيع نطاق التشاور مع الأطراف المعنية بالقرار قبل اتخاذه، وإشراك المجتمع ومراعاة توجهات الرأي العام في صنع القرار.

ومن الناحية المنهجية والبحثية، تتطرق الديمقراطية التمثيلية إلى المؤسسات التمثيلية باحثاً في طرق عملها وكفاءتها، ومدى تمثيلها، ومستوى العدالة في العملية الانتخابية، وتتناول «مؤسسات الديمقراطية»، من حيث الإطار القانوني، والنظام الانتخابي وأدائه، ونظام الأحزاب السياسية، والهيئات المنتخبة (أعضاء البرلمان)، وكذلك العمليات المصاحبة مثل إدارة الانتخابات، ومشاركة الناخبين.

أما الديمقراطية التفاعلية، فبجانب دراسة المؤسسات، تركز على مدى انفتاحها على المواطنين، وإنصافها في معاملتهم على أساس من المساواة، ودرجة شفافية بنيتها التنظيمية وإجراءاتها، وقدرتها على الاستجابة لاحتياجات مواطنيها، وبالتالي تعتبر أن أهم العمليات التي تقوم بها الديمقراطية التفاعلية هي عمليات التواصل مع جمهور المواطنين، وآليات الاستفتاءات والمبادرات الشعبية.

النظام السياسي الديمقراطي

أ.د. عبد المنعم المشاط - أستاذ العلوم السياسية - جامعة القاهرة

هناك عدة سمات رئيسية يتسم بها النظام السياسي الديمقراطي، كما يلي:

١ - **السلطة والسيادة للشعب؛** فهو الذي يحدد بالانتخاب ممثليه في البرلمان والمجالس الشعبية المحلية، كما أنه هو الذي ينتخب رئيس الدولة، وهكذا؛ فإن كل صانعي القرار في الدولة يخضعون لإرادة الشعب، وجوهر هذه السمة تتمثل في اقتناع الشعب بقوته وسيادته وقدرته على التغيير.

٢ - **حرية الاختيار في النظام السياسي دون ضغط أو إكراه،** ومن هنا توجد الأغلبية والأقلية أو الحكم والمعارضة، ويقوم النظام السياسي على الاحترام المتبادل وقبول الآخر اعتقادًا بأن الأقلية يمكن أن تصبح أغلبية بطريق الانتخاب، وكلما زادت حرية الاختيار اقترب النظام الديمقراطي من الليبرالية، وكلما قلت حرية الاختيار ابتعد عن الليبرالية.

٣ - **المشاركة السياسية،** والتي تمثل جوهر النظام الديمقراطي، وتعني إقدام المواطنين الذين تزيد أعمارهم عن ١٨ سنة على العمل السياسي،

سواء الاهتمام أو المتابعة أو التصويت أو الترشيح للمجالس التشريعية أو رئاسة الجمهورية.

٤ - **المساءلة السياسية والشعبية**، وتعني قدرة المؤسسات التشريعية والمواطنين بما فيهم المجتمع المدني على مساءلة السلطة التنفيذية على ما تقوم به تجاه المواطنين، وتعني كذلك التقييم المستمر لبرامجها وسياساتها العامة.

٥ - **حرية التنظيم السياسي**، وتعني قدرة المواطنين على التنظيم السياسي الحر، بما في ذلك إنشاء الأحزاب السياسية أو الانضمام إليها دون قيد أو خوف.

٦ - **الإطار الدستوري**، إذ تستلزم الديمقراطية تطبيقاً مجرداً للدستور والقوانين المرتبطة به والناجمة عنه دون تمييز أو تحيز أو انتقاء، وهكذا، تسود المساواة القانونية بين المواطنين، وبصير الدستور هو المرجعية الرئيسية للأداء السياسي، والدستور هو الوثيقة الرئيسية التي تصدر عن الشعب بناءً على استفتاء عام، ومن ثم؛ فهي تعبير عن السمة الأولى المتصلة بالسيادة الشعبية، وينبغي الإشارة إلى أن وجود الدستور ليس شرطاً جامعاً مانعاً للديمقراطية؛ فهناك نظم ديمقراطية تقوم على العرف ولا يوجد بها دستور مكتوب، مثل المملكة المتحدة.

٧ - **الإقرار بالتعددية السياسية وقبولها والتعامل معها كظاهرة طبيعية في مجتمع عصري**، وهكذا؛ فإن قبول التنوع والتعددية يعد أحد مقومات الثقافة الديمقراطية في النظام السياسي.

وفي هذا الإطار، ينبغي التمييز بين النظام السياسي Political System وطريقة الحكم Regime؛ فبينما يعني الأول المؤسسات السياسية والعلاقة بينها، والتي يحددها الدستور، فإن الثاني يعني أسلوب الحكم وكيفية إدارة شئونه؛ فقد يكون نظامًا برلمانيًا، ولكنه يُدار بطريقة سلطوية، وقد يحدث تغيير في شكل المؤسسات، ولكنه لا يطول طريقة الحكم، والتغيير الديمقراطي الفعلي يجب أن يصل إلى طريقة الحكم ويعدل منها ويخلق درجة أعلى من درجات المساءلة. وتتوزع النظم السياسية في العالم بين ثلاثة أنظمة هي النظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام المختلط.

أولاً - النظام الرئاسي

ويتمثل نموذجه الرئيسي في النظام الأمريكي، والذي يقوم على الفصل بين السلطات Separation of Powers والتوازن بينها Checks and Balance، إذ يحدد الدستور الاختصاصات والسلطات المخولة لكل من المؤسسات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، إذ يتولى الكونجرس بمجلسيه؛ الشيوخ والنواب، باعتباره ممثلًا للشعب، سلطة الموافقة على الميزانية، كما يختص مجلس الشيوخ بالموافقة على قرار الحرب بالاشتراك مع الرئيس، يضاف إلى ذلك أن الكونجرس لا بد أن يوافق على ترشيحات الرئيس للمناصب التنفيذية الكبرى؛ كوزير الخارجية ووزير الدفاع ورئيس المخابرات العامة ووزير الأمن الوطني والمندوب الدائم لدى الأمم المتحدة، وكذلك قضاة المحكمة الدستورية العليا، ولذلك لا يستطيع رئيس الدولة أن يقلل أيًا من هؤلاء القضاة بعد تعيينه، ولا يجوز



للرئيس تعيين وزراء من أعضاء السلطة التشريعية، كما أنه لا توجد له أية سلطات إزاء السلطة القضائية أو النظام القضائي.

ويتم انتخاب الرئيس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، كما أن الحملة الانتخابية لمرشحي الرئاسة تبدأ قبل عامين من الانتخاب؛ حيث يمر المرشح بانتخابات أولية Primaries تبدأ من ولاية New England، وهي الولاية التي استقبلت أول المهاجرين الأوروبيين إلى الولايات المتحدة، ويقدم المرشحون أنفسهم في الولايات الكبرى إلى أن يتخلى بعضهم من ذوي الشعبية الأقل عن خطط ترشيحهم، ثم يتخذ الحزب قراره في المؤتمر العام National Convention باختيار مرشحه ونائبه معاً على تذكرة واحدة Ticket، ثم تجرى الانتخابات الثلاثاء الثالث



من شهر أغسطس، ويتم التصويت في حقيقة الأمر على الحزب وبرنامجهم (على الرغم من أن الناخب يضع في ذهنه المرشح والنائب وهو يدلي بصوته)، وفي ٢٠ ديسمبر التالي، تتولى الكلية الانتخابية (المجمع الانتخابي Electoral College) انتخاب الرئيس، ويجوز للكلية الانتخابية أن تغير نتيجة التصويت الذي تم في أغسطس (وقد حدث ذلك مرة واحدة في تاريخ الولايات المتحدة)، ويتم الاحتفال بتولي الرئيس السلطة فعلياً في ٢٠ يناير من العام التالي. أما الرئيس السابق؛ فيطلق عليه الرئيس غير الفاعل (Sleeping Duck) الذي لا يتخذ قرارات إلا فيما ندر، وقد حاول بعض الرؤساء الأمريكيين الذين قدموا خدمات نادرة واستثنائية للولايات المتحدة أن يتم انتخابهم لمدة ثلاثة دون جدوى. ومن الأمور

اللافتة للنظر في هذا الشأن، أن مدة الرئيس هي مسألة عرفية، وليست مسجلة في الدستور.

ولكي تتحقق الديمقراطية في النظام الرئاسي، لا بد من وجود الشروط التالية:

١ - درجة وعي عالية جداً لدى المواطنين، وثقة كاملة في قدرتهم على تغيير الرئيس بطريق الانتخاب حسب فترة ومدد الرئاسة.

٢ - قوة وفاعلية المجتمع المدني بمنظماته غير الحكومية والنظر إليه بصورة إيجابية دون شكوك أو تشكيك؛ فالمجتمع المدني يشكل همزة وصل بين الحكومة من ناحية والجماهير من ناحية أخرى، ومن ثم؛ فإن قوته وفاعليته تضيف إلى النظام الديمقراطي.

٣ - درجة عالية من المؤسسية Institutionalization، والتي تعني عدم الارتباط بين قدرة وفاعلية المؤسسة، وبين من يتولى قيادتها أو رئاستها، وهكذا، تظل المؤسسة فاعلة على الرغم من تغير الحزب أو الرئيس أو حتى أعضاء السلطة التشريعية.

٤ - وجود أحزاب قوية وفاعلة تتنافس على السلطة، ولديها القدرة على تعبئة المواطنين، سواء كانوا أعضاء بها أو من خارجها.

٥ - إطار دستوري واضح وجليّ يحدد اختصاصات الرئيس في النواحي التنفيذية فقط، وإلا تحول إلى فرعون جديد، وتحول النظام معه إلى نظام شمولي.

٦ - توافر جماعات مصالح وجماعات ضغط (Lobby) قوية داخل النظام السياسي، مما يحقق درجة كبيرة من التوازن الداخلي تعكس توازن القوى داخل النظام السياسي.



الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي

ثانيًا - النظام البرلماني

وهو نظام يقوم على التداخل بين السلطتين من ناحية، وقوة رئيس الوزراء المنتخب من ناحية أخرى، وإعطاء سلطات رمزية أو احتفالية ceremonial لرأس الدولة، سواء كان رئيسًا أو ملكًا، مثل: استقبال السفراء الأجانب، توديع السفراء الوطنيين، تمثيل الدولة في المؤتمرات الدولية، كما أنه يلعب دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خصوصًا في لحظة الأزمة في العلاقة بينهما.

ويتم تشكيل الحكومة من الحزب الحاصل على الأغلبية في الانتخابات البرلمانية، ويرأسها زعيم ذلك الحزب، وفي حالة عدم حصول الحزب على الأغلبية المطلقة ٥٠٪ + ١، تتفق مجموعة من الأحزاب، معًا، على تشكيل حكومة ائتلافية على أن يرأسها زعيم الحزب الحاصل على أعلى نسبة من الأصوات، ويختار رئيس الوزراء وزراءه من بين زملائه من أعضاء البرلمان،

وهكذا، يصير الوزراء مسئولين، أولاً، مسئولية شعبية، أمام دوائرهم التي انتخبتهم كأعضاء في البرلمان، ثم، ثانياً، مسئولين مسئولية سياسية جماعية؛ كسلطة تنفيذية، أمام زملائهم في البرلمان، ومن حق البرلمان سحب الثقة من رئيس وزراء أو أي وزير أو الوزارة بأكملها لأن المسئولية تضامنية، وفي هذه الحالة، يقدم رئيس الوزراء طلباً إلى رئيس الدولة بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة؛ لأن الوزراء مسئولون، أولاً، أمام دوائرهم الانتخابية، وإذا كانوا يحوزون على ثقة الناخبين كمشرعين، يصير من الصعب سحب الثقة منهم من جانب زملائهم المنتخبين، ولكي يتم حل هذه المعضلة، يقوم رئيس الدولة بإصدار قرار بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة قد تأتي بحزب جديد، ومن ثم حكومة جديدة أو يحصل الحزب السابق على الأغلبية ويتولى تشكيل الحكومة من جديد. وعلى الرغم من هذا التداخل، والذي قد يعتقد البعض أنه يحد من قدرة البرلمان على الرقابة على السلطة التنفيذية، وهي إحدى القواعد الراسخة للديمقراطية، إلا أن وجود رئيس منتخب انتخاباً عاماً أو بطريق السلطة التشريعية دون سلطات تنفيذية كبرى، يحد من تحول الرئيس إلى ديكتاتور أو فرعون جديد.

ويلاحظ أنه بالرغم من أن النظام البرلماني قد أنشئ، تاريخياً، في المملكة المتحدة، إلا أنه منتشر في دول نامية عديدة، مثل: الهند وباكستان وبنجلاديش وماليزيا وإندونيسيا وجنوب أفريقيا وتركيا، كما أنه منتشر كذلك في دول متقدمة، مثل: إسبانيا ودول أخرى لديها أقليات دينية وإثنية عديدة، مثل: إسرائيل، وفي هذه الدول جميعاً، سواء كانت إسلامية



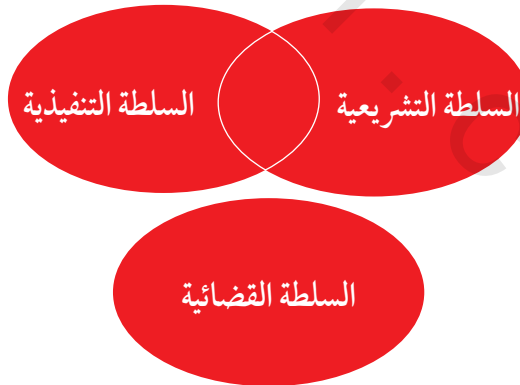
أو غير إسلامية مثقلة بالأقليات أو متكاملة داخلياً، تتشكل حكومات نتيجة انتخابات تشريعية عامة، ويتولى السلطة الرئاسية رئيس قد ينتمي إلى الأقلية، وذلك لأنه لأنه رئيس رمزي له سلطات شكلية غير رئيسية.

وعلى الرغم من عدم وجود دستور موجود في المملكة المتحدة، إلا أن العمل السياسي يستند إلى القواعد العرفية المتراكمة، والتي تبدأ من صدور المااجنا كارتا عام ١٢١٥، وهي الوثيقة التي حددت طبيعة العلاقة بين التاج البريطاني من ناحية، والشعب من ناحية أخرى، وهناك دول أخرى يقوم نظامها السياسي على العرف دون القواعد المكتوبة، ومع ذلك؛ فهي دول ديمقراطية، وهكذا؛ فإن الأداء الديمقراطي للنظام

السياسي لا يتوقف فقط على وجود الدستور، ولكنه يستند أساسًا على تفعيل قواعده بصورة مجردة.

وطالما أن النظام البرلماني يقوم على انتخاب رئيس الوزراء، وهو رئيس الحزب الحائز على الأغلبية؛ فإنه لا توجد مدة/ مدد محددة له؛ لأن ذلك يعتمد على مدى شعبية حزبه وبرنامجه وشخصيته، ومع ذلك؛ فإن مدة البرلمان ورئيس الوزراء في بريطانيا هي خمس سنوات تجرى بعدها انتخابات جديدة.

وقد يقوم النظام البرلماني على العرف التقليدي دون وجود دستور مكتوب؛ فالنظام البريطاني يقوم على الأعراف البريطانية المستقرة، والتي بدأت منذ إصدار الماچنا كارتا Magna Carta عام ١٢١٥، وهي أول وثيقة ديمقراطية مكتوبة، كما أن إسرائيل لا تقوم على دستور مكتوب، وإن كانت هناك مجموعة من القوانين الرئيسية المستقرة التي تحكم النظام الأساسي.



تداخل السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني

ثالثاً: النظام المختلط

وهو النظام الذي يجمع بعض خصائص النظامين السابقين، مثل: النظام الفرنسي والنظام المصري السابق؛ حيث يوجد رئيس منتخب انتخاباً شعبياً لمدة محددة (خمس سنوات للرئيس الفرنسي قابلة للتجديد مرة واحدة، وأربع سنوات للرئيس المصري القادم قابلة للتجديد مرة واحدة أيضاً، كما نص على ذلك الإعلان الدستوري الصادر في ٢٣ مارس ٢٠١١)، كما توجد سلطة تشريعية منتخبة أيضاً ويوجد نظام قضائي مستقل.

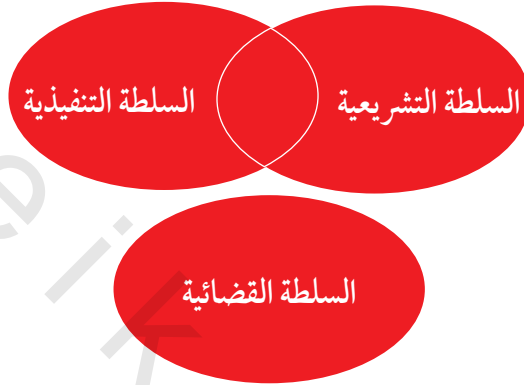
ويتطلب هذا النظام نفس القواعد السابقة من إطار قانوني واضح وسلطة شعبية قوية ومؤسسات سياسية فاعلة لكي تتحقق فيه قواعد الديمقراطية من عدم انفلات أي سلطة من السلطات وقواعد المساءلة.

وعلى الرغم من أن النظام السياسي المصري، حتى الآن، يأخذ بهذا النظام، إلا أنه كان يفتقر إلى إطار دستوري وقانوني واضح، ولم تكن هناك سلطة شعبية قوية، كما لم توجد مؤسسات سياسية فاعلة، ومن ثم؛ تحيز النظام، بصورة كاملة، إلى السلطة التنفيذية، وعلى قمتها رئيس الدولة الذي استأثر بكافة جوانب السلطة السياسية، كما رأس السلطة القضائية، وتبعته فعلياً السلطة التشريعية، كما أنه نظام أدى إلى ضعف الأحزاب السياسية، نظراً لأنه يقوم على الانتخاب الفردي، ويرفض التحول إلى نظام القائمة النسبية المعمول به في معظم النظم البرلمانية.



وقد تمسك الحزب الوطني الديمقراطي، في النظام السابق، بنظام الانتخاب الفردي لما يعنيه من تحكمه في المرشحين واستخدامهم لسلابي المال والعنف، والحقبة التي اعتمد عليها النظام هي أن الشعب المصري غير متعلم وغير مستعد للاختيار الديمقراطي القائم على مناقشة البرامج الحزبية، وقد أدى ذلك كله إلى تهميش كامل للأحزاب السياسية المعارضة، أما نظام القائمة النسبية، والذي يقوم على تقديم كل حزب لقائمة من المرشحين في كل دائرة يتم ترتيبهم حسب رؤية الحزب لأهمية كل منهم، وكذلك لبرنامج الانتخابي على مستوى الوطن؛ فإنه يؤدي إلى حصول كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة الأصوات التي حصل عليها في الانتخابات، وهو ما يزيد بالضرورة من الوعي السياسي

لدى المواطنين بالبرامج الحزبية، كما يعمق قدرتهم على الرقابة الشعبية على أداء الأحزاب حينما تصل إلى السلطة.



التداخل النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والنظام المختلط



خاتمة

يتوقف اختيار النظام السياسي على مدى ملاءمته للبيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإطار القانوني لمجتمع ما؛ فإن ما يصلح للدولة «أ» قد لا يصلح بالضرورة للدولة «ب»، ومع ذلك؛ فإن نجاح أي نظام سياسي ديمقراطي في أداء وظائفه يتوقف على مدى قناعة الشعب بقدرته على التغيير من ناحية، وقدرة المؤسسات السياسية على الاستمرار رغم التغيير السياسي الذي يأخذ مجراه نتيجة للإرادة الشعبية من ناحية أخرى، ويرتبط بذلك ولا ينفصل عنه الدور الفاعل للمجتمع المدني في الرقابة على مختلف مؤسسات النظام السياسي.

اللامركزية والتحول الديمقراطي في مصر

أ. خالد زايد - خبير في اللامركزية

ما هي اللامركزية؟

تعرف اللامركزية بأنها: درجة عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين المستويات الإدارية المختلفة على مستوى الدولة، وهي تتضمن نقل السلطة سواء تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا.

وتتكون اللامركزية من مصطلحين

الأول: عدم التركيز: ويقصد به «تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم».

الثاني: التفويض: ويقصد به «تحويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أو كلت إليهم».

أبعاد اللامركزية

البعد السياسي

تتعلق اللامركزية السياسية بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية للمستويات المحلية لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية في صنع القرار، وذلك عندما تنشط العملية السياسية (الممارسات السياسية). وتعني اللامركزية السياسية قيام المواطنين بانتخاب ممثليهم في الأجهزة السياسية (المجالس الشعبية المنتخبة)، والتي تضع السياسات الحاكمة لمستوى ما من مستويات السلطة - على المستويات الجغرافية الأصغر بالدولة، بدءاً بالمحافظة، فالمركز فـالمحليات. وتُعد المجالس الشعبية المحلية مثلاً للامركزية السياسية في مصر

البعد الإداري

هي تطبيق اللامركزية فيما يخص شئون الإدارة بنقل الوظائف والاختصاصات إلى أدنى مستوى ممكن من مستويات النظام، وقد يعتقد البعض أن مجرد وجود هذه الكيانات هو في حد ذاته لامركزية، غير أن هذا غير صحيح إلى أن يتم نقل وظائف إدارية أكثر وأكثر من مستوى المركز إلى هذه المستويات من الأقل فالأقل.

البعد المالي

تظهر اللامركزية المالية عندما يمكن للمستويات الدنيا من النظام أن تمنح صلاحيات أوسع في الحصول على مواردها المالية وجمعها، وأن تتحكم في كيفية إنفاق ما يصل إليها من أموال، بما يحقق استخداماً أفضل



للموارد المتاحة. وعندما يُمكن لمستويات السلطة الدنيا أن تجمع وتحتفظ بالأموال، فإنه يمكن أن نطلق على هذا «اللامركزية المالية»، وعندما يمكن لهذه المستويات أن تقرر كيفية إنفاق هذه الأموال، نطلق على هذا «لامركزية التمويل».

ركائز الإدارة المحلية، كنظام سليم وناجح

- تقسيم الدولة إلى كيانات جغرافية وإدارية.
- قيام السكان المحليين باتخاذ قراراتهم ذات الطابع المحلي من خلال ممثليهم المنتخبين انتخاباً حرّاً مباشراً.
- تمكين المواطنين المحليين من إدارة مواردهم.



خريطة نظام الإدارة المحلية في مصر

المحافظة

المجلس المحلي للمحافظة

المجلس المحلي للمركز

المجلس المحلي للمدينة

الجهاز المحلي للحي

الجهاز المحلي للقرية

الجهاز التنفيذي للمحافظة

المجلس التنفيذي للمركز

المجلس التنفيذي للمدينة

المجلس التنفيذي للحي

المجلس التنفيذي للقرية

- يبقى دور الحكومة المركزية عند وضع السياسات العامة.
- الرقابة والمتابعة والتوجيه للأداء المحلي.
- لامركزية التخطيط والتمويل.
- الدور القيادي للسادة المحافظين.
- حق الاعتراض.
- تطبيق اللامركزية في قطاع التنمية المحلية (المرونة - المناقلة).
- أنشطة قطاع التنمية المحلية (الكهرباء - الطرق - البيئة - الإطفاء - المحلية).
- تحديد الاحتياجات (زيارات - استقصاء - طلبات - فنيين - مراكز المعلومات).

المخصصات الحكومية للمحافظات

- المخصصات الحكومية للمحافظات الريفية.
- المخصصات الحكومية للمحافظات الحضرية.

المعايير المستخدمة في اختيار المشروعات

- ١ - معيار استكمال المشروعات القائمة.
- ٢ - معيار عدد المستفيدين.
- ٣ - معيار درجة إلحاح المشكلة.

صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة في ظل اللامركزية

- حق المجالس المطلق في اختيار رئيسها ونوابه، ويتم ذلك عن طريق الانتخاب في بداية دور الانعقاد لهذه المجالس في كل الحالات.
- حق الموافقة على تعيين المسؤول التنفيذي، حيث يصبح تعيين المسؤول التنفيذي في موقعه مرهوناً بموافقة المجلس الشعبي المحلي للوحدة المحلية.
- حق استجواب المسؤول التنفيذي، فمن حق عضو المجلس الشعبي المحلي تقديم استجواب للمسؤول التنفيذي وسحب الثقة منه.
- حق إقرار الموازنة المحلية ، بحيث يكون المجلس المحلي المنتخب المرجعية الأخيرة فيما يتعلق بإقرار الموازنة السنوية وتعديل بنودها وتوزيعها كيفما يترأى له.
- حق إقرار جمع الموارد المحلية ، بحيث لا يكون من حق الجهة التنفيذية أن تجمع أموالاً أو ضرائب إلا بموافقة المجلس الشعبي المحلي.
- حق الرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية.
- استقلالية موازنات المجالس المحلية المنتخبة.

- حق المجالس المنتخبة في مساءلة أعضائها دون تدخل من السلطة التنفيذية.
- وجود حصانة لأعضاء المجالس المنتخبة تمكنهم من أداء دورهم الرقابي.
- حق المجالس المنتخبة في إقرار التشريعات المحلية.

اللامركزية في الإطار التشريعي المصري

المادة ١٦١: تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ويكفل القانون دعم اللامركزية وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها.

المادة ١٦٢: تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيًا 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 تدريجيًا. ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء.

المادة ١٦٣: يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

جوهر إستراتيجية اللامركزية

- تفعيل النص الدستوري الخاص بالمجالس الشعبية المحلية كجزء من السلطة التنفيذية وجعلها فاعلاً في أداء الخدمات العامة.
- إرساء دور للمجالس الشعبية المنتخبة كسلطات محلية، وتحملها مسؤولية وضع أولويات المجتمع المحلي من خلال قيامها بالتخطيط للتنمية في ضوء موازنة محددة تحول لها من الحكومة، مع إمكانية إنشاء موارد محلية.

أهداف إستراتيجية اللامركزية

- تحقيق التوازن التنموي جغرافياً ومكانياً (بين جميع المحافظات وبين جميع المناطق داخل كل محافظة).
- تحسين كفاءة استخدام المال العام من خلال جعل خطط التنمية المحلية معبرة عن احتياجات وأولويات المواطنين.
- تمكين المستوى المركزي من القيام بمهام التخطيط الإستراتيجي والتنظيم والتقييم والمساءلة.

- تعزيز تدفق المعلومات على المستويين القومي والمحلي.
- رفع مستوى الرضاء الشعبي عن أسلوب تقديم الخدمات العامة.

أبعاد الإستراتيجية المصرية للتحول نحو اللامركزية

- ليست كل وظائف الحكومة المركزية قابلة للمشاركة مع المحليات، فهناك وظائف سوف تظل مركزية حتى في ظل التحول إلى اللامركزية كما هو الحال بالنسبة للوزارات السيادية.
- تصبح الوزارات المركزية هي المسؤولة عن حالة القطاع في جميع أنحاء البلاد، وتتولى وضع السياسات والإستراتيجيات والمعايير والأدلة الإرشادية، والتفاوض على المخصصات، ورقابة ومتابعة حالة القطاع.
- إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية للهيكل المؤسسية في المحافظات وضم المديریات تدريجياً تحت قيادة المحافظ (مؤسسة المحافظ). وإعادة هيكلة المراكز تحت قيادة رئيس المركز مع تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية.
- التأكيد على أهمية اللامركزية المالية من خلال العديد من الآليات والوسائل.

- تقوم وزارة التنمية المحلية بدعم قدرات المحليات في سبيل اختصاصاتها الجديدة، وتمارس دورًا فاعلاً في التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي.
- تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية (يضم السادة المحافظين والسادة رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والسيد وزير التنمية المحلية ويرأسه السيد رئيس مجلس الوزراء)، وتزويده بآلية لفض المنازعات التي قد تنشأ بين السلطات المحلية في مستوياتها المختلفة.

مدخل إلى مشاركة مجتمعية في رسم السياسات العامة

د. سلوى ثابت - مدرس الإدارة العامة - جامعة المستقبل

مفهوم السياسات العامة

تدرك الحكومات باختلاف أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية أنها بحاجة إلى دعم ومساندة شعوبها لما تتخذه من قرارات وما تقوم به من أعمال. ولكي يتحقق ذلك، تسعى إلى حل مشاكل المواطنين، والاستجابة لمطالبهم من خلال مجموعة من الخطط والبرامج وهى ما تسمى بالسياسات العامة.

السياسات العامة تمس جميع نواحي الحياة (الاقتصادية - السياسية - الاجتماعية) كما تمس شرائح كبيرة من المجتمع، بل جميع أفراد المجتمع؛ ولهذا توصف نتائجها بالشمولية. ومن ثم فإن فشل السياسات العامة يعنى عدم قدرة الدولة على حل مشاكل واحتياجات شعبها؛ مما يؤدي إلى إحباط كبير قد يصل إلى حد الاحتقان لدى الرأى العام. ولهذا فإن العمل على صياغة سياسات عامة بشكل دقيق لرفع فرص نجاحها يعد من أسبقيات الدولة، ويتحقق هذا من خلال عدة عوامل أهمها:



- المشاركة المجتمعية في رسم وصياغة السياسات العامة.
- إتاحة المعلومات الصحيحة.

يمكن تعريف مشاكل أو مسائل السياسات العامة على أنها «حالة الشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع؛ مما يستدعى تدخل الحكومة للإسهام في إزالة ما يعانون منه» أو «حاجات غير مشبعة أو فرص غير مستثمرة أو قيم غير مدركة» (Opportunity for improvement & unattained value) تتطلب التدخل لإشباعها أو تحقيقها.

بالتالى يمكن اعتبار تفشي الجريمة، والبطالة، وارتفاع الأسعار (التضخم)، وتفشي الأوبئة والأمراض، وتلوث البيئة، ونقص الغذاء، وصعوبة المواصلات، وازدحام الطرق، وتدني مستوى الخدمات العامة، وتفشي الرشوة والمحسوبية، وغيرها ظواهر تثير التساؤل لمعرفة أسبابها

المهمة؛ مما يدعو صانعي السياسة العامة لدراستها وتحليلها من أجل وضع المعالجات الضرورية؛ حيث إنها تثير اهتمام وتؤثر على شرائح كبيرة، وقد يمتد تأثيرها ليشمل المجتمع كله.

لهذا التعريف الدقيق للمشكلة تعد أهم خطوة في عملية صياغة السياسات العامة، وتعتمد على مدى توافر المعلومات الدقيقة والصحيحة. فالتعريف غير الدقيق غالباً ما يؤدي إلى فشل السياسات التي تم اختيارها وتنفيذها. على سبيل المثال: إذا عرفت ظاهرة تأخر الموظفين عن العمل كمشكلة وليست ظاهرة، علاجها قد يتمثل في فرض جزاءات أو خصومات من الرواتب أو الحوافز، في حين أن دراسة المسألة بدقة قد يكشف عن الأسباب الحقيقية والتي قد تكون من أهمها صعوبة المواصلات.

خصائص السياسات العامة

وحتى نفهم ونميز مشاكل السياسات العامة عن سواها من المشاكل، فإنها تتميز بخصائص أهمها أنها:

١- **تبادلية/ تشابكية:** (interrelated / multidisciplinary) فمشاكل السياسات العامة تؤثر وتتأثر بعضها بالآخر، فكل مشكلة لها عدة أوجه، أى أنها متشابكة و مترابطة في نظام متكامل. فظاهرة البطالة على سبيل المثال قد ترتبط بالتعليم، والتدريب، والاستثمار، والتمويل، والتنافسية، وسوق العمل العالمى... إلخ. كما أن انتشار الأوبئة ظاهرة لا تعرف فقط على أنها مشكلة صحية، بل أيضاً تعليمية، وبيئية، واقتصادية، واجتماعية، وإدارية.



تشابك السياسات العامة يحتم تشكيل فريق العمل المنوط بعملية الدراسة والتحليل من ذوى الخبرات في مجالات مختلفة ومتعددة.

٢ - ذاتية: إن تفسير وتعريف مشاكل السياسة العامة وتحليلها وتحديد كيفية معالجتها تتأثر ليس فقط بالحقائق والمعلومات الصحيحة المتاحة وأساليب وأدوات التحليل الموضوعية، ولكنها تعتمد بصورة كبيرة على الخبرات والحس الشخصي والاتجاهات الفكرية للقائمين على صياغة السياسات العامة (not - value free).

٣ - ديناميكية (Dynamic): ويقصد بها أنه يتم اختيار الحلول المناسبة بناءً على معرفة النتائج المحتملة لها، وبما أننا نتعامل مع متغيرات محلية وعالمية كثيرة منها ما لا يمكن توقعه، فنادرًا ما تتطابق النتائج المتوقعة مع النتائج المحققة. ومن ثم يتم إدخال تعديلات على السياسات،



لكى تتواءم مع تلك المعطيات والمتغيرات. فالحل المناسب قد يصبح غير مناسب في وقتٍ آخر، كما أن تعريف المشكلة قد يتغير أيضًا، فصناعة السياسات العامة هي عملية مستمرة.

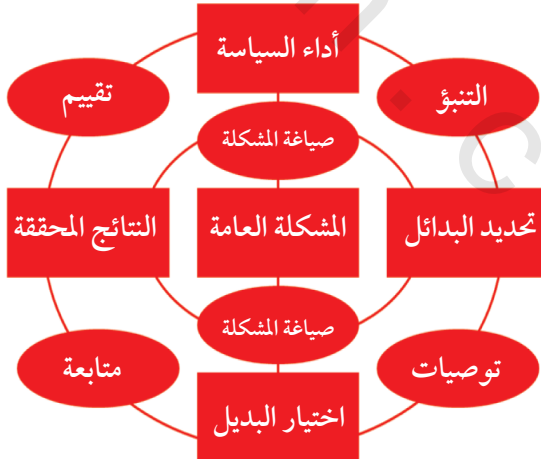
أسبقيات السياسات العامة

لا يمكن لأية دولة أو حكومة مهما كانت إمكانياتها المادية والبشرية حل كافة مشاكل المواطنين وتلبية جميع احتياجاتهم ومطالبهم في آنٍ واحد، إنما يتطلب ذلك تقديم الأهم فالمهم، ويعرف هذا بجدول الأسبقيات أو الأولويات (Agenda Setting). كما أن هذا الجدول يتصف ليس فقط بالديناميكية، حيث إنه يختلف من وقت إلى آخر، بل أيضًا من جهة لآخرى، فجدول أولويات السلطة التشريعية، قد يختلف

عن مثيله لدى السلطات الأخرى كالتنفيذية، والقضائية، والحكومات المحلية.

هناك من المشاكل والمطالب العامة التي لا تنجح في الوصول إلى جدول الأولويات بالرغم من إجماع الرأي العام على أهميتها. من أهم الأسباب هو تعارض بعضها مع اعتبارات ومبادئ القائمين على رسم وتنفيذ السياسات العامة، مثل إلغاء قانون الطوارئ الذي ظل مطلب عام لسنوات دون الإصغاء له، وكذلك القوائم النسبية للانتخابات البرلمانية. كما أن عدم الوعي أو النضج السياسي والاجتماعي يجعل أفراد المجتمع غير قادرين على التعبير عن قضاياهم واستخدام الوسائل المناسبة والناجحة لإيصالها إلى المعنيين بصنع القرار.

مراحل رسم السياسات العامة





تمر السياسات العامة بعدة مراحل متتالية ومتشابكة لصياغتها وتنفيذها، وهى كالتالى:

١ - تعريف المشكلة العامة المعبرة عن مطالب أو احتياجات المواطنين غير المشبعة بشكل واضح ودقيق.

٢ - تحديد بدائل السياسات العامة المتاحة لمعالجة المشكلة أو الاستجابة إلى مطلب عام أو استثمار فرصة ما أو غير ذلك بناءً على المعلومات الصحيحة والحقائق المتاحة المتعلقة بالمشكلة قيد الدراسة.

١ - اختيار السياسة المناسبة Optimal Solution، بناء على دراسة ومقارنة كافة بدائل السياسات العامة المتاحة، والتي قد تكون فى صورة برامج أو مشاريع أو قوانين أو غيرها، وتحديد نتائجها المتوقعة. والبديل



المناسب هو الذى يحقق الأهداف المرجوة بأقل تكلفة أو خسائر، والواقعى Realistic الذى يمكن تحقيقه فى ظل الموارد المتاحة ، كما هو الأكثر قبولاً لدى غالبية الأطراف المستفيدة والمعنية (political action).

٢ - تنفيذ السياسة ومراقبة أدائها.

٣ - التغذية العكسية (feedback)، تقييم مردود التنفيذ أى تقييم أداء ومدى نجاح السياسة التى تم اختيارها وتنفيذها فى تحقيق المستهدف، ومقارنة النتائج المحققة بالمتوقعة، والتى غالباً ما تتفاوت نتيجة للمتغيرات غير المتوقعة.

٤ - إدخال تعديلات على السياسة العامة، لكي تتواءم مع المتغيرات أو إلغائها في حالة فشلها (مثال: حل جهاز أمن الدولة).
إن صياغة المشكلة العامة وتحديد الحل المناسب يكون دائماً في حالة تغير وتقييم مستمرة (continuous flux).

مفهوم المشاركة المجتمعية

هي إسهام المواطنين أفراداً وجماعات تطوعاً في الجهود التنموية، سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل أو غير ذلك من الأمور التي تؤدي إلى تنمية المجتمع وتحقيق أهدافه. من منطلق أن السياسات العامة تمس كل فرد من أفراد المجتمع في جميع نواحي الحياة، كما أن المجتمع يجب أن يكون شريكاً فاعلاً في مسيرة التنمية وفي مواجهة تحدياتها، يجب السعي نحو تحقيق أكبر قدر ممكن من المشاركة المجتمعية في عملية رسم وتنفيذ السياسات العامة. ومن أجل ضمان أكبر قدر من تحقيق مشاركة فاعلة، نحن بصدد خمسة تساؤلات كما يلي:

من يشارك وأين؟

إن رسم سياسات عامة تحقق الاستجابة إلى مطالب المواطنين أو حل قضاياهم ومشاكلهم تستدعي التوجه نحو فتح باب الحوار مع كافة الجهات المعنية أو ذات المصلحة الحقيقية Stakeholders بالمسألة قيد الدراسة، ومن أهمها:

- مؤسسات المجتمع المدني، والتي تضم على سبيل المثال:



- الجمعيات الأهلية، ومنظمات حقوق الإنسان، ومنظمات حماية المستهلك، ومنظمات المرأة وغير ذلك.

- جماعات المصالح مثل النقابات العمالية والمهنية، واتحاد الصناعات المصرية، والغرف الصناعية والتجارية.

- الأحزاب سواء كانت داخل السلطة كالحزب الديمقراطي والجمهورى فى الولايات المتحدة الأمريكية أو خارج السلطة ومنها أحزاب المعارضة. بالرغم من أن الهدف الرئيسى للأحزاب هو الوصول للسلطة فإنه لى يتحقق تحتاج الأحزاب إلى تأييد الرأى العام؛ ولهذا تسعى جاهدةً إلى تبني المطالب العامة.

- الإعلام، ويشمل الإعلام المقروء كالصحافة، والمسموع والمرئى.

- أعضاء المجالس النيابية فى مجلسى الشعب والشورى.

- الإداريين فى جهازى الدولة التنفيذى (الإداريين فى الوزارات والمجالس المحلية)، والتشريعى (القضاة).

جهات خارجية مثل المنظمات الدولية كالأمم المتحدة، ومنظمة الدول المصدرة للبترول OPEC، والاتحادات كالاتحاد الأوروبى، أو دولة قوية مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

ويجدر الإشارة إلى التباين فى قدرة الجهات المختلفة فى التأثير على صانعى القرار، وهذا يرجع بصورة كبيرة إلى القوة المؤسسية لكل منها، فكلما زادت القوة زادت القدرة على التأثير. ومصادر القوة قد تتمثل فى إما مصادر خارجية للمؤسسة (مثل مدى مساندة المؤسسات المماثلة لها أو جهات أخرى مختلفة، ومدى مساندة المستفيدين من نشاط المؤسسة Clientele) أو داخلها (مثل درجة التجانس الناتجة عن الإفصاح عن أهداف المؤسسة والمشاركة الجماعية فى سبيل تحقيقها cohesion /unity، ودرجة توافر الخبرات والكفاءات والمعلومات الصحيحة، والقيادة الفاعلة leadership).

ماذا ومتى ؟ What & When

المشاركة المجتمعية يجب أن تتم فى كافة مراحل صناعة السياسات العامة لمعرفة أولويات ورؤية كافة الجهات المعنية بدءاً من مرحلة تعريف المشكلة مروراً باقتراح ودراسة البدائل المتاحة وتحديد المناسب منها ثم المراقبة وتقييم مردود التنفيذ للاستفادة منه فى تعديل السياسات، أو إلغائها، أو صياغة أخرى جديدة.

كيف؟ How

- يمكن تفعيل المشاركة المجتمعية من خلال العديد من وسائل وقنوات التواصل:
- جلسات الاستماع في مجلسي الشعب والشورى لسماع آراء الخبراء والمختصين (technocrats) تضم خبراء متخصصين، وإداريين في الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي وممثل مؤسسات المجتمع المدني؛ بهدف تحديد البدائل في ظل الإمكانيات المتاحة لتلبية مطالب المجتمع وحل مشاكله والوصول إلى توصيات.
- لجان تشكل على مستوى الجهاز التشريعي والتنفيذي لدراسة البدائل (مشاريع، برامج، قوانين) وتحديد السياسات المناسبة. ومن ثم تكليف الحكومة باقتراح الموازنة في إطار تلك السياسات، ويتم عرضها على مجلس الشعب لمناقشتها والتي تأخذ شكلاً من أشكال المساومة (bargaining) بين الحكومة والمجلس النيابي تنتهي بإقرار الموازنة.
- دراسة ومناقشة البيان الحكومي والذي يتضمن برامج (مثل برامج زيادة الاستثمار المحلي والأجنبي، وتحسين الأداء الاقتصادي، والتعليم، وتطوير الخدمات الصحية، والسيطرة على الأسعار والأسواق، وتحسين حالة المرافق العامة، ورفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة،.....) تعبر عن خطة عمل الحكومة. والهدف من الدراسة والتحليل، بل وأيضاً مراقبة التنفيذ هو الأخذ في الاعتبار كافة النتائج عند وضع خطط عمل مستقبلية.



- مؤتمرات عامة يعقدها أصحاب المصالح (مثل مطالبة بعض المنتجين المحليين الحكومة بفرض ضرائب جمركية على بضائع مستوردة لحماية منتجاتهم المحلية) والأحزاب والحملات الانتخابية لعرض ومناقشة القضايا وبدائل الحلول.
- الإضرابات والوقفات الاحتجاجية التي تنظمها بعض الفئات المهنية، كإضراب عمال أحد القطاعات لتوصيل قضاياهم ومطالبهم لصانعي السياسات العامة، والضغط لوضعها في جداول الأسبقيات.
- أجهزة قياس الرأي العام، وتشمل على سبيل المثال الدراسات والتقارير التي تصدرها مؤسسات المجتمع المدني مثل الجمعيات، وجهاز حماية المستهلك، ومراكز البحوث مثل مركز البحوث الاجتماعية والجنائية الذي يقيس الرأي العام في

النواحي الاجتماعية، والجهاز المركزى للمحاسبات بما يصدره من مؤشرات، ومنها مؤشرات الفقر وغير ذلك.

- وسائل الإعلام المتنوعة المقروءة والمسموعة والمرئية، وهي تلعب دورًا هامًا في إيصال بعض القضايا والمطالب إلى جدول الأولويات.
- وسائل التواصل الاجتماعى الإلكترونية عبر شبكة الإنترنت أو ما يسمى بالشبكة العنكبوتية (Twitter & Facebook) أثبتت تأثيرها الفاعل فى السياسات، فقد قضت على قضية الاتصال Communication بدءًا من انتخابات الرئيس الأمريكى أوباما وجمع التبرعات من خلال المواقع الإلكترونية إلى ثورة ٢٥ يناير بجمهورية مصر العربية، فقد رسمت هذه الوسائل منظورًا جديدًا للمشاركة المجتمعية.

دور الإعلام في التحول الديمقراطي

أ. د. بسيوني حمادة - أستاذ الإعلام

والرأى العام ووكيل كلية الإعلام - جامعة القاهرة

منطلقات أساسية حاکمة للبناء السياسي والقانوني للإعلام

١ - من غير المنطقي البحث في ديمقراطية الإعلام بمعزل عن ديمقراطية النظام السياسي ككل، فالأول يمثل الجزء والنظام السياسي هو الكل إلا أن هذا الأخير ليس إلا نظاماً فرعياً في إطار النظام الوطني National system ومن ثم من العبث أن تنعزل مهمة ديمقراطية الإعلام عن ديمقراطية الثقافة المجتمعية.

٢ - على الرغم من القناعة بوجود هذه العلاقة العضوية بين ديمقراطية الإعلام والسياسة فإن التساؤل المطروح يتعلق باتجاه التأثير.. هل تقود ديمقراطية الإعلام إلى ديمقراطية النظام الوطني أم أن العكس هو الصحيح؟ لم أجد إجابة شافية في كل ما اطلعت عليه من دراسات حول اتجاه التأثير، إلا أن قناعاتي الشخصية تتأسس على فكرة أن حرية التعبير وديمقراطية الإعلام هي البداية لكل ما يمكن أن نأمل على كافة الأصعدة الأخرى سياسياً وثقافياً واجتماعياً.



٣- إن ديمقراطية الإعلام ليست قرارًا أو حدثًا أو نشاطًا له بداية ونهاية محددة من حيث الزمان بقدر ما هي عملية ليس لها بدايات أو نهايات واضحة المعالم وهي مستمرة عبر الزمن ولا يمكن كذلك القول بأنها تحققت حتى في أعتى الديمقراطيات المعاصرة لأن هناك دائمًا شدةً وجذبًا بين أطراف مختلفة، أهمها الحكومات والشعوب، والحق في المعرفة وحماية الخصوصية، والنزاع بين الملكية الخاصة وملكية الدولة، والاتجاه نحو التركيز والتكتلات الإعلامية من ناحية والرغبة في التنوع والتنافس الإعلامي من ناحية أخرى.

٤- على الرغم من التسليم بتعقد عملية ديمقراطية الإعلام على النحو السابق، خاصة إذا وضعنا في الاعتبار أننا لا ننشئ نظامًا من جديد فهو قائم ومتجذر في التاريخ المصري والعالمي بترسانة من القوانين وعمالة



متضخمة تصل إلى عشرات الآلاف في كثير من المؤسسات كما هو الحال في اتحاد الاذاعة والتلفزيون. على الرغم من صعوبة الديمقراطية فإن رسم خريطة طريق لهذه العملية يمكن أن تبدأ الآن، ويمكن أن تؤتي أكلها في غضون بضع سنوات معدودة.

٥ - إن حالة السيولة والمرونة التي أوجدتها الشرعية الثورية تسمح بأن نسير في خطين متوازيين في آنٍ واحد: ديمقراطية النظام الإعلامي، وديمقراطية النظام السياسي، وليس هناك ما يحول دون ذلك سوى التخوف من الفوضى، وهو تخوف مبني على أساس أقرب إلى الوهم منه إلى الواقع، وقد كان التحذير من المجهول والخوف من الفوضى الفزاعة

والركيزة التي استخدمها النظام السابق للمحافظة على ديمومته ومقاومته التغيير وإجهاضه الثورة.

٦ - الاعتبار السادس ينطلق من حقيقة أن ديمقراطية النظام الإعلامي ليست غاية في ذاتها بقدر ما هي وسيلة لبعث الحياة من جديد في مجتمع فسد سياسياً وانحدر اقتصادياً وتآكل اجتماعياً وأخلاقياً، وكان الإعلام شريكاً متضامناً مع النظام السابق ومتورطاً معه فيما حدث.

٧- والنتيجة المنطقية لهذا أنه لا يمكن قبول بقاء هذا الإرث الإعلامي فترة زمنية أخرى، وأن التغيير في القيادات الإعلامية والصحفية التي حدثت بالأمس لا تعدو أن تكون ترقيعات ديكورية في الشكل أو إن شئنا الدقة في الشخوص، لكن الأمر أكبر من ذلك؛ حيث يتطلب تغييراً جوهرياً يمس عصب عدد من المستويات هي المستوى الدستوري والقانوني، المستوى التنظيمي، الملكية، الأداء والمضمون والأخلاقيات وقبل هذا وذاك الفلسفة التي توجه عمل النظام برمته.

بعد هذه المنطلقات أود أن أثير خمس قضايا تتعلق بالبناء السياسي والقانوني لديمقراطية الإعلام على النحو التالي:

١ - **الإطار الدستوري والقانوني:** الإطار الحالي الذي تعمل في ظله الصحافة الآن أمر لا نظير له في العالم؛ حيث تخضع لعدة تشريعات مرجعية على التوالي، هي قانون تنظيم الصحافة الصادر عام ١٩٦٠، ثم الدستور الحالي في عام ١٩٧١، وتعديلاته الصادرة في عام ١٩٨٠، وقانون الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، وقانون المطبوعات رقم ٢٠ الصادر عام



١٩٣٦، وقانون تنظيم الأحزاب السياسية الصادر عام ١٩٧٧، وقانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ الصادر سنة ١٩٨١، والمعدل بقانون آخر هو رقم ٥ لسنة ١٩٩٨، وقانون نقابة الصحفيين رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠، وقانون الجمعيات التعاونية رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦.

وتعمل الصحافة في الوقت الحاضر بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ والذي صدر نتيجة للأزمة التي تسبب فيها القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥، والذي أثار إصداره الشكوك حول الغرض الذي صدر من أجله، وذلك لتعارضه مع حرية الصحافة؛ مما أدى إلى الطعن بعدم دستوريته، فلقد تضمن مواد مخالفة للمواد التي شرعها الدستور (م.٤٧، م.٤٨، م.٢٠٦، م.٢٠٧). وعلى هذا فإن مجرد تعدد القوانين ليس له من دلالة سوى

الحد من الحريات الصحفية، وهو ما يتطلب توحيد الإطار الدستوري والقانوني ليضمن في شكل مبسط صيانة حرية الصحافة وحرية الوصول للمعلومات، وحرية الرأي والنقد والتعبير، وحرية إصدار الصحف بالإخطار، وحق الرد والتصحيح، وإلغاء كل القوانين السالبة للحريات بما فيها قانون الطوارئ.

٢- الملكية: عبر التاريخ ظهرت وسائل الإعلام وفقاً لصور تنظيمية ثلاث، هي ملكية وسيطرة الدولة على وسائل الإعلام الصحفية والإذاعية والتلفزيونية، وفقاً لهذا الشكل تسيطر الدولة على ملكية وإدارة الصحافة والإعلام وتحتكر المعلومات، ومن النادر أن تتيح للآخرين حرية التعبير. النمط الثاني هو الملكية العامة وفيه يتمتع العاملون في النظام الإعلامي بدرجة عالية من الاستقلال، سواء من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية أو حتى القطاع الخاص.

وأخيراً، هناك الملكية الخاصة لوسائل الإعلام مع وجود بعض الأطر القانونية الحكومية والتي تختلف من دولة لأخرى، ويشير التطور التاريخي إلى سيادة خليط من هذه الأنظمة الثلاث في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر. وليس هناك نموذج واحد عالمي قابل للتعميم، فالولايات المتحدة بدأ الإعلام فيها خاصاً وتطور ليضمن وجود إعلام الخدمة العامة؛ بهدف مواجهة إعلام السوق. وفي المقابل تطور الإعلام في الدول الأوروبية كإعلام خدمة عامة إلا أنه تطور ليضمن منافسة إعلامية تعزز من التنوع الإعلامي والفكري في المجتمع. وقد جاءت الإنترنت لتقدم نموذجاً جديداً ومختلفاً لنظام إعلامي ديمقراطي يضمن



أعلى درجة من الحرية والملكية الخاصة والقدرة على الوصول للمعلومات ونشرها بدون قيود الإعلام التقليدي.

وقد تحول النظام الإعلامي المملوك للدولة عبر ثلاث طرق: الأولى الاحتفاظ بنظام الإعلام المملوك للدولة مع إتاحة الفرصة كاملة للقطاع الخاص، الثانية: تحويل الملكية الحكومية للإعلام كلياً أو جزئياً للقطاع الخاص، الطريقة الثالثة: تحويل الملكية الحكومية إلى عامة.

وأيّاً كان النظام الإعلامي، فالأصل هو درجة المنافسة، فمع تعاظم درجة المنافسة الإعلامية تتعاظم المنافسة بين القوى السياسية والاجتماعية في المجتمع، وتعاظم إمكانية تمثيل كل الآراء في الفضاء العام. ولهذا فإن التركيز الإعلامي يأتي دائماً على حساب التنوع، سواء كان التركيز يشير

إلى ملكية الدولة لمعظم وسائل الإعلام أو سيطرة رأس المال الخاص على الملكية. إلا أن الجانب الاقتصادي وتكلفة الإنتاج الإعلامي الضخمة هي التي تبرر التركيز الذي غالبًا ما يكون على حساب التنوع والمنافسة.

والتركيز الإعلامي عادة ما يأخذ ثلاثة أنماط: الأول: التركيز الأفقي Horizontal حيث تندمج مجموعة من الصحف معًا أو مجموعة من القنوات التلفزيونية معًا، والنمط الثاني: والتركيز أو الملكية عبر الوسائل الإعلامية، حيث تندمج الصحف مع القنوات التلفزيونية أو غيرها من وسائل الإعلام، والنمط الثالث هو الملكية الرأسية حيث تندمج الشركات المتخصصة في المراحل المختلفة لعمليات الإنتاج والبت والتوزيع الإعلامي.

والملكية الإعلامية في مصر حاليًا تندرج في إطار ثلاثة أشكال هي ما يسمى بالقومية، ويمثلها مجلس الشورى نيابة عن الشعب، وهو مجلس مزور لا يمثل الشعب من قريب أو بعيد، وهو صاحب السلطة الكاملة في تعيين رؤساء التحرير وغيرهم من القيادات الإعلامية، فضلًا عن مجلس أعلى للصحافة معين أيضًا، بالإضافة إلى اتحاد للإذاعة والتلفزيون يقال إنه ملك للدولة أي للشعب إلا أنه يكاد يعمل لخدمة فرد واحد هو الحاكم، ومجلس الأمراء الذي يضع سياسته معين، وقد ثبت باليقين الفساد السياسي والمالي والإعلامي لقياداته قبل وأثناء الثورة، والشكل الثاني يضم صحفًا أو قنوات تلفزيونية خاصة يقال إنها مستقلة يملكها رجال أعمال موالون في الغالب للحكومة، ويتحكمون في السياسات التحريرية وفي رؤساء التحرير وأحيانًا في المضمون الإعلامي، وقد اعترف أحدهم

بتدخل الأمن في اختيار كبار المذيعين لديه، مع الاعتراف بفاعلية بعض هذه الصحف. إلى جانب ذلك هناك بعض الصحف الحزبية التي يمتلكها أحزاب كرتونية لا دور لها في الحياة السياسية سوى الصراخ السياسي؛ حيث لا تعدو أن تكون ظاهرة صوتية بعيدة تمامًا عن الحق في الوصول للمعلومات، كما أنها عاجزة عن تحقيق الديمقراطية داخل الأحزاب التي يتشبث زعماءها بالبقاء في رئاسة الحزب حتى الموت.

والإطار القانوني المقترح يجب أن يتعامل مع وسائل الإعلام القائمة ووسائل الإعلام التي لم تنشأ، وبالنسبة للأولى يقترح بقاء ملكيتها للدولة؛ لأنها إحدى الأصول الاستراتيجية مثل قناة السويس أو السكة الحديد أو الأهرامات لا يمكن التصرف فيها بالبيع إلا أنه يجب فصل الملكية تمامًا عن الإدارة، فالدولة مالك رمزي والذي يدير ويتصرف ويضع السياسات الإعلامية هو الشعب من خلال مجالس إدارات منتخبة انتخابًا مباشرًا من الجمعية العمومية للإعلاميين والإداريين والعمال، على أن تباشر هذه المؤسسات عملها كهيئات مستقلة ماليًا وسياسيًا وإداريًا عن الحكومة، مع إيجاد صيغة تضمن حق الدولة في أرباح المؤسسات الإعلامية القائمة.

وبالنسبة لملكية الوسائل الإعلامية الجديدة، يجب أن يكفل القانون ملكية الأفراد والأحزاب والشركات ومؤسسات المجتمع المدني والدولة حق إنشاء الصحف والقنوات الإذاعية والتلفزيونية. وسوف يعمل قانون المنافسة الحرة بين هذه الوسائل على بقاء الجيد منها، واندثار السيئ، كما سيعمل التنافس في الأفكار والرغبة في الوصول للجماهير إلى تحقيق الحق في المعرفة.

٣ - استقلال وسائل الإعلام: على الرغم من أننا في العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين إلا أن تقرير Hutchins Commission عن الإعلام الحر والمستقل والصادر في أربعينيات القرن الماضي لا يزال يمثل مرجعاً مهماً في سياق هذه المداخلة، فقد عالج التقرير خمس وظائف أساسية للصحافة هي:

١ - تقديم تقرير متكامل وموضوعي، يعتمد على الحقائق والأخبار للأحداث اليومية، ومعالجتها في سياق يعطي لها معنى مفهوماً.

٢ - العمل كمنتدى حر لعرض وتبادل كافة وجهات النظر المتعارضة أوجه النقد المتباينة.

٣ - تمثيل القوى والتيارات السياسية المختلفة في المجتمع.

٤ - التعبير الأمين عن أهداف وقيم المجتمع.

٥ - تنمية وعي المواطنين بكل ما يحدث في المجتمع، وتمكين المجتمع من الحق في المعرفة.

هذه الوظائف الخمس تهدف إلى مساعدة المواطنين من حكم أنفسهم بأنفسهم، ووجودهم بشكل كامل في الفضاء العام، وتمكين الرأي العام من مراقبة الحكومة وكشف الفساد، وتطهير المجتمع من المفسدين، والتعبير عن حقوق وأولويات الفئات والقوى المختلفة، وضبط آليات تطبيق العدالة الاجتماعية، وهذه الأدوار مجتمعة هي ما يجعل الصحافة واحدة من أهم مصادر القوة في المجتمع ومقاومة احتكارها لدى الحاكم أو الأقلية المحيطة به؛ حيث تعيد توزيع القوة وتمنع احتكار المعلومات،

باختصار الصحافة هنا تعمل كآلية لحراسة الديمقراطية وترسيخ قيم الثورة.

إلا أن التخوف يبدو واقعياً عندما أشار Rob Atkinson إلى صعوبة التعويل على الأبعاد القانونية وحدها في ضمان وجود صحافة حرة ومستقلة، مؤكداً على أهمية أسبقية وجود مجتمع مدني يؤمن بدور الصحافة الحرة والمستقلة حتى تنجح فكرة حرية واستقلالية الصحافة، إلا أن التفاعل بين الطرفين: الصحافة الحرة والمستقلة، والمجتمع المدني المؤمن بقيم الديمقراطية يبدو أمراً مهماً لبقائهما معاً.

فالتفاعل الطبيعي بين ديمقراطية الصحافة وديمقراطية المجتمع ككل يعزز بعضه بعضاً، فقد انخفض توزيع الصحف الجادة في روسيا بعد سقوط الاتحاد السوفييتي السابق على الرغم من تمتعها بدرجة أكبر من الحرية والاستقلالية لعدم دعم المواطنين وتعودهم على الصحافة الجادة، ونفس الأمر حدث مع مشاهدي التلفزيون في الدول التي مرت بظروف التحول الديمقراطي بعد الثورات؛ حيث تزايد الإقبال على مشاهدة الأفلام والدراما الترفيهية الأمريكية على حساب الأعمال الجادة المنتجة محلياً، وهو ما يشير إلى أنه في غياب بيئة اجتماعية مساعدة على جودة وجدية المضمون الصحفي قلما تنمو الصحافة حتى لو كانت حرة ومستقلة. وعلى هذا يمكن القول بأن الإطار القانوني لحرية واستقلالية الإعلام وحده لا يفيد كثيراً على الرغم من قدرته على المساعدة، فلا بد من بيئة سياسية اجتماعية مؤيدة ثقافة صحفية تعزز قيم الديمقراطية.

على نحو أكثر وضوحًا فإن استقلال الصحافة مرتبط بانتخابات حرة ونزيهة تضمن الإتيان برئيس جمهورية يعكس الإرادة الشعبية وبسلطة تنفيذية لا تهيمن على السلطة التشريعية وباستقلال السلطة القضائية، وسيادة القانون ووجود مجتمع مدني قوي، ومنع تدخل الدولة في وضع السياسات الإعلامية أو في المضمون أو في تعيين رؤساء التحرير أو الإشراف العام على العمل الإعلامي.

٤ - الحق في الوصول إلى المعلومات: بعد مراجعة للوضع الحالي لقوانين الشفافية، والوصول إلى المعلومات وحرية الصحافة عالميًا، يمكن القول إن عصرًا جديدًا من التعامل مع المعلومات قد بدأ، وإن عصرًا آخر كان يقوم على سياسة التكتّم والسرية قد ولى، وإن التحول الحقيقي نحو العصر الجديد تدعمه قوى الرأي العام العالمي والمحلي، والمنظمات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، والنظم التكنولوجية المعاصرة وغيرها؛ مما يجعل من العسير العودة إلى الوراء مرة أخرى، فقد اعتمدت خمسون دولة قوانين شاملة لتيسير الانفتاح الكامل على الوثائق الحكومية باستثناءات قليلة ترتبط بالأمن القومي وأسرار الدولة، كما أن ثلاثين دولة أخرى تعيد النظر في بنيتها القانونية لتضمن حرية الوصول إلى المعلومات من قبل الصحفيين وغير الصحفيين.

ليس بجديد التأكيد على أن الأصل في حرية الصحافة هو حرية الوصول إلى المعلومات، وليس حرية التعبير كما يقال دائمًا على الرغم من أهميتها القصوى؛ ذلك أنه لا قيمة لرأي لا يستند إلى معرفة أو إلى قاعدة معلوماتية ينطلق منها، وقد تؤثر نظم ملكية وسائل الإعلام على

حق الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير، إلا أن العبرة ليست بملكية النظم الإعلامية، فقد تكون الصحيفة أو الإذاعة مملوكة للدولة أو القطاع الخاص أو لشركة مساهمة أو للحزب وتمنع من حقوقها الطبيعية، وقد يمنح الصحفي حرية التعبير عن رأيه، ويحرم من الأساس الذي يبنى عليه هذا الرأي وهو المعلومات، فتأتي آراؤه اجتهدات وتصورات بمعزل عن الواقع، وفي ظل منع المعلومات تظهر الصحافة ذات الآراء البلهاء خاوية المعنى والقيمة، وفي أغلب الأحوال يكون منع الصحفي من حقه في الوصول إلى المعلومات مبررًا كافيًا ومفسرًا جيدًا لوجود وازدهار الصحافة الصفراء والأخبار مجهولة المصدر، على هذا النحو فإن حرية الوصول إلى المعلومات في رأينا لها الأولوية على حرية التعبير عن الرأي، وفي ظل هذا التحليل أيضًا من الصعب أن نحاكم الصحفي أو الصحيفة التي تتجهّد في الوصول إلى الحقيقة، فتعز عليها المعلومات وتصبح شحيحة إلى الحد الذي تصبح فيه الشائعات وأنصاف الحقائق والادعاءات والتكهنات هي البديل الوحيد المتاح أمام الصحيفة للتعبير عن رأيها في القضايا والأحداث الجارية.

وإذا كان ذلك هو موقع المعلومات من حرية الصحافة، فإن هذه الأخيرة هي الأصل في الديمقراطية، خاصة في نظم سياسية تفتقر إلى بنية سليمة للأحزاب السياسية، وبنية سليمة للمؤسسات التشريعية، وتوازن مفقود بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لصالح الأولى وعلى حساب الأخيرة، ودساتير تكرر هيمنة السلطة على حساب الحريات العامة، ورأي عام غير مبالٍ؛ مما يجعل من حرية الصحافة وقوامها حرية

الوصول إلى المعلومات الركيزة التي يتمكن من خلالها الرأي العام من المشاركة المباشرة في الحياة العامة، وفي الرقابة على أداء الحكومة وفي صناعة الحياة من حوله.

ومن المؤكد أن القيود المفروضة على الصحافة وتحديدًا على إمكانية الوصول إلى المعلومات والحصول عليها من وثائقها ومصادرها في التوقيت المناسب تفرغ الصحافة من قيمتها، وتجعل دورها في وضع أجندة الرأي العام السياسية مخفوفًا بالمخاطر، ذلك أن القارئ في نهاية الأمر في حاجة إلى وقائع وحقائق ومعلومات موثقة، إلا أن ما يحصل عليه يخلو من كل هذا، وغالبًا ما يدفعه ذلك إلى الاعتماد على وسائل الإعلام الدولية التي تحتل موقعًا متقدمًا، سواء من حيث معدل الثقة في المعلومات التي تقدمها أو في قدرتها على وضع أولويات اهتماماته.

إلا أن حق الصحفي في الحصول على المعلومات Access to information يتشابك ويتصارع مع قضايا أخرى تعمل في اتجاهات متعارضة هي:

- أسرار الدولة State secrets والحق في حماية الخصوصية Privacy protection.
- حماية المصادر الصحفية Protection of Journalists' sources.

وفيما يلي نناقش هذين العاملين: فالحق في الوصول إلى المعلومات يقيّد من حجم «أسرار الدولة»، ذلك أن تأكيد حق الصحفي في الوصول إلى المعلومات قانونًا وممارسةً يقلل حتمًا من مساحة «المحظورات» أو

«الخطوط الحمراء»، فإذا تم التوسع في مفهوم أسرار الدولة والأمن القومي قل حجم المعلومات التي يمكن للصحفي أن يصل إليها.

ويؤدي التوسع في تطبيق مفهوم «أسرار الدولة» وتضييق الخناق على الصحفيين إلى تسريب المعلومات والأسرار Information leaking بما يتطلب حماية المصادر الصحفية وتعزيز القوانين الخاصة بها، فيما يدفع الوصول إلى المعلومات ونشرها وتعزيز حق الرأي العام في المعرفة إلى انعدام الحاجة إلى كل من تسرب المعلومات والأسرار وحماية المصادر الصحفية.

تبرهن المؤشرات أن الغالبية العظمى من طلب المعلومات Information requests بما يعادل ٨٠٪ في الدول التي أتيح فيها الحق في الوصول إلى المعلومات جاء من قبل المواطنين، فالوصول إلى المعلومات ليس معنيًا بتمكين الصحفي فقط بقدر ما هو معني بالتمكين المباشر للرأي العام في تتبع مصادر المعلومات والحصول على ما يريد منها. الاختلاف بين الجانيين هو أن الصحفي يسعى إلى الحصول على المعلومات بشأن القضايا العامة وينشرها على مستوى جماهيري بما يحقق أثرًا أوقع وأشمل في بناء الرأي العام، فهناك أولاً اختلاف في نوع المعلومات التي يحصل عليها الصحفي، وهناك أيضًا اختلاف في الهدف منها، وفي النتائج المترتبة عليها نتيجة معالجتها صحفيًا وسياسيًا. ولعل القيمة الحقيقية في إقرار الحق في الحصول على المعلومات هو مقاومة التمييز بين الصحف المملوكة للحكومة والصحف المملوكة للأحزاب أو تلك المملوكة للأفراد، بما يحقق تكافؤ الفرص أمام جميع الصحفيين، بغض النظر عن اتجاههم السياسي، أو الصحيفة التي يعملون بها.



ويتيح قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لأي طالب معلومات سواء كان صحفياً أو غير صحفي أن يتقدم للجهة الحكومية بطلب كتابي يحدد فيه المعلومات التي يريدها من دون الحاجة لبيان الغرض منها، وعلى الجهة الحكومية أن تقدم المعلومات على وجه السرعة، وإذا تقاعست الجهات الحكومية يمكن للصحفي أو طالب المعلومات أن يحيل الأمر إلى محقق خارجي غالباً ما ينتمي لإدارة أعلى من تلك التي رفضت تقديم المعلومات لإجبار الجهات الحكومية على تقديم المعلومات المطلوبة. وبالطبع يميز القانون للحكومات أن تمتنع عن تقديم بعض المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن القومي، أو النظام العام، أو الأسرار الشخصية، أو العلاقات الدولية. وإلى جانب ذلك تنص قوانين بعض الدول على أن تقوم الجهات الحكومية من تلقاء نفسها بإتاحة المعلومات للصحفيين عبر مواقعها على الإنترنت. وتتضمن قوانين الحق في الوصول إلى المعلومات عقوبات رادعة لمن يرفض تقديم المعلومات للصحفي أو للمواطن العادي تشمل عقوبات إدارية أو قانونية.

الموازنة العامة وتخصيص الموارد المالية

د. أحمد حلمي - خبير اقتصادي

أولاً: تعريف الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة للدولة هي تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة للدولة (مصروفات الحكومة) والإيرادات العامة للدولة عن سنة مالية مستقبلية أو مقبلة. وهي تستند في هذا الشأن إلى عنصرين:

١ - التقدير: لأن الأرقام المدونة بها أرقام تقديرية تمثل حجم الإيرادات المتوقع أن تحصل عليها الدولة (السلطة التنفيذية) وكذلك النفقات العامة المنتظر أن تنفقها الحكومة لإشباع حاجات المواطنين في الدولة خلال سنة مقبلة.

٢ - الاعتماد: ويعنى أن الأرقام الخاصة بالنفقات العامة والإيرادات العامة لا يمكن إقرارها بدون اعتماد السلطة التشريعية لها حتى يصدر القانون الخاص بالموازنة بالنسبة للسنة محل التقدير.

ثانياً: خصائص الموازنة العامة للدولة

١ - الموازنة صيغة تقديرية؛ لأنها تحضر لسنة مقبلة، وعادة ما تبدأ من وسط السنة (يونيه).

٢ - وهى تقديرية لأنها تتطلب موافقة السلطة التشريعية على مجموع النفقات العامة والإيرادات العامة السنوية.

٣ - الموازنة لها صفة السنوية.

٤ - لها صفة الجباية أى أن إيراداتها تتكون بالأساس من الإيرادات الضريبية والمنح المدة للإنفاق العام.

٥ - التحديد الزمنى أى لا بد أن تنجز الدولة نفقاتها وتحصل إيراداتها فى السنة المحددة.

٦ - أولوية الإنفاق العام على الإيراد العام.

ثالثاً: أهمية الموازنة العامة للدولة

تبدو أهمية الموازنة العامة للدولة من ناحيتين:

١ - من الناحية السياسية: يشكل إعداد الموازنة العامة للدولة واعتمادها مجاًلاً حساساً من الناحية السياسية؛ لأنها تعتبر من أهم وسائل الضغط التى يمكن أن يستخدمها البرلمان للتأثير على الحكومة، سواء من حيث طلب تعديلها أو حتى رفضها. وهو ما يجبر الحكومة على اتباع منهجية سياسية معينة لكى تحقق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية.

٢ - من الناحية الاقتصادية: الموازنة العامة أداة توجيه الاقتصاد القومى؛ لأنها لم تعد فقط أرقاماً وكميات كما كانت فى الفكر التقليدى لها، بل أصبح تأثيرها على أهم مؤشرات الاقتصاد القومى،



علاوة على أنها أداة إشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

رابعاً: المبادئ الأساسية للموازنة العامة للدولة

اتفق علماء المالية العامة على عدد من المبادئ التالية:

- ١ - مبدأ سنوية الموازنة: ويقضى بأن الموازنة تعبر عن سنة مالية.
- ٢ - مبدأ العمومية: وتقضى بإظهار كل النفقات وكل الإيرادات.

٣ - مبدأ الوحدة: ويعنى أن الموازنة يدرج بها كافة عناصر الإيرادات العامة وعناصر الإنفاق العام في بيان واحد.

٤ - مبدأ عدم التخصيص: ويقصد به عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لتوجيهه لإنفاق معين.

٥ - مبدأ التوازن: أى تساوى جانبى الإنفاق العام والإيرادات العامة يمثل التوازن.

خامسًا: معنى عجز الموازنة العامة للدولة

العجز هو فارق سلبي في الموازنة التوسعية أى زيادة المصروفات (الإنفاق العام) التى تزيد من الطلب الكلى، ودون أن يصحب هذه الزيادة زيادة مقابلة في الإيرادات العامة للدولة؛ مما يتسبب ذلك في وجود فجوة تمثل عجز الموازنة العامة.

ويرجع ظهور العجز في الموازنة بشكل عام إلى:

١ - زيادة كبيرة في الإنفاق العام نتيجة الزيادة المستمرة في احتياجات المواطنين.

٢ - ضعف معدل النمو الاقتصادى.

٣ - نقص إيرادات الدولة (حصيلة الضرائب والمنح).

٤ - زيادة الضرائب غير المباشرة ، فتزيد الأسعار ويحدث نقص بالتالى في القوة الشرائية ، فتحدث مطالبة بزيادة الأجور لمواجهة عبء ارتفاع الأسعار.

ومعالجة عجز الموازنة يتطلب ما يلي:

- ١ - برامج إصلاح اقتصادى واجتماعى ، بهدف ترشيد الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة بزيادة الضرائب. ويتم تمويل العجز من موارد داخلية (اقتراض داخلى) (دين عام محلى).
- ٢ - اللجوء إلى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لتمويل العجز بقروض طويلة الأجل.

سادسًا: مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة

١ - الإعداد والتحضير للموازنة

- تتولى السلطة التنفيذية مرحلة التحضير للموازنة؛ حيث إن
- الحكومة تدير قطاعات الدولة من خلال الوزارات المختصة، وبالتالي فهي أعلم بكل احتياجاتها المالية من نفقات.
 - لديها أكبر قدرة ومعرفة بالية الدولة.
 - الموازنة تمثل البرامج والخطط الحكومية فى كل المجالات لفترة مقبلة.
 - السلطة التنفيذية أفضل فى تحضير وإعداد الموازنة من السلطة التشريعية؛ لأنها لديها القدرة على تقدير أوجه الإنفاق وحجم متطلباتها من الإيرادات.
 - كل وزير يتولى تقدير نفقات وزارته، ويقدمها إلى رئيس الوزراء،

وتحدد سلطات وزير المالية في هذا الشأن فيما يحقق منفعة الدولة والمصلحة العامة.

٢ - الإجراءات الفنية في إعداد الموازنات العامة

يطالب وزير المالية الوزراء بوضع تقدير للإيرادات والنفقات في الوزارة للسنة المقبلة؛ حتى يمكنه وضع التصور الأول لمشروع الموازنة العامة.

- كل مؤسسة تابعة لوزارة ما تتولى إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات أو ما تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية، وترسلها إلى وزارتها، ويتم مراجعتها وتعديلها ثم إدراجها ضمن مشروع الموازنة الذي يعرض على مجلس الوزراء والذي يتولى بدوره إحالته إلى السلطة التشريعية في الموعد المحدد.

- يؤخذ في الاعتبار تصنيف الموازنة الجديد وفقاً للتعديل في القانون كما سبق أن ذكرنا، أي في إطار التصنيف الوظيفي والتصنيف الاقتصادي للموازنة

٣ - اعتماد الموازنة العامة للدولة

تختص بذلك السلطة التشريعية، حيث إن الاعتماد يعد الشرط الضروري لوضع الموازنة العامة موضع التنفيذ، وذلك وفقاً للقاعدة «أسبقية الاعتماد على التنفيذ».

مراحل الاعتماد للموازنة العامة

* مرحلة المناقشة العامة في البرلمان

حيث يعرض مشروع الموازنة للمناقشة العامة في مجلس الشورى في اللجنة المختصة (لجنة الشؤون المالية والاقتصادية) التي أحيل لها مشروع القانون، ويناقش كليات الموازنة وارتباطها بالأهداف الاقتصادية للدولة. ونفس الأمر يحدث في مجلس الشعب والذي أحيل إليه مشروع القانون من مجلس الوزراء للمناقشة العامة في اللجنة المختصة وهي لجنة الخطة والموازنة.

* مرحلة المناقشة التفصيلية لمشروع الموازنة

وتتضمن بها اللجان المختصة في المجلسين على النحو السابق ذكره، وتبدأ اللجان في إعداد تقرير عن مشروع ربط الموازنة العامة للدولة بالعرض على المجلس في الجلسات العامة لمناقشتها والموافقة عليها في حضور ممثل الحكومة.

* بعد المناقشة النهائية في البرلمان

يتم التصويت على مشروع القانون ومواده مادة مادة، ثم تتم الموافقة على المشروع بمجمله وفقاً لما ورد بالدستور والقوانين المعمول بها. - إذا وافق البرلمان على مشروع الموازنة العامة للدولة يصدر قانون الموازنة العامة وتبدأ الحكومة في التنفيذ.

سابعاً: الصورة العامة للموازنة العامة للدولة وفقاً للتصنيفات الجديدة المتبعة وكيفية تحليلها وقراءتها:

أوضح التصنيف والتبويب الجديد المتبع في تحليل عناصر الموازنة العامة للدولة أنها تتضمن التقسيمات التالية:

١ - التقديرات الأساسية الإجمالية لمشروع الموازنة العامة للدولة وتشمل:

أ- الاستخدامات (الإنفاق العام).

ب- الموارد العامة (الإيرادات العامة).

٢ - التقديرات التفصيلية للمصروفات العامة للموازنة العامة للدولة وتشمل:

أ- عناصر المصروفات العامة وفقاً للتصنيف الاقتصادي.

ب- عناصر المصروفات العامة وفقاً للتصنيف الوظيفي.

٣ - التقديرات التفصيلية للإيرادات العامة.

وبعد ذلك يعرض مشروع الموازنة العجز النقدي للموازنة والعجز الكلي للموازنة وإجراءات تمويله، وأخيراً الدين العام ومفاهيمه الاقتصادية.

ونفصل فيما يلي ما سبق إجماله تطبيقاً على ما ورد بمشروع موازنة الدولة في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠:

أ- الإيرادات العامة

وتتمثل في الإيرادات التي تتحصل من عمليات التشغيل وأداء النشاط المباشر وغير المباشر للوحدات والجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة، وتشمل ما يلي:

١ - الإيرادات الضريبية بأنواعها.

٢ - المنح المحصلة من الداخل أو الخارج.

٣ - الفوائض والأرباح وإيرادات الخدمات وغيرها.

وقد قدرت في موازنة ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ بنحو ٢٢٥ مليار جنيه.

ب - المتحصلات من حيازة الأصول المالية

وتقدر بنحو ٢,٨ مليار جنيه. وتتضمن حصيلة الخصخصة (١٠) مليارات جنيه) ولكن في هذه الموازنة لم يضمن بها رقم الخصخصة؛ بسبب الأزمة المالية العالمية.

ج - الاقتراض وإصدار الأوراق المالية

هذا الاقتراض هو مصدر تمويل العجز في الموازنة العامة، بالإضافة إلى أنه مصدر سداد القروض المحلية والخارجية. وبالتالي هذا البند يخفض من حجم الدين العام والذي في الواقع يعبر عنه بالعجز الكلي في الموازنة، والذي يساوى صافي الاقتراض (الاقتراض الجديد - سداد القروض المحلية والأجنبية).

ويقدر الرقم في الموازنة بنحو ١٢٢ مليار جنيه.

الدين العام

هو الدين الداخلي والذي قدر في يناير ٢٠١١ بنحو ٨٤٧ مليار جنيه، والدين الخارجى وقدر بنحو ٣٥ مليار دولار. وبلغ الدين الحكومى ٢٣ مليار دولار، وهو عبارة عن قروض خارجية. أما الدين غير الحكومى فقدر بنحو ٧,٤ مليار دولار.

ومن المعروف أن من أهم أسباب تفاقم الدين العام عدم ترشيد الإنفاق العام وزيادة الاعتماد على القروض الخارجية؛ مما قد يؤدي هذا إلى زيادة كبيرة في الدين العام وخروجه عن الحدود الآمنة (نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي).

أسس تقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة

تُعد سلامة تقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة للدولة المؤشر الحقيقي لواقعية الموازنة. لذلك، تحاول السلطة التنفيذية اختيار الأسلوب الأكثر كفاءة في تقدير نفقاتها وإيراداتها، عند إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة. وفيما يلي أهم طرق التقدير:

أ- طريقة تقدير النفقات العامة

تُعد طريقة «التقدير المباشر» هي الطريقة المتبعة دائماً في تقدير النفقات العامة. وبمقتضى هذه الطريقة تُقدر النفقات طبقاً للاحتياجات المعروفة، لدى الموظفين المختصين في مختلف الوزارات والهيئات العامة. وفي الظروف الواقعية، تميل الوزارات والهيئات العامة عادة إلى المغالاة في تقدير نفقاتها، حتى تضمن لنفسها ظروف إنفاق ملائمة للعمل، وحتى يتسنى لها مواجهة أي ظروف طارئة خلال العام. ولذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها، تتم مراجعتها في وزارة المالية، التي تراعى وجود معدلات للإنفاق، وتستشهد بالإنفاق

الفعلي في السنتين الأخيرتين. كما أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تُجرى في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية.

ب- طرق تقدير الإيرادات العامة

(١) طريقة التقدير المباشر: وذلك بأن يستعين المسؤولون عن إعداد الموازنة بجميع البيانات والمعلومات، التي يستطيعون الحصول عليها، لتحديد الإيرادات المتوقعة، خلال السنة المقبلة. فإلى جانب الإيرادات التي حُصّلت في السنوات الأخيرة، يؤخذ في الحسبان التغيرات المتوقعة في الضرائب، والرسوم المختلفة، وكذلك ما ينتظر أن يكون عليه النشاط الاقتصادي، والدخل القومي... إلخ.

(٢) طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة: وذلك بأن تُقدّر الإيرادات العامة للسنة المقبلة، على أساس الإيرادات التي تحققت فعلاً في السنة قبل الأخيرة، باعتبار أنها آخر سنة عرفت نتائجها، مع عدم إدخال أي تعديلات على أرقام هذه الإيرادات، إلا إذا كان هناك سبب مؤكد يدعو إلى ذلك، مثل: فرض ضريبة جديدة، أو زيادة سعر ضريبة قائمة فعلاً.

(٣) طريقة الزيادات السنوية: وذلك بأن تُقدّر الإيرادات العامة للسنة المقبلة، على أساس متوسط الإيرادات، التي حُصّلت خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات، عادة)، وتُزاد بنسبة مئوية معينة، تمثل معدل الزيادة في الدخل القومي.

مرحلة اعتماد الموازنة العامة للدولة

١ - السلطة المختصة باعتماد الموازنة

تفرد السلطة التشريعية باعتماد الموازنة، على أساس أنها جهة الاختصاص الوحيدة، التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها. وتعتمد الموازنة قبل تنفيذها، فالسلطة التنفيذية لا تستطيع أن تبدأ في التنفيذ إلا بعد اعتماد الموازنة من السلطة التشريعية.

وقد يحدث، في الحياة العملية، أن تطول مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة، ومن ثم، لا تُعتمد (يُصادق عليها) قبل بداية السنة المالية، وفي هذه الحالة، يستمر العمل بالموازنة القديمة، إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة.

٢ - إجراءات اعتماد الموازنة

عندما تتقدم الحكومة بمشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية، تتولى اللجنة الفنية المختصة (اللجنة المالية) دراسة المشروع، جملة وتفصيلاً، وإعداد تقرير عنه، يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات، التي ترى إدخالها على المشروع. ومن حق هذه اللجنة أن تطلب من مختلف الجهات العامة أى بيانات ومعلومات، للاستفادة بها، عند دراسة مشروع الموازنة العامة. ومن حق اللجنة كذلك أن تستدعى الوزراء والمسؤولين، الذي أسهموا في إعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم.

وبعد أن تنتهي اللجنة من إعداد تقريرها، يحال إلى البرلمان لفحص المشروع على ضوء هذا التقرير، وما يكون قد ورد به من ملاحظات. وبعد

أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع الموازنة العامة واعتمادها باباً بآباً،
يقترح على المشروع متكاملًا.

٣ - حق السلطة التشريعية في تعديل تقديرات الموازنة

من حق أعضاء السلطة التشريعية إبداء الملاحظات على كافة بنود مشروع الموازنة العامة، من إيرادات ونفقات، وكذلك حق طلب إجراء التعديلات بالزيادة أو النقص، لكافة بنود مشروع الموازنة العامة. ولا شك أن هذا الحق المقرر للسلطة التشريعية يعد أمرًا طبيعيًا، وإلا كان اعتماد (تصديق) السلطة التشريعية الموازنة العامة غير ذي معنى.

ولكن على الرغم من ذلك فإن دساتير معظم الدول تنص على ضرورة موافقة الحكومة على ما يقترحه أعضاء السلطة التشريعية من تعديلات. والواقع أن هذا القيد يرجع إلى أسباب عديدة منها:

أ- يُطالب أعضاء السلطة التشريعية دائمًا بزيادة النفقات العامة، ليس بهدف المصلحة العامة، ولكن لتحقيق مصالح فئوية، أو لمجرد كسب رضا ناخبهم.

ب- يؤثر تعديل أرقام الإيرادات العامة أو النفقات العامة في التوازن الاقتصادي العام، ومن الضروري إعادة النظر فيه.

ج - ترتبط الموازنة العامة بكل من الخطة العامة والموازنة النقدية؛ ولذلك فعند تعديل أرقام الموازنة العامة، لا بد من إعادة النظر في الخطة العامة والموازنة النقدية.

د - يؤثر تعديل أرقام الموازنة العامة في مدى إمكانية تنفيذ برنامج الحكومة، الذي التزمت به أمام السلطة التشريعية.

لهذه الأسباب، فإن الأمر يقتضي ضرورة الحصول على موافقة الحكومة على اقتراحات السلطة التشريعية، بإجراء تعديلات في مشروع الموازنة العامة.

مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة

تتولى مجموعة من أجهزة الدولة أعمال الرقابة الداخلية والخارجية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة. فبالإضافة إلى الرقابة الداخلية، التي تنفذها الوحدة الإدارية الحكومية، وفقاً للوائح والإجراءات المنظمة لأعمال الصرف والتحصيل، تتولى عدة أجهزة خارجية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، كرئاسة وزارة المالية والبرلمان.

إن أهم ما يميز رقابة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، أنها تعتمد على كل من أسلوب الرقابة المانعة (أي الرقابة قبل التنفيذ)، وهي رقابة داخلية تهدف إلى التحقق من أن التصرفات المالية تُجرى وفقاً للقواعد والإجراءات المنظمة لها، وأسلوب الرقابة اللاحقة (أي الرقابة بعد التنفيذ)، وتؤديها الأجهزة الخارجية المختصة، بهدف التحقق من سلامة تنفيذ العمليات، فضلاً عن تقييم أداء تنفيذ الموازنة.

دور المجتمع المدني في التحول الديمقراطي

د. أيمن عبد الوهاب - مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية
تشكل دراسة المنظمات غير الحكومية أحد المداخل الرئيسية لدراسة العلاقة بين الدولة والمجتمع، وهى العلاقة التي تنطوي على آثار بالغة الأهمية في دفع عملية التحول الديمقراطي وإضفاء الطابع الديمقراطي على مؤسسات المجتمع، خاصة مع تزايد موجة المطالبة بإعادة النظر في دور الدولة والمجتمع بما يعطى الأخير مساحات أكبر.

فقد ساهمت العديد من التحولات الدولية والإقليمية في تغيير العديد من المعادلات والإستراتيجيات الدولية، والتي أفرزت بدورها مجموعة من السمات المميزة لنظام ما بعد الحرب الباردة، ومن هذه المعادلات تغير معادلة الحكم وفلسفته القائمة على قاعدة الفصل بين الديمقراطية والتقدم الاقتصادي، وتعميق فكرة الاعتماد المتبادل بين الشعوب تحت مظلة عولمة «المشكلات الإنسانية»، وبالتالي القبول بدور متزايد - وإن كان متدرجاً - لفاعلين دوليين جدد مثل المنظمات الدولية غير الحكومية.

فطابع العولمة الذي اكتسبته مشاكل الإنسانية الراهنة أصبح يدفع بالمجتمع المدني نحو النزوع المتزايد إلى النضال. فمثلما تتكون هيئات



جديدة مشتركة بين الدول لمعالجة قضايا تتجاوز الحدود القومية، تنشأ أيضاً مؤسسات جديدة للمجتمع المدني تتجاوز الحدود القومية بهدف زيادة تأثيرها على الأحداث والعمليات التي تشكل المجتمع العالمي.

كما لم تكن التطورات على المستوى الداخلي في غالبية البلدان النامية، بأقل من أن تدفع بمزيد من الاهتمام بالسياسات العامة ومحاولة التأثير فيها، لا سيما فيما يتعلق بالتحويلات الاقتصادية وتأثيراتها السلبية على بعض قطاعات المجتمع.

ولذا، تم تجاوز النظرة التقليدية للمنظمات غير الحكومية من قبل الحكومات والمنظمات الدولية ومؤسسات التمويل العالمية، وبرزت نظرة جديدة أوسع لدور المجتمع المدني نفسه، وهو ما انعكس بالتبعية على أدوار وآليات هذه المنظمات غير الحكومية، والتي يمكن أن نرصد بعضها في التالي:

- اتساع أجندة العمل الأهلي لتتجاوز تلك المرحلة القاصرة على مجالات البر والأعمال الخيرية ومجالات تحسين سبل المعيشة بشكل عام في مجالات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية إلى مرحلة المشاركة في صياغة أولويات القضايا الدولية وتعميق مجالات عملها تجاه قضايا السلام والديمقراطية وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والفقر والبيئة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي أصبحت معه المنظمات غير الحكومية فاعلاً دولياً في كافة المؤتمرات العالمية التي عقدها الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة.

- أصبحت المنظمات غير الحكومية تطرح كقطاع ثالث بين الحكومة والقطاع الخاص باعتبارها أحد المحفزات لمدخل تنموي جديد يستند إلى المبادرة الفردية والاعتماد على الذات، ويركز على الاندماج وتشغيل البنية الاجتماعية والاقتصادية للقواعد الشعبية التحتية .

- ساعد تطور وسائل الاتصال والتكنولوجيا الحديثة في بلورة دور المنظمات غير الحكومية وربطها معاً، سواء من خلال التشبيك على المستوى الدولي كما هو الحال بالنسبة لمنظمة سيفيكس «التحالف العالمي لمشاركة المواطنين»، حيث تضم المنظمات المانحة والمتلقية، أو من خلال إيجاد ما يمكن تسميته «بإعلام المنظمات غير الحكومية».

وتعد ملامح التغيير التي اكتنفت المنظمات غير الحكومية كبيرة، وهي مرشحة لمزيد من التغيير، لا سيما في البلدان النامية، وهو ما تجلّى في تزايد الاتجاه نحو تعظيم دور هذه المنظمات في تحديد ورسم السياسات العامة في دولها، وإن كان من الضروري هنا التأكيد على مجموعة من التحديات والقيود التي يمكن أن تواجه تلك المنظمات باعتبارها محددات لإمكانات انطلاق دور المجتمع المدني من عدمه في البلدان النامية، ومنها بطبيعة الحال المملكة المغربية مثل:

- مستوى التنمية الاقتصادية المتحقق في الدولة باعتباره محددًا لشكل ومسار المنظمات غير الحكومية، كما أن توافر الطبقة الوسطى يعد محددًا إضافيًا لا يمكن تجاهله، حيث إن وجود هذه الطبقة، إلى جانب توافر مستوى معقول من التنمية يعظم من فرص مساهمة تلك المنظمات في التنمية.
- إن تفاعل المنظمات التطوعية التقليدية القائمة على المساعدة الاجتماعية والبر المعروفة والقائمة في بلدان العالم والمنظمات غير الحكومية الحديثة، لا شك أنه يضيف أبعادًا أخرى أكثر ديناميكية، يمكن معها تحقيق حركة انتقال أعمق وأقوى في مجالات التنمية، وفي العلاقات التضامنية بين أفراد المجتمع خاصة في الدول الأقل نموًا.
- إن الخصوصية المجتمعية تواجه بنظام عالمي يفرض نفسه بكل من قوة السوق ووسائل الإعلام والاتصال التي تخرق الحياة البشرية في أرجاء العالم. ولذلك تبدو المواجهة في غير صالح

تلك المجتمعات النامية، وبالتالي فالمطلوب هو مواكبة هذه التطورات والعمل من داخل هذا النظام بنفس أسلوبه حتى يمكن الاستفادة مما يتيح من فرص وإمكانيات لن تتحقق في حالة مواجهته والوقوف ضده.

واتساقاً مع هذه القيود أو الفرص، يمكن فهم مغزى بروز مفهوم المجتمع المدني وتردده على نطاق واسع داخل أوساط المثقفين والنخب المصرية والعربية خلال العقد الأخير من القرن الماضي، بل وانتقاله لمكان الصدارة كأحد مفردات الخطاب السياسي للعديد من القوى السياسية المصرية والعربية.

فقد سعى مؤيدو هذا المفهوم إلى ربطه بمجموعة المتغيرات الدولية والإقليمية، والمتعلقة منها على وجه الخصوص، بالتححر الاقتصادي والمشروع الفردي والابتعاد عن التخطيط المركزي، إلى جانب تلك السياسات المتعلقة بالتحول الديمقراطي، وتراجع الإنفاق العام للحكومات، وهو الاتجاه الذى برز منذ أوائل الثمانينيات ليحل محل النموذج التنموي الذى كان سائداً في معظم البلدان النامية، وقام على طبيعة تداخلية من قبل الدولة، وارتبط بنظام سياسي سلطوي يعتقد أن عملية التنمية تحتاج إلى سلطة مركزية قوية.

هذا التغيير الذي شهده النظام الدولي والذي فرض تغيراً في بعض آلياته المتعلقة بدور عالمي للمجتمع المدني، فرض بالتبعية تلك العلاقة الرابطة بين المجتمع المدني على المستوى الإقليمي (المستوى المحلي)

والمستوى العالمي، كما أنه يبرز أهمية دراسات الحالة وموقع الخصوصية المرتبط بدرجة تطور علاقة الدولة بالمجتمع المدني.

أولاً: مفهوم المجتمع المدني وتطوره

مر المفهوم بعدة تطورات خلال المراحل الزمنية المختلفة في المجتمعات الديمقراطية الليبرالية بشكل أفرز معه عددًا من المعاني الجديدة في كل مرحلة تحمل في جنباتها مطالب جديدة. ومن المعروف أن مفهوم المجتمع المدني قد غاب من النظرية السياسية عقودًا طويلة خلال القرن العشرين لفقدانه موطئ قدم في النظريات الاجتماعية والسياسية والقانونية الأساسية التي سادت خلاله في الغرب وفي الشرق.

ووفقًا لبعض النظريات فإن المجتمع المدني يمثل العملية الديمقراطية، كما أن هناك ربطًا بينه وبين العديد من المفاهيم السياسية وفي مقدمتها مفهوم جماعات المصالح، حيث ترجع هذه الرابطة إلى كتابات أرسطو حول العلاقة بين صراع الفئات الاجتماعية وطبيعة النظام السياسي السائد مرورًا بفلسفة هيجل - أول من أكد التمايز بين المجتمع والدولة - حول المجتمع المدني الذي يتكون من مصالح اجتماعية متعددة، ويتمايز عن الدولة فلا يتطابق معها ولا يسقط بسقوطها. وبشكل عام يمكن الحديث عن ثلاث مدارس فكرية كبرى تناولت مفهوم المجتمع المدني، وهي المدارس الليبرالية والهيكلية والماركسية التي شكلت فيما بينها مساحات مشتركة ساهمت في تطوير المفهوم.

ويمكن التأكيد على عدد من المقولات الرئيسية، نذكر منها:

- تغير عملية التقييم الخاصة بدور مؤسسات المجتمع المدني، حيث إن عملية التقييم الراهنة تفرض التعامل مع المجتمع المدني كمساحة أكبر من مجرد تقييم أدائه المؤسسي أو الوقوف على حدود الإسهام الاقتصادي والاجتماعي إلى نطاق أوسع تشمل مدى قدرته على تطور ونشر الثقافة المدنية ووجود نخبة مؤمنة بهذه الثقافة على رأس المؤسسات المدنية، ومدى توافق الخبرة الميدانية للمؤسسات مع أجندة العمل الجديدة.
- وأن توضع هذه العملية التقييمية في ضوء السياق الجديد الذى يحكم الكثير من التفاعلات السياسية والمجتمعية. فالملاحظ أن حجم التفاعل بين الضغوط والمطالب الخارجية والداخلية، قد ساهم في تغيير البيئة الداخلية، وتحديد حيز نشاط وفاعلية القوى المدنية ومؤسساتها، بالإضافة إلى مساهمتها في بلورة بعض اتجاهات تحرك تكوينات المجتمع المدني نحو أدوار جديدة استناداً على أجندة غير تقليدية بلورتها متغيرات الواقع الدولي والمحلى.
- إن العلاقة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني ليست دائماً على طرفي نقيض، وبالتالي يصبح من الصعب تقبل فكرة الصراع بين الدولة والمجتمع، كما يحاول البعض طرحه كنتيجة ثابتة لضعف وعجز الدولة عن الوفاء بالوظائف المنوطة بها.

- إن المجتمع المدني يرتبط بالأساس بوجود مؤسسات ومنظمات غير حكومية، ومن ثم يتوافر فاصل معين بينها وبين الدولة وأجهزتها.

- قدرة مؤسسات المجتمع المدني على طرح صيغة أصلية مع غيرها من الهياكل المؤسسية «للبناء الديمقراطي» تتوافق مع خصوصية التشكيلات الاجتماعية في تلك الدولة.

واتساقاً مع المقولات السابقة، تبرز العلاقة الارتباطية بين العملية الديمقراطية وحيز وجودها وارتباطها بوجود مجتمع مدني قوي. فالديمقراطية معناها الإدارة السلمية للمجموعات المتصارعة والمصالح المتباينة، وهو ما يتوافق مع مضمون تعريف المجتمع المدني والذي ينظر إليه على «أنه الرابطة المثلى بين المواطنين والحكومة، وهو الوسيلة المثلى لتوزيع المشاركة الشعبية. وهنا يمكن تقديم تعريف موجز لمقولة المجتمع المدني بأنه مجموعة القيم والأعراف التي يقبلها المجتمع المنظم على نحو سلمى، طوعاً.

وهذا القبول الطوعي هو بالضرورة نتاج للثقافة الأم الأوسع وثقافة قائمة بذاتها تتركز حول العمل الطوعي العام والمنهجي في إطار ديمقراطي. ووفق هذا التعريف فإن المجتمع المدني يشمل كل المنظمات والتجمعات المدنية غير الساعية للوصول إلى السلطة والتي تتوسط بين الأفراد والدولة.

كما يمكن بيان مفهوم المجتمع المدني من منظور مقارب بأنه «مجموعة من التنظيمات التطوعية المستقلة نسبياً، والتي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها أو تحقيق منفعة جماعية للمجتمع ككل، وهي في ذلك ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والإدارة السليمة للتنوع والخلاف». إذن ينطوي مفهوم المجتمع المدني على ثلاثة أركان رئيسية: أولها، الفعل الإرادي الحر (مبادرات أهلية)، ثانيها، وجود إطار تنظيمي، أي وجود تراضٍ واتفاق بخصوصه. أما ثالثها، فهو الركن الأخلاقي والسلوكي، ويشير إلى الثقافة المدنية (قبول الاختلاف، والتسامح والتعاون، والإدارة السلمية للخلافات والصراعات).

ثانياً: المجتمع المدني المصري

يصبح من الضروري والمنطقي التساؤل عن دور الجمعيات والنقابات كمؤسسات كمدنية في تدعيم العملية الديمقراطية، وأيضاً محاولة تحديد مسئولية الجمعيات الأهلية والنقابات عن ضعف الأحزاب، وتحديد المشكلات الأساسية التي تعوق فاعليتها وسبل حلها.

ورغم الإقرار المسبق بصعوبة تقديم إجابات حاسمة أو على الأقل تحديد حيز المساهمة في عملية التنمية أو التحول الديمقراطي، فإنه يمكن التأكيد على مجموعة من السمات الضرورية للوقوف على حدود الرهان على المجتمع المدني المصري:

- إن الوقوف على أداء المؤسسات المدنية أو الأهلية وقدرتها على القيام بالمهام المنوط القيام بها مثل التدريب على التنافس والمشاركة، تظل محدداً رئيسياً للمقارنة بين تباين مستويات التجارب الديمقراطية.
- ضعف الدور التنموي وانقطاع الدور الثقافي أو غيابه بالنسبة للجمعيات الأهلية والنقابات، ساهم في تقييد دور التنظيمات الأهلية وفلسفتها عند حدود التكافل الاجتماعى وتقديم الأعمال الخيرية.
- صعوبة قياس حدود مساهمتها فى الحد من النزاعات السلطوية فى الحكم أو حجم مساهمتها فى ديمقراطية مؤسسات المجتمع وإشاعة القيم الديمقراطية، ومن ثم دعم عملية التطور الديمقراطى.

إشكاليات إسهام المجتمع المدني

- الخصوصية هنا تعني درجة تطور مؤسسات المجتمع ودورها ومسئولياتها، ومنظومة القيم التى تسعى لترسيخها. وهما يمكن الإشارة إلى أهمية تحليل مجموعة من النقاط، ممثلة فى: النخبة القائمة، المؤسسات، الثقافة الحاكمة، درجة الوعي والنضج المؤسسى.

- أهمية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني من منطلق:

- * التعاون والتفاعل الوثيق يؤدي إلى تقوية الممارسة الديمقراطية.
- * التعاون والتفاعل الوثيق يؤدي إلى زيادة كفاءة عملية إدارة الموارد.



* مسؤولية الدولة عن كفاءة النشاط الاقتصادي، والحد من غلو
الرأسمالية، وطرح عدالة التوزيع.

- العلاقة بين الحكم الرشيد بالتنمية الإنسانية (والاهتمام بالناس
كمواطنين)، تطرح:

* مسألة قصور القدرات الإنسانية عن تحقيق مستوى الرفاه الإنساني
المستحق للناس.

* الفقر يؤدي إلى حالة من الضعف الاجتماعي والسياسي.

* الفقر يؤدي إلى حرمان الناس من حقوقهم كمواطنين.

تقودنا المحاور السابقة إلى مجموعة من التساؤلات المرتبطة بالواقع، والتي
تنطوي بدورها على خصائص الحكم الرشيد وفاعلية المجتمع المدني المصري.

التساؤل الأول، هل لدينا مؤسسات مجتمعية قوية، قادرة على توفير نمط أو شكل الحكم الرشيد والمتمثلة في:

- الرقابة.

- المساءلة.

- ضمان فاعلية الضبط للشفافية، بمعنى ضبط النشاط الهادف للربح، مثل حالة جمعيات حماية المستهلك.

أما التساؤل الثاني، فيتمحور حول إمكانية تطبيق الحكم الرشيد (الجيد) على مؤسسات المجتمع المدني، من زاوية التأثير على النظام السياسي. والإجابة ترتبط بأهمية دراسة وتحليل:

- الخصائص الذاتية للجماعة القائمة على مؤسسات المجتمع المدني.

- درجة الاستقلال.

- الإطار السياسي.

- نوع السياسات العامة.

- الثقافة السياسية.

في حين يثير التساؤل الثالث، كيفية تنمية المجتمع المدني، وذلك من خلال:

- تحويل المجتمع المدني إلى ما يشبه الحركة المجتمعية.

- أن يعمل المجتمع المدني على دفع العمل الاجتماعي الجماعي.

- توفير التمويل الذاتي.

- القدرة على الاستمرار.

هذه التساؤلات تطرح بدورها مجموعة الإشكاليات المرتبطة بواقع العمل الأهلي في الدول العربية، وحدود إمكانية الرهان على المجتمع المدني.

التساؤلات السابقة، تطرح مجموعة من الإشكاليات، هي:

الإشكالية الأولى، ترتبط بدرجة توافر المعلومات والبيانات؛ إذ تؤدي المعلومات المتاحة إلى:

- تقديم صورة غير دقيقة.

- إطلاق الأحكام العامة.

- عدم القدرة على وضع خطط دقيقة.

- صعوبة تحديد حجم الإسهام.

أما الإشكالية الثانية، تتعلق بالإطار القانوني والسياسي، وتأثيرها في البيئة العامة:

- حدود القانون وقدرته على إطلاق حرية المنظمات الأهلية.

- التعامل مع القانون بشكل وظيفي.

- طبيعة المناخ السائد (ثقافي وأيديولوجي).

ويطرح فلسفة العمل الأهلي الإشكالية الثالثة، حيث يركز العمل الأهلي في مصر على البعد الخيري الرعائي وتقديم المساعدات، وهو ما يعني:

- ضعف المفهوم التنموي وعمليات التمكين (غياب الإستراتيجية).
- جمعيات ونقابات تعمل على تخفيف حد الفقر.
- توفير نوع وقدر من شبكات الأمان الاجتماعي.

وتتمثل الإشكالية الرابعة، في مظاهر الخلل:

- هناك سوء توزيع في الجمعيات الأهلية على مستوى الدول العربية.

- هناك تركيز في ميدان العمل الأهلي (جمعيات المساعدات الاجتماعية، الجمعيات الثقافية والعلمية والدينية، جمعيات تنمية المجتمع).

- التمويل.

- هناك خلل في التوزيع بين المناطق الحضرية والبدوية والريفية.

- تفاعل وتباين ثقل المنظمات وفقاً لموقعها في النظام السياسي.

الإشكالية الخامسة، ترتبط بالبناء المؤسسي، فهناك غالبية من التنظيمات الأهلية تفتقر للفاعلية رغم تمتعها بهيكل مؤسسي.

أما الإشكالية السادسة، غياب التفاعل المشترك بين القطاعين الأهلي والخاص بعيداً عن الدراسة.

في حين تتعلق الإشكالية السابعة، بالعلاقة بين المحليات والجمعيات الأهلية: علاقة تنافسية.

- تفعيل اللامركزية عبر تفعيل دور المجالس المحلية أو الهيكل الشعبية.

ثالثاً: فلسفة العمل الأهلي

التأكيد على الحق في التنمية كفلسفة حاكمة لمواد القانون، بما يعني أن أدوار الجمعيات الأهلية سواء كانت تنمية أو خيرية يجب أن تستند إلى قاعدة حقوقية. وفي هذا السياق، يمكن التأكيد على ثلاثة أهداف رئيسية، هي:

- السعى نحو مواكبة التغيرات الاقتصادية التي اكتنفت المجتمع في ظل سياسات السوق.

- مراعاة المتطلبات الاجتماعية.

- تخفيف قبضة الجهة الإدارية.

عناصر الخلل الداخلي

- الشخصية / / المؤسسة.

- عمل عشوائي.

- ضعف التمويل.

- ضعف التطوع.

- نخبة غالبية خبرتها قاصرة على العمل الخيري.

- غياب الشفافية.

عناصر الخلل الخارجي

- بيئة سياسية وتشريعية غير محفزة (جمعيات ونقابات وتعاونيات).

- دور الحكومة في توظيف العمل الأهلي.

- الرسائل المضطربة لدور الخارج (متدى المستقبل).

- التمويل الأجنبي.

- الدور السياسى المتصاعد للمنظمات (الاتفاق على المجال المدنى والمجال السياسى).

آليات التفعيل

- دور الاتحاد العام للجمعيات (إعادة تشكيله، وتحديد فلسفته من خلال القانون الجديد).

- زيادة التشبيك (وأن ينص القانون الجديد عليها).

- زيادة دعم القدرات لمنظمات العمل الأهلي.

- زيادة أعداد منظمات المظلة.

- التركيز على الدور الثقافى والإعلامى (هناك أزمة ثقة).

نحو إستراتيجية جديدة

- **المدى القريب:** تبلور في مجالات متعددة تمثل نقطة الانطلاق نحو:

- زيادة أعداد الجمعيات الكبرى (المظلة).
- بناء شبكة كبيرة تجمع المنظمات الحقوقية والدفاعية، وهنا يجب أن ننقد أنفسنا.
- إعادة تنظيم الاتحاد العام للجمعيات.
- تجاوز أزمة الثقة القائمة بين المنظمات الحقوقية والمجتمع.
- تعميق ثقافة المؤسسة في العمل الأهلي.
- الاهتمام بالإعلام في زيادة الوعي بالعمل الأهلي.

المدى البعيد

- يعاد تنظيم العمل الأهلي وفق رؤية وفلسفة حقوقية، تنطلق من حق المواطن في التنمية والعيش الكريم.
- القضاء على الخلل القائم بين الجمعيات الأهلية وتوزيعاتها، سواء في مجالات معينة دون أخرى، أو جغرافياً على مستوى الجمهورية.
- أن يتوافق العمل الأهلي مع التمكين للمجتمع، وليس احتياجات (ربطه بالتنمية).
- دمج المزيد من شرائح المجتمع في العمل الأهلي: رجال الأعمال، الإعلاميين، الشباب.