

الديمقراطية المحلية في العالم العربي

التقرير الإقليمي

مقاربة استنادا إلى التقارير الوطنية

في الأردن ومصر والمغرب واليمن

الديمقراطية المحلية في العالم العربي

التقرير الإقليمي

مقارنة استنادا إلى التقارير الوطنية

في الأردن ومصر والمغرب واليمن

إعداد

أيمن أيوب

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ومساهمة :

مركز الأردن الجديد للدراسات - الأردن

بيت الخبرة البرلماني - مصر

الجمعية المغربية للتضامن والتنمية - المغرب

مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان - اليمن

تم اعداد هذا التقرير كجزء من مشروع حول الديمقراطية المحلية في العالم العربي بدعم من الوكالة

الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية (AECID)





سلسلة مطبوعات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول المشاركة السياسية.

الديمقراطية المحلية في العالم العربي: التقرير الإقليمي
Democracy at the Local Level in the Arab World: A Regional Report

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
International Institute for Democracy and Electoral Assistance – International IDEA (2010)

لا يعبر هذا التقرير عن مواقف أو مصالح وطنية أو سياسية. ولا تعبر الآراء أو وجهات النظر أو الاستنتاجات أو الاقتراحات الواردة هنا عن وجهات نظر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، أو مجلس إدارتها أو الدول الأعضاء فيها، أو وجهات نظر الحكومات الممولة له.

للحصول على الموافقة من أجل إعادة نشر هذا الإصدار أو جزء منه أو ترجمته، يتعين الرجوع إلى:

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
International IDEA
Strömsborg - SE -103 34
Stockholm / Sweden
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
E-mail: info@idea.int
Website: www.idea.int

التصميم: توربو ديزاين، رام الله
الطباعة: بولز جرافيكس، السويد
تصميم الغلاف: توربو ديزاين، رام الله

الرقم المعياري الدولي للكتاب: (ISBN): 978-91-85724-78-9

تم إعداد هذا التقرير ضمن فعاليات مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول
تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي، وبدعم الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية (AECID).
ولقد تمت طباعته بمساهمة من الحكومة الإيطالية.

تنويه

لا يعبر هذا التقرير، بما في ذلك جميع الآراء والاستنتاجات والتوصيات الواردة فيه، عن وجهة النظر الرسمية لأي من المؤسسات المنفذة أو الممولة له، بما فيها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، وكل من الحكومة الإسبانية والحكومة الإيطالية.

DISCLAIMER

This Report, its recommendations, conclusions and any views expressed in it, do not necessarily represent the views of the implementing or funding agencies including the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), and the Governments of Spain and Italy.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Este informe, incluidas todas las opiniones, conclusiones y/o recomendaciones contenidas en el mismo, no refleja la opinión oficial de ninguna de las organizaciones que lo implementan o financian, incluidas IDEA Internacional y los Gobierno de España y de Italia

شكر وتقدير

تتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بجزيل الشكر والامتنان إلى الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية (AECID)، لتوفيرها التمويل اللازم والسخي لهذا المشروع الطموح حول "الديمقراطية المحلية في العالم العربي" والذي يعد هذا التقرير من نتائجه الرئيسية. كما تتقدم المؤسسة بجزيل الشكر إلى الحكومة الإيطالية لمساهمتها في تمويل طباعة هذا التقرير.

كما تتقدم بالشكر والثناء للمنظمات المشاركة وفرق البحث المحلية التابعة لها، لما قامت به من عمل قيم، لم يكن بالإمكان تحقيقه دون مشاركتهم، وهي:

- بيت الخبرة البرلماني في مصر ومديره الدكتور علي الصاوي.
- مركز الأردن الجديد للدراسات ومديره العام هاني الحوراني.
- الجمعية المغربية للتضامن والتنمية (AMSED) ومديرتها نجاة سرحاني.
- مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان في اليمن ومديره العام عز الدين الأصبحي.

وتتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بجزيل الشكر والامتنان لمنسقي المشروع أيمن أيوب وعماد يوسف اللذين كان لجهودهما في تقديم المشورة والخبرة أكبر الأثر في تحقيق هذا المشروع وإخراجه إلى حيز الوجود.

ونتقدم بالشكر أيضا إلى مارغو جولد مديرة المشروع - برنامج أفريقيا والشرق الأوسط لعملها الدؤوب وإشرافها على حسن سير المشروع وإنجازه. كما نتقدم بالشكر أيضا إلى ميكيل فريدل ونونو دوراو لدعمهما اللوجستي والإداري للمشروع.

كما نود أن نشكر فريق النشر في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذي أشرف على طباعة هذا الكتاب وبصورة خاصة مديرة النشر ناديا حنضل زاندر ومديرة النشر لوسي سميث، لتقديمهما الدعم الفني القيم وضمان طباعة هذا التقرير بصورة سلسلة. كما نتقدم بالشكر أيضا إلى قسطندي شوملي لما قدمه من خبرة ومعرفة في تحرير النسخة العربية من التقرير.

وأخيرا وليس آخرا تتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالشكر الجزيل إلى كل الذين قاموا بتوفير الوقت وتقديم الخبرة وعرض أفكارهم ومشاركاتهم في هذا التقرير خلال عملية التقييم في مصر والأردن والمغرب واليمن.

تقديم

تتلخص رسالة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم، عملاً بالمبدأ القائل أن نجاح العمليات الديمقراطية واستدامتها يكمن في انبعاثها من صلب المجتمعات التي تعمل فيها. وهو ما يعني استناد ترتيباتها وأطرها إلى الرؤى والمفاهيم السائدة في كل مجتمع وقيمه، وذلك ضمن سقوف احترام وتطبيق المبادئ الأساسية المتوافق عليها، والتي لولا قيامها لما أمكن الحديث عن وجود نظام ديمقراطي.

من هنا تشكل مسألة تقييم الديمقراطية على مختلف مستوياتها واحدة من موضوعات الاهتمام الرئيسة التي نعمل في المؤسسة على تطويرها وتوفير الأدوات الضرورية لتنفيذها. فالتقييم المسبق هو ما يكفل الانتقال بمطلب الديمقراطية الأصيلة والمتجذرة في صلب المجتمعات من النظرية إلى التطبيق. ولقد دأبنا في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على تطوير أداة لتقييم الديمقراطية تعتمد على مبدأ التقييم الذاتي والمعمق، مبتعدةً بذلك عن وسائل التقييم التقليدية المعروفة. ولقد تم استخدام هذه الأداة بنجاح ملحوظ، وتنفيذ مجموعة من عمليات التقييم استناداً لمنهجيتها في العديد من البلدان في مختلف أرجاء العالم، وبما يشمل ديمقراطيات ناشئة وأخرى راسخة.

ولقد شكل العالم العربي أحد محاور الاهتمام الجغرافي لعمل المؤسسة منذ تأسيسها. إذ قمنا عبر السنوات الأخيرة بتطوير وتنفيذ العديد من المبادرات والبرامج الخاصة بهذه المنطقة، وما زلنا نعمل فيها، بالتعاون دائماً مع شركاء محليين وإقليميين فاعلين في مجال دعم التوجهات الديمقراطية وعمليات بنائها في المنطقة العربية.

ومن تلك المبادرات مشروع تقييم الديمقراطية على واحد من مستويات الحكم الأساسية، ألا وهو المستوى المحلي الذي يتمتع بأهمية خاصة لقربه من مجريات الحياة اليومية للفرد. وتم تنفيذ هذا المشروع، بتمويل مشكور من قبل الحكومة الإسبانية، في كل من الأردن، ومصر، والمغرب واليمن. ولقد نُفذت فعاليات التقييم من خلال منظمات محلية متخصصة، وضعت كل منها تقريراً وطنياً لكل بلد، قمنا بإعداد هذا التقرير الإقليمي بالاستناد الكلي لمضامينها.

ولا يهدف هذا التقرير سوى للإسهام في تغذية برامج ومبادرات الإصلاح الديمقراطي في مختلف بلدان العالم العربي وتوفير مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي تعبر عن الرؤى المحلية، في محاولة جادة لمقاربة واقع الديمقراطية على المستوى المحلي، بنظرة ثابتة ومنهجية مختلفة.



مُسَدَّاق مُرَاد

مدير برنامج أفريقيا والشرق الأوسط

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المحتويات

٨..... تقديم

الجزء الأول

الديمقراطية المحلية

١١..... مقدمة

١٣..... تقييم الديمقراطية المحلية

١٣..... أولاً: مفهوم ومبادئ الديمقراطية المحلية

١٧..... ثانياً: الديمقراطية التمثيلية مقابل الديمقراطية التفاعلية

١٨..... ثالثاً: مبدأ التقييم الذاتي

١٩..... رابعاً: الإطار العام لعملية تقييم الديمقراطية

٢٦..... خامساً: منهجية التقييم

٢٦..... دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

٣٢..... تطبيق المنهجية في العالم العربي: التحديات والإنجازات

٣٤..... سادساً: خلاصة - أبرز استنتاجات عملية تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي

الجزء الثاني

مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي

٤٣..... مقدمة

ملخصات التقارير الوطنية للحالات الأربع

٤٧..... الأردن •

٩٩..... مصر •

١٣٩..... المغرب •

١٧٩..... اليمن •

الملحقات

٢١٣..... دليل تقييم الديمقراطية على المستوى المحلي

٢٣٣..... حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

٢٣٦..... حول المؤسسات المحلية الشريكة في البلدان الأربعة

٢٤٣..... الحواشي

٢٤٩..... فهرس تفصيلي للمحتويات

الجزء الأول

الديمقراطية المحلية

الديمقراطية المحلية

مقدمة

من المتفق عليه في عصرنا هذا، بأن النظم الديمقراطية هي الأكثر ملاءمة، بل والأفضل لحماية حقوق الإنسان بشكل عام، وتحقيق أفضل مستويات التنمية البشرية بمختلف مكوناتها الاجتماعية والاقتصادية. وإن قيام إدارة ديمقراطية للحكم، تهتم بكل ما يمكن وصفه على أنه شأن عام، يعني أن تكون المؤسسة الحاكمة مسؤولة بشكل دائم ومباشر أمام مواطنيها، لكي تتمكن من رسم السياسات العامة الهادفة إلى التنمية والتطوير، بدعم كامل من جمهور المواطنين. ولكي تتمكن من تعديل تلك السياسات والممارسات الناتجة عنها وتغييرها، كلما رأى المجتمع حاجة في ذلك. إلا أن ذلك لا يصبح ممكناً إلا في ظل اعتماد الديمقراطية وممارستها بمفهومها الشامل والعملي والعميق، والبعيد عن التنظير والشعارات، والقائم أساساً على مواءمة تامة بين جميع المكونات الإجرائية والمؤسسية والتنفيذية، بحيث تستند كلها إلى الأسس الديمقراطية المتعارف عليها.

ومع تطور النظم الديمقراطية وانتشار أشكالها المختلفة عبر العصور، أصبحت مسألة القدرة الكامنة لدى النظام الديمقراطي في تحقيق تطلعات الشعوب واحتياجاتها وأولوياتها، وتوفير فرص التنمية الحقيقية والمستدامة لها، تشكل واحدة من أهم التحديات المستجدة، التي تواجه العمليات الديمقراطية حول العالم. ولهذا تعمل العديد من الحكومات والإدارات على مستويات مختلفة، وبمساعدة المؤسسات المختصة، على إعادة النظر في نجاعة تجاربها الديمقراطية، بما في ذلك مؤسساتها وسياساتها وممارساتها وتقييمها، بهدف الاستفادة من مواقع النجاح من ناحية، والعمل على تقويم المسيرة في مواضع الإخفاق من ناحية أخرى.



استناداً إلى ذلك، وانطلاقاً من إيمانها بالمبدأ القائل، بأن الديمقراطية المستدامة والمحصنة لا تصح إلا إذا نبعث من صلب المجتمعات، وتلاءمت مع قيمها وثقافتها وأولوياتها؛ دأبت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، على تطوير أدوات منهجية وعلمية، للإسهام في رفد الجهود الدولية والوطنية والمحلية، الرامية إلى تنفيذ عمليات تقييم بصورة منهجية منظمة وهادفة، يمكن لكل المعنيين مواءمتها في أي وقت، لاحتياجات وواقع مجتمعهم المحلي، لتحقيق هدف رئيس في نهاية المطاف، من خلال تطوير العمليات الديمقراطية، ألا وهو إيجاد الرابط القائم بين الديمقراطية والتنمية والتأكيد عليه. وهكذا تصبح عملية تقييم الديمقراطية وتدعيمها المستمر، حاجة تنموية بالدرجة الأولى. وطالما أن مفهوم التنمية السائد يقوم على تمكين الأغلبية في مجتمع ما، من تحسين مستويات عيشهم؛ الأمر الذي يشمل بطبيعة الحال كل ما يتعلق بمختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والحقوقية والاجتماعية؛ ينظر إلى الديمقراطية على أنها إحدى الحاجات والقيم التي يجب تدعيمها وتحسينها، ليس لأهميتها المطلقة فقط، بل لكونها تشكل نظام حكم أثبت أنه قادر على توفير فرص أفضل للمواطنين، تمكنهم من تحقيق مستويات عيش أعلى وأفضل دون استثناء.

انطلاقاً من هذه المفاهيم الأولية، تتسم مبادرات تقييم العمليات الديمقراطية بأهمية بالغة، خاصة الذاتية منها، كما هي الحال بالنسبة لعملية تقييم الديمقراطية على المستوى المحلي التي نحن بصدد هنا. إذ أن عمليات التقييم الذاتي للديمقراطية هي الطريق الذي يمكن من خلاله الوصول إلى الهدف المنشود في تحقيق أفضل مستوى ممكن للتنمية المستدامة. إلا أن هذا التقييم لا بد وأن يتم تنفيذه ضمن حالات محددة، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، يمكن من خلالها رصد استنتاجات هامة، وذات دلالات كبيرة، تؤثر في مستويات أخرى. فتقييم الديمقراطية المحلية من شأنه أن يساهم في توفير صورة تقريبية عن واقع الأمور على المستوى الوطني، ومنها يمكننا استشعار بعض المقاربات لواقع الأمور على المستوى الإقليمي، خاصة عندما يتعلق الأمر بمنطقة كالعالم العربي، الذي تجمع بين بلدانه ومجتمعاته قواسم مشتركة هامة.

من هنا، واستناداً إلى مجموعة من التقارير الوطنية لأربع دول عربية، هي المملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية مصر العربية، والمملكة المغربية والجمهورية اليمنية، والمستندة أصلاً إلى تقارير محلية تتعلق بسلطات وهيئات محلية منتقاة في كل منها، نحاول وضع تقرير إقليمي، لا يطمح أن يكون أكثر من مقارنة عامة وأولية لواقع الديمقراطية المحلية في المنطقة العربية، وذلك بهدف تعريف أكبر عدد ممكن من الحكومات والجهات العربية المعنية، بعملية التقييم التي تم تنفيذها ومنهجيتها، وما نتج عنها، وكيفية الاستفادة منها. ونأمل في ترسيخ هذه التجربة الرائدة، وتوسيع نطاقها في المستقبل المنظور، لتشمل المزيد من السلطات والإدارات المحلية، في المزيد من بلدان المنطقة، لما في ذلك من فائدة أكيدة للإنسان والمجتمع العربي.

تقييم الديمقراطية المحلية

أولاً: مفهوم ومبادئ الديمقراطية المحلية

على مدى ما يزيد عن عقدين من الزمن، ومنذ قيام ما يعرف عالمياً بموجة الديمقراطية الثانية، التي بدأت مع بؤادر انهيار الاتحاد السوفياتي، وتمثلت رمزياً بسقوط جدار برلين في العام ١٩٨٩، تزايدت وتعددت الأصوات المنادية بضرورة العمل على إدخال إصلاحات جذرية في نظم الحكم ومؤسساته وأطره وممارساته، وعلى كافة مستوياته في العالم العربي. وقد نبعت هذه الأصوات والمطالبات من صلب المجتمعات المحلية ومؤسساتها المدنية الحديثة العهد، ومن جهات حكومية أحياناً، إضافة إلى مناداة الكثير من القوى والمنظمات الدولية بذلك من الخارج. إلا أن تلك المطالبات غالباً ما كانت تواجه مقاومة شرسة أحياناً، تستند إلى مبررات، أثبتت أن التفاوضي عنها وتجاهلها يؤدي غالباً إلى طريق مسدود. ورغم المحاولات المتكررة والمبادرات المتعددة، إضافة إلى الضغوط الداخلية والخارجية بشتى أنواعها وأشكالها، نجد اليوم وبعد سنين طويلة، أن عمليات الإصلاح الحقيقي أينما وجدت، ما زالت متواضعة في أفضل الأحوال، ولم تؤد إلى تحقيق النتائج والآمال المرجوة منها. وترتكز هذه المبررات المدعمة ببعض الأمثلة الحية لانتكاسات خطيرة تكاد تودي بكافة مبادرات الإصلاح إلى الهاوية، إلى أن البلدان العربية تتمتع بخصوصية وظروف، تجعل من الصعب استيراد ما يعرف بنموذج الديمقراطية الغربية وتطبيقه. وهذه إشكالية كبيرة يعتقد الكثيرون بأنها لم تعالج بالشكل المطلوب، ولم تواجه بأفكار وخطوات عملية وبناءة، تفيها حقها وتوائم بينها وبين ضرورة الإصلاح الديمقراطي الذي يقر الجميع بإلزاميته. فالتوافق الوحيد الذي يبدو قائماً، هو أن الديمقراطية كنظام لإدارة الشأن العام، لا بد وأنها ممكنة في جميع المجتمعات والظروف، فهي ليست حكراً على ثقافة أو معتقد أو مجتمع ما بعينه دون غيره.

ورغم التسليم بضرورة التعامل مع خصوصيات كل ثقافة ومجتمع وأخذها بعين الاعتبار، يجب أن لا ننسى عند مقارنة مسألة الديمقراطية والإصلاح الديمقراطي، أن للديمقراطية، بمفهومها المطلق، مبادئها العامة والحد الأدنى من الشروط الأساسية لقيامها، والتي لو غابت لما تمكنا من الحديث عن ديمقراطية حقه. فإذا كان المعنى الأساسي والمبسط للديمقراطية يتمثل في حكم الشعب لنفسه بنفسه، فلا بد أن يقوم ذلك على أساس مجموعة من مبادئ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص، وحرية الرأي، والتعبير والمشاركة في الشأن العام، إضافة إلى مجموعة من الحريات والحقوق المدنية التي نصت عليها المواثيق الدولية، واعتمدها كافة البلدان الموقعة على تلك المواثيق، بما فيها البلدان العربية. من هنا يجب أن ينحصر ما يتعلق بالخصوصية، بالترتيبات والأطر والممارسات والمعالجات وأشكالها المختلفة، دون المساس بالأسس والمبادئ العامة الرئيسية. ويصبح من الممكن، بل ومن الضروري، من خلال التسليم بهذا المبدأ، إيجاد معادلات يمكنها موازنة الوضع الخاص مع المبدأ العام، وإيجاد أرضية لتطبيق المبدأ العام ضمن الواقع الخاص، ودون المساس بأسسه الثقافية ومفاهيمه السائدة والمتجذرة. ورغم عدم وجود نموذج واحد يمكن القول بأنه "أفضل" شكل أو صيغة للديمقراطية، إلا أن قيام المفاهيم العامة التالية، يمكننا من الحديث عن وجود نظام ديمقراطي:



- انتخابات دورية أو اعتيادية حقيقية.
- التناوب في السلطة عبر الانتخاب وليس القوة.
- امتلاك المعارضة والأقلية تأثيراً فعلياً في عملية صنع السياسات العامة، دون أن ينحصر دورها في الحصول على تمثيل لها.
- ممارسة المعارضة بالطرق القانونية والسلمية، وليس خارج الأطر التنظيمية الرسمية، أو باللجوء إلى العنف.
- احترام الحقوق المدنية والسياسية وحمايتها.
- احترام الحقوق التطويرية والاقتصادية والبيئية وحمايتها، كالحق في الحصول على مياه نظيفة، ومسكن وفرص العمل.
- ممارسة الديمقراطية على مختلف المستويات، أخذين بالحسبان المؤثرات والعوامل الثقافية.

انطلاقاً من ذلك، يبحث الكثيرون عن تلك الأرضية المشتركة التي يمكن من خلالها متابعة الحديث والبحث عن سبل الإصلاح الديمقراطي الحقيقي في المجتمعات العربية، ضمن هذا الإطار من الخصوصية ودون المساس به. وهو أمر لا بد منه على أية حال، طالما أن جميع الجهود والمحاولات التي بذلت حتى الآن في هذا الاتجاه، لم تؤد إلى النتيجة المرجوة. ومن الواضح أنه لا يمكن الحديث اليوم عن قيام ديمقراطية متكاملة وحقيقية، تحقق مفهوم حكم الشعب لنفسه بنفسه، بشكل كامل وغير منتقص.

وتعتبر الديمقراطية، بمفهومها العملي وبعيداً عن التنظير، إحدى الدعائم الرئيسية لتحقيق تنمية مستدامة، تتماشى مع تطلعات الشعوب واحتياجاتها وحقوقها. كما تحتاج الديمقراطية الحقة، وبغض النظر عن الأطر التنظيمية والأشكال التنفيذية التي يمكن أن تتخذها، إلى قيام مجتمعات مدركة، تستحوذ على سبل المعرفة، وتستفيد منها استفادة حقيقية، تشمل كافة الفئات دون استثناء. وبذلك تنتقل الديمقراطية من النظرية إلى التطبيق، ومن الشعارات إلى الممارسة الحية. وقد أكدت على ذلك الكثير من الدراسات والبحوث الجادة، نذكر منها بشكل خاص، تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبخاصة تلك التي تم إعدادها حصرياً حول العالم العربي. فقد أكدت تلك التقارير، الوطنية والإقليمية على حد سواء، على وجود فجوة معرفية في العالم العربي، تشكل أحد أهم أسباب التباطؤ والتراجع في تحقيق مزيد من الإصلاحات المنشودة والتطور الديمقراطي المطلوب، إضافة إلى تأكيد هذه التقارير على حقيقة النمو البطيء الذي تعاني منه بلدان المنطقة في تحقيق مستويات مقبولة للتنمية، مقارنة مع مناطق أخرى من العالم.

ولكي تؤدي العملية الديمقراطية ومؤسساتها دورها في التنمية على كافة المستويات وفي مختلف المجالات، لا بد لها أن تستند في أطرها وأسسها ومفاهيمها وبرامجها ومعالجاتها، إلى رؤية المجتمع المحلي ومفهومه لأولوياته واحتياجاته وكيفية التعامل معها، من خلال عملية جادة لتقييم تلك الاحتياجات والأولويات بشكل موضوعي وبناء.

ولا تقتصر الديمقراطية وعملية الإصلاح الديمقراطي في مستوى بعينه من مستويات ما يعرف بإدارة الحكم دون غيره. فلقد أثبتت التجربة العملية، أن مسألة إدارة الحكم استناداً إلى مبادئ وأطر ديمقراطية، لا يمكن أن تكتمل إلا من خلال معالجة كل ما يتعلق بها على كل واحد من مستويات الإدارة والحكم، وعلى كافة تلك المستويات مجتمعة. وتبدأ بالمستوى المحلي (القرية أو المدينة ومرادفاتها)، مروراً بالمستويات المتوسطة الأخرى حيث وجدت (كالمحافظة أو الإقليم أو العمالة أو اللواء أو القضاء)، وانتهاءً بالمستوى المركزي أو الوطني، إضافة إلى مستويات متوسطة أخرى غير المذكورة، والتي نجدها في بعض الحالات في البلدان التي تعتمد تركيبة فيدرالية ما. إن عملية تنظيم الأطر الخاصة بإدارة الحكم لها متطلباتها وأسسها على جميع تلك المستويات، ويبقى الأساس في الالتزام بمبادئ الديمقراطية العامة عند معالجة أي منها، والنظر في كيفية تنظيم العلاقة فيما بين المستويات المختلفة، للتحقق من إعطاء كل مستوى حقه من الصلاحيات والمسؤوليات، للإسهام في إدارة الشأن العام بشكل متكامل وديمقراطي.

ويقوم المستوى المحلي في هذا المجال بدور بارز، ويأخذ قدراً خاصاً من الأهمية في صلب عمليات الإصلاح الديمقراطي، لما له من تأثير مباشر على مجريات الحياة اليومية للفرد. فإدارة الحكم على المستوى المحلي، تعتبر المدرسة الأولى التي توفر فرصة لكافة المعنيين وللمواطنين بشكل عام، لممارسة الديمقراطية بمختلف أشكالها. لذلك يعتبر التطرق إلى مسائل الديمقراطية وتقييمها على المستوى المحلي أمراً مفصلياً، أثبتت التجارب أن معالجته تسهم بشكل كبير وفعال، في تحقيق مزيد من التقدم نحو ترسيخ الديمقراطية وتعزيزها في بقية مستويات الحكم. ولهذا نجد أن الحديث عن الإصلاح الديمقراطي، يشتمل دوماً على مقارنة لمساائل اللامركزية، وأهميتها ودورها في استكمال عملية البناء الديمقراطي واستدامته. والا، فكيف للشعب أن يحكم نفسه بنفسه، إذا لم تتوفر لديه الأدوات والأطر التي تخوله من ممارسة سيطرة مباشرة وحقيقية، على مجريات الأمور التي تمس حياته واحتياجاته وتطلعاته عن كذب، وبشكل أقرب وأكثر تأثيراً من أي أمر ومستوى آخر.

ويتفق الكثيرون على أن الحكم المحلي بتسمياته المختلفة، يمثل اللبنة الأولى والمستوى الأول الذي يلجأ له الفرد طلباً لمواجهة حاجياته اليومية، فهو المستوى الأكثر قرباً وتأثيراً في مجريات عيشه بشكل عام. وكما قال أحد الباحثين، ”فكل منا يرتبط بإدارة محلية ما على امتداد مختلف مراحل عمره، بدءاً من لحظة تسجيله كمولود جديد، ومروراً بمجريات حياته اليومية، والتي لا يمكن تخيلها دون توافر الخدمات الأساسية والحيوية التي توفرها الإدارة المحلية، وانتهاءً بتوثيق واقعة الوفاة“.

من ناحية أخرى، ولكي تكتمل الصورة في معرض الحديث عن الديمقراطية على المستوى المحلي بشكل خاص، يجب التحقق من مقاربتها، أي الديمقراطية، بمفهومها الشامل، أي بشقيها التمثيلي والتفاعلي أو التشاركي. ونجد هنا مدرستين مختلفتين للديمقراطية المحلية: ترى المدرسة الأولى أن الديمقراطية المثالية تتحقق من خلال إشراك المواطن ومشاركته بشكل مباشر بكافة الشؤون المتعلقة بمجتمعه أو بلده، وترى المدرسة الثانية أن وحدات الإدارة المحلية في عصرنا هذا أكبر بكثير من إمكانية تفعيل المشاركة المباشرة وتطبيقها، وعليه فإن أفضل ديمقراطية يمكن أن نصبو إليها، وهي بالفعل الصيغة العملية الوحيدة، هي



الديمقراطية التمثيلية، حيث يقوم المواطنون باختيار ممثليهم، الذين يقومون بدورهم بإقرار السياسات والقرارات الملزمة للجميع.

ومن المفاهيم الأساسية التي يمكن أن تسهم في إيضاح هذا المفهوم الشامل للديمقراطية المحلية، بشقيها التمثيلي والتفاعلي، ما يلي:

- يعد الحكم المحلي أحد أسس المواطنة والجماعة، حيث تعتبر مشاركة المجتمع المحلي حجر الأساس لفكرة المواطنة الحديثة. فالمؤسسات المجتمعية وعملية صناعة القرار فيها، من شأنها أن توسع المجال أمام ممارسة الديمقراطية المباشرة بشكل أكبر (مقابل الديمقراطية التمثيلية) حيث يسهل على الأفراد إسماع صوتهم بشكل أسهل على هذا المستوى.
- لا ينحصر مفهوم الديمقراطية في الانتخابات، فهي تتطلب إضافة لذلك، قيام حوار وتشاور مستمر ودائم، ويقصد بالتشاور هنا الحوار الهادف والمناظرة البناءة، والنقاش كوسيلة لمعالجة المشكلات التي يواجهها المجتمع وحلها. وكما قال الباحث جيمس فيشكين في كتابه بعنوان "الديمقراطية والمناظرة" (١٩٩١): "لا يمكن ممارسة الخيارات الديمقراطية بطريقة كاملة دون التشاور." ولا يجب أن ينحصر مفهوم التشاور في الاستماع لشكاوى المواطن، فالديمقراطية التفاعلية الحقيقية تقوم على الحوار المستمر والمتبادل بين مختلف الفئات والمصالح في المجتمع، حول القرارات الرئيسة والخطوات التنفيذية الهامة التي يواجهونها معاً.
- تساعد الديمقراطية المحلية في قيام "ثقافة سياسية". وتمشياً مع كتابات جون ستيوارت ميل في هذا المجال، يرى الكثيرون في الحكومة التمثيلية على المستوى المحلي، "قوة تثقيفية هائلة، تعلم الناس النظر خارج اهتماماتهم الآنية الخاصة، والاعتراف باهتمامات واحتياجات الآخرين العادلة". وهذا يعني أن مشاركة المواطنين تعطي الفرصة للأفراد للاطلاع على مختلف الشؤون المحلية لمجتمعاتهم وإدراكها، ولولا تلك المشاركة لبقيت تلك الشؤون حكراً على الممثلين المنتخبين والقائمين على الإدارة المحلية. لذا يمكن القول، بأن المواطنين المثقفين والمطلعين يمكنهم تحقيق الديمقراطية وجعلها أكثر نجاعة وفاعلية، من خلال تطبيق مبدأ صنع القرار من قبل عامة الشعب. لذلك فإن مفهوم المشاركة يدور حول سبر الفجوة بين النخبة السياسية وعامة المجتمع.
- يرى الكثيرون من دعاة الديمقراطية التفاعلية على المستوى المحلي، أن إطلاق العنان للحكمة والفطرة الجماعية للمجتمع، من شأنه أن يسهم في إيجاد حكومات جيدة وفاعلة، وتعزيز الرفاه الاجتماعي. إذ أن الديمقراطية تعمل على خلق علاقات جيدة بين المواطنين، وبناء مجتمع عصامي يتمتع بروح الجماعة.

ثانياً : الديمقراطية التمثيلية مقابل الديمقراطية التفاعلية

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. ويعمل هؤلاء على التركيز على المسائل الخلافية في المجتمع، حيث يبذلون كل جهد ممكن كقادة سياسيين لإيضاح وإيصال رسالتهم. ويرى دعاة الديمقراطية التمثيلية أن هذه المنافسة تضيء الحيوية على الحياة السياسية، وتخضعها لمبدأ المساءلة والمحاسبة. ويشكك الكثيرون في ذلك، خاصة أولئك الداعين إلى قيام عملية صنع القرارات على أساس التوافق والإجماع، حيث يفضلون قيام بنى تنظيمية وإجراءات لصناعة القرار، تعتمد بشكل أساسي على بناء التوافقات بدلاً من التنافس على المناصب الانتخابية. ويعتقد هذا الفريق بأن قاعدة الأغلبية البسيطة، من شأنها أن تؤدي إلى ما يسمى "استبداد الأغلبية"، الأمر الذي يحد من قدرة المجتمع على إقرار سياساته وخطته على أساس من التوافق والإجماع.

وتميل كفة الميزان بصورة واضحة وقوية، لصالح الديمقراطية التمثيلية على حساب الديمقراطية التفاعلية (التعاونية أو المباشرة)، ولصالح عملية صنع القرار من خلال التنافس على حساب التعاون. وقد أدى التركيز على الانتخابات والفروقات بين مختلف الطروحات والبرامج السياسية، إلى توسيع الفجوة بين المواطنين وممثليهم المنتخبين، وإلى خلق تفكك وانقسامات بين مختلف المجموعات والفئات في المجتمع، ما يؤدي إلى عزوف المواطن العادي وابتعاده عن الحياة السياسية. ويرى الباحثون في الإدارة المحلية في عصرنا هذا، بأن مستويات الشرعية في مؤسسات الإدارة المحلية تعاني من هبوط حاد، في الوقت الذي يتعاظم فيه الإحساس بعدم قدرة الأحزاب السياسية المحلية على تمثيل اهتمامات المجتمع واحتياجاته المتضاربة وتسيقها.

لذلك لا بد من التعامل مع مسألة الديمقراطية والإصلاح الديمقراطي، انطلاقاً من هذا المفهوم الشامل، الذي يقوم على أساس وجود عنصرين أساسيين، وبذات القدر من الأهمية، هما العنصر التمثيلي والعنصر التفاعلي، وبغض النظر طبعاً عن المواقف الفكرية والخيارات التنظيمية المعتمدة. ومن الواضح بأن أية صيغة تنفيذية تصبو لتحقيق النجاح والفاعلية، لا بد لها أن تجد في عالمنا اليوم، توازناً بين هذين العنصرين، لكي لا تصبح عملية إدارة الحكم أمراً مستحيلًا وفوضوياً من ناحية، ولكي لا تنحصر الديمقراطية في الانتخابات، والعمليات التمثيلية المؤدية في كثير من الأحيان إلى ما أسماه "استبداد الأغلبية" وتهميش المجتمع، والعزوف عن الحياة السياسية من ناحية أخرى.

استناداً إلى كل ما تقدم من مفاهيم وأسس، يمكن الوصول إلى حتمية التوقف عند مسألة الديمقراطية على المستوى المحلي، لأهميتها وحيويتها وقرب مؤثراتها من الحياة اليومية للفرد. والتي يجب العمل على تقييمها، لكي تسير عملية البناء الديمقراطي، شكلاً ومضموناً، بدقة ومهنية وبشكل يضمن لها شروط النجاح والاستدامة، من البداية حتى النهاية، ومن الأسفل إلى الأعلى، في محاولة لتعزيز ذلك البناء، وتمكينه من تأدية دوره المحوري في التنمية الشاملة.

ثالثاً: مبدأ التقييم الذاتي

لا يمكن ترسيخ الديمقراطية وتحقيق شروط الاستدامة لها، إلا إذا نبعت من داخل المجتمعات المحلية، واستندت في نظمها وأطرها وطرق عملها إلى القيم والمفاهيم والثقافة الخاصة بكل مجتمع، ونمت بما يتناسب مع واقعه وظروف نموه. ويتمثل الهدف الأعلى للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، في الإسهام بتطوير وتوطيد الممارسات والثقافة الديمقراطية، ودعم المعنيين المحليين ومؤسساتهم، وتوفير الأدوات والإرشادات المساعدة لهم، للعمل على تصميم نظمهم الديمقراطية بما يتلاءم مع واقعهم وقيمهم وثقافة مجتمعاتهم.

تطلق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في نشاطها لدعم الديمقراطية حول العالم، من إيمانها المطلق بأن العمليات والنظم والمؤسسات والممارسات والأطر الديمقراطية، لا يمكن أن تنمو وتترعرع بشكل صحيح، وبما يضمن لها أسباب الاستمرار والتطور والاستدامة، إلا إذا كانت في كل مكوناتها وتفصيلها، متجذرة إلى أبعد حد ممكن في الثقافة والقيم والذهنية المحلية والذاتية لكل من الجماعة والفرد على حد سواء. وعندما يحدث ذلك، يشعر كل فرد في المجتمع، بأن أي مكون من مكونات العملية الديمقراطية وما يتبعها هو من صنعه، وملك للجماعة لا يحق لأحد أن ينتقص منه أو يؤثر على نموه وديمومته. كما لا يمكن مصادرة فوائده وما ينتج عنه من امتيازات يلمسها الفرد، وتمارسها الجماعة في مختلف مجريات الحياة اليومية للمجتمع الديمقراطي. وعندما تكون العملية الديمقراطية ملك للجميع ولكل فرد في المجتمع، يكون الدفاع عنها أمام كل ما يمكن أن يمس بمسيرتها، دفاعاً مستميتاً وصادقاً لا رياء فيه ولا غبار عليه. وهذا ما يضمن لها الاستدامة والسعي للتحديث للتطوير والتقدم الدائم، والحصول على الدعم اللازم عند الضرورة.

ولا بد أن تبدأ عملية بناء الديمقراطية المستدامة بتحديد الاحتياجات والأولويات والرؤى المحلية/الوطنية. ومن هذا المنطلق، قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعملاً على تطبيق ذلك المبدأ على أرض الواقع، بتطوير أداة ومنهجية لتقييم الديمقراطية على مختلف مستوياتها، الوطنية والمحلية. تقوم هذه المنهجية على أساس التقييم الذاتي لواقع الأمور، من قبل من هم أدرى بظروف مجتمعاتهم ومعتقداتها. وترى المؤسسة، ويوافقها في ذلك الكثير من الباحثين والمعنيين، كما يتضح من خلال العديد من الدراسات والمبادرات المتعلقة بهذا المجال، أن تكون نقطة الانطلاق في بناء الديمقراطية وتعزيزها، من خلال التقييم الذاتي الهادف إلى تحديد مواقع القوة، والعمل على تطويرها والاستفادة منها. إضافة إلى تحديد مواقع الضعف، واقتراح المعالجات الناجمة لها، استناداً إلى ما يراه المعنيون المحليون في كل حالة، على أنه حلاً ممكناً وواقعية وقابلة للتنفيذ، بما يفي بحاجات المجتمع المحلي وأولوياته.

من هنا يمكننا القول، بأن مبدأ التقييم الذاتي هو العنصر الأساس في عملية تقييم الديمقراطية على مختلف مستوياتها، بما فيها المحلية، والتي نحن بصدد هنا. وتقوم عملية التقييم الذاتي على أساس تنفيذ كافة فعاليات ومراحل العملية من قبل مختصين محليين، من أبناء المجتمع المحلي المستهدف في كل حالة. ذلك أنهم الأدرى بكافة حيثيات وتفصيل الحياة المحلية في مجتمعاتهم، ويتمتعون بحساسية فريدة

في استشعار القيم المحلية وفهمها، والثقافة المعبرة عنها، ومختلف أشكال التعامل مع إدارة الشأن المحلي من قبل أبناء مجتمعهم. غير أن ذلك لا يعني انعدام الضوابط والأطر، ولا يعني قيام عملية التقييم من خلال فعاليات منفصلة عن بعضها البعض، تفتقر لأي تنسيق بينها. ونجد على العكس من ذلك، أن عملية تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي، تتبع منهجية محددة متفق عليها، بحيث تغطي جوانب بعينها يجد المختصون بأنها مفصلة للتعبير عن حالة الديمقراطية المحلية بشكل واضح وجيد. لذا فإن عملية التقييم هي عملية منظمة ومنسقة وغير عشوائية، تتم من خلال الاستعانة بكوادر متخصصة ومدربة لهذا الغرض بالذات. وطالما أن هذه العملية تستند إلى مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ التقييم الذاتي، فهي تعطي للقائمين على تنفيذها في كل حالة، مساحة هامة من حرية الحركة والتفسير والصيغة، مانحة إياهم إمكانية بل وضرورة تقدير المواضيع والمواضيع التي يجب التركيز عليها أكثر من غيرها، استناداً لظروف وحالة كل مجتمع محلي وواقعه على حدة، ومدى تطور الأداء الديمقراطي في عملية إدارة الحكم المحلي فيه على مختلف الصعد.

أما الهدف الأخير لمشروع تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي، فهو تحقيق خطوة أخرى على طريق ترسيخ المبادرات الرامية إلى إرساء النظام الديمقراطي المستدام وتعزيزها، كأحد الدعائم الرئيسة لتحقيق تنمية مستدامة، تتماشى مع تطلعات الشعوب واحتياجاتها، وحققها في الارتقاء بمستويات عيشها الكريم، وانطلاقاً من الواقع المحلي والمستوى الأساس فيما يعرف بعملية إدارة الحكم.

رابعا: الإطار العام لعملية تقييم الديمقراطية

أ- البحث عن إطار لتقييم الديمقراطية

تعد الديمقراطية اليوم الشكل السائد لحكومات العالم، وهي بالنسبة للجزء الأكبر من العالم، ظاهرة نادرة أو حديثة. وتعني الموجات المتعاقبة للديمقراطية التي أخذت تزحف على أنحاء مختلفة من العالم خلال القرن العشرين، أن الألفية الجديدة ستشهد زيادة كبيرة في عدد الدول التي تحكمها أنظمة ديمقراطية، لتفوق في عددها الدول التي تحكم بأشكال حكم أخرى. وتتفق المحاولات المختلفة لحصر الديمقراطية في العالم، على أن أكثر من ٦٠ بالمائة من بلدان العالم اليوم، يوجد بها على الأقل بعض المؤسسات والإجراءات التي تطبق أقل قواعد الديمقراطية الممكنة. وتوجد الآن أكثر من ١٠٠ دولة على قائمة المجتمعات الديمقراطية، في حين ازداد نمو المؤتمر الدولي للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة (ICNRD) التابع للأمم المتحدة عمقاً واتساعاً وأهمية منذ بدايته في عام ١٩٨٨، كمنتهى للتنمية الديمقراطية العالمية. ويزداد تأكيد المنظمات الحكومية، والحكومية الدولية وغير الحكومية، على أن الديمقراطية هي هدف في حد ذاتها، علاوة على كونها سبيلاً لأهداف أخرى هامة، مثل التنمية الاقتصادية ومكافحة الفقر، ومزيد من الحماية لحقوق الإنسان المعترف بها دولياً.

وهناك العديد من الأسباب للانتشار السريع والنمو الكبير للنظام الديمقراطي؛ منها أسباب داخلية تعود إلى التحولات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة، والتحالفات الطبقية والتحديات والثورات (”الملونة“ أو

غيرها)، إضافة إلى اتفاقيات النخبة والامتيازات، وترتكز الأسباب الخارجية على هزيمة الأنظمة القائمة خلال الحروب، ودور العدوى الديمقراطية من الدول المجاورة، وانتشار القيم الديمقراطية نتيجة لحركة العولمة، والأشكال المختلفة للتدخل الدولي: دعم جماعات المجتمع المدني والمنظمات الحزبية السياسية الناشئة، وبناء الدولة، والتحول إلى النظام المؤسسي، وتحديد المعايير المطلوبة لنظام الحكم الديمقراطي المناسب والمقبول، والتدخل العسكري للتخلص من الأنظمة القائمة، وإحلال الأنظمة الديمقراطية بالقوة.

ومن العناصر الهامة جداً في عملية التخطيط والتفسير والتشجيع لهذا النمو الديمقراطي، هو الحاجة إلى أساليب فعالة وحقيقية، يمكن الاعتماد عليها، لقياس وتقييم التقدم الديمقراطي ونوعية الديمقراطية نفسها. وقد تبنى الباحثون والمحللون عدداً من الاستراتيجيات لقياس الديمقراطية، تشمل المقاييس التصنيفية والتدابير القياسية والمقاييس الموضوعية والمقاييس المؤلفة للممارسات الديمقراطية، علاوة على التصورات المبنية على استطلاعات الرأي العام حول الديمقراطية. وتم في بعض الحالات، تطوير مقاييس تلبي احتياجات بعينها، ثم استخدمت بعد ذلك لأغراض أخرى. وقام المجتمع الأكاديمي والسياسي في حالات أخرى، بتطوير مقاييس عامة للديمقراطية، لكي تناسب قطاعاً عريضاً من التطبيقات. ومن ناحية أخرى، أدى الطلب على المقارنة والتغطية الجغرافية والتاريخية العريضة، إلى التضحية ببعض تلك المعايير، وقدرتها على إبراز الخصائص المحددة للسياق الديمقراطي. إضافة إلى أن التحول إلى الإدارة الجيدة والمساءلة، والمساعدات المشروطة على نطاق المانحين الدوليين، قد أدى إلى زيادة الحاجة لوجود معايير لقياس الديمقراطية، سواء على مستوى الدولة أو القطاع أو البرامج.

واستجابة لكل تلك التطورات لمعايير الديمقراطية وانتشارها، قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات-أيديا، بتطوير إطار بديل لتقييم الديمقراطية. ويضع هذا الإطار جانباً ترتيب الدول وتصنيفها والحكم الخارجي، ليحل محلها التقييم الشامل المعتمد على فرق التقييم الوطنية التابعة للحكومات أو المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية. ويجمع الإطار بين الالتزام بالمبادئ الأساسية للديمقراطية، والقيم الوسيطة المتعلقة بها، ومجموعة من الأسئلة حول الأداء الديمقراطي. ويسمح الإطار باستخدام المعايير الحالية، مع الاعتماد في الوقت نفسه على معلومات أكثر صلة بالسياق الديمقراطي، حيث تركز على نوعية الديمقراطية التي يمكن ربطها بعمليات الإصلاح الديمقراطي الداخلية. ومما يدل على فعالية هذا الإطار، هو إمكانية استخدامه مع أشكال متباينة جداً من الأنظمة الديمقراطية، مثل: منغوليا وإيطاليا وبنجلاديش وكينيا والبيرو وأستراليا. وما يزال الطلب مستمراً لتطبيق هذا الإطار التقييمي على سياقات أخرى جديدة مليئة بالتحديات، في أماكن مختلفة من العالم.

وبعد التطبيق الناجح لإطار تقييم الديمقراطية في أكثر من عشرين دولة، اتجهت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات-أيديا، بالتعاون مع مركز مراقبة الديمقراطية في المملكة المتحدة، ومركز حقوق الإنسان في جامعة إسكس في المملكة المتحدة، وشبكة "حالة الديمقراطية"، إلى الاستفادة من تلك التجارب، والاعتماد بشكل أكبر على نقاط القوة في الإطار التقييمي. وقد تم وضع خلاصة كل هذا في الإطار الذي تمت مراجعته وشرحه هنا. ويتضمن كتاب "تقييم نوعية الديمقراطية: دليل إرشادي"، كل المبادئ المعيارية

والعناصر العملية للإطار، إضافة إلى خبرات الدول التي استخدمته، وسبل الربط بين تقييم الديمقراطية، وعملية الإصلاح الديمقراطي في الدولة.

ويدعم الإطار التقييمي المنصوص عليه هنا، المبادئ الأساسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات-إيديا، لدعم الديمقراطية حول العالم، وهي:

- تحتاج عملية التحول إلى النظام الديمقراطي إلى وقت وصبر.
- لا تتحقق الديمقراطية من خلال الانتخابات فقط.
- يمكن مقارنة الممارسات الديمقراطية، ولكن لا يمكن وصفها.
- تنشأ الديمقراطية من داخل المجتمعات نفسها.
- لا يمكن استيراد الديمقراطية أو تصديرها، ولكن يمكن دعمها

وتتلخص القضية الأساسية التي تكمن خلف عملية تقييم الديمقراطية في الإجابة عن التساؤل التالي: ما هو مدى ديمقراطية بلد ما وديمقراطية حكومته؟ أو إلى أي حد يمكن اعتبار بلد ما واعتبار حكومته على أنهما ديمقراطيان؟

ويمكن الإجابة على ذلك بطرق عدة، إلا أن المنهجية التي تتبعها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بموجب هذا الإطار، تنطلق من توجهات قائمة لتقييم الديمقراطية، يمكن تلخيص مكوناتها الرئيسية بما يلي:

- يجب أن يقوم المواطنون ومن يعيشون على أرض الدولة قيد الدراسة بعملية تقييم الديمقراطية، لأن لديهم من الخبرة والمعرفة بتاريخ الدولة وثقافتها، ما يجعلهم أقدر على وضع تصور لكيفية التحول إلى المبادئ الديمقراطية.
- يمكن أن تقوم الحكومة أو هيئات خارجية أخرى، بتحريك عملية تقييم الديمقراطية على يد المواطنين والمقيمين، ولكن بعد أخذ الضمانات الكافية لتأكيد استقلالية التقييم.
- الهدف الرئيس لعملية تقييم الديمقراطية هو المساهمة في الحياة العامة، ورفع الوعي الشعبي، حيث تسمح تلك التجربة للعامة بالتعبير عن آرائهم، إضافة إلى آراء النخبة أيضاً.
- لا بد أن يساعد التقييم في تحديد أولويات الإصلاح ومراقبة تقدمها.
- لا بد أن تأتي معايير التقييم من المبادئ الديمقراطية الواضحة، وأن تتبنى قطاعاً عريضاً من القضايا الديمقراطية، مع السماح للقائمين على عملية التقييم، باختيار الأولويات التي ستخضع للاختبار بحسب الاحتياجات المحلية.
- يعتمد التقييم حول نقاط القوة والضعف في كل مجال على أحكام نوعية، مع مراعاة المقاييس الكمية في النقاط المناسبة.
- يختار القائمون على عملية التقييم، علامات أو مقاييس معينة للتقييم، اعتماداً على تاريخ الدولة وممارساتها الإقليمية، ومعاييرها الدولية إذا استدعى الأمر.



- تشتمل عملية التقييم على عمليات حوار ونقاش واستشارة واسعة لجمهور المجتمع المحلي بمختلف مكوناته، بما في ذلك تنظيم ورشة عمل وطنية لمناقشة الاستنتاجات، والتأكيد على الصالح منها.
 - يجب إخضاع كل من الديمقراطيات الراسخة والناشئة على حد سواء إلى ذات الإطار التقييمي.
- وبهذا يمكننا القول بأن المنهجية المعتمدة هنا، تسهم في تمكين أبناء المجتمع المعني من التأثير بشكل مباشر، وتطوير جودة العملية الديمقراطية في بلدهم أو مجتمعهم المحلي، وبما يتماشى مع تاريخهم وثقافتهم وقيمهم وأولوياتهم. وإن المبدأين الأساسيين اللذين يشكلان القاعدة التي يستند إليها إطار تقييم الديمقراطية، هما: الرقابة الشعبية على صناعات القرار أو سيطرة الجمهور على عملية صنع القرار، والمساواة السياسية بين أولئك الذين يمارسون تلك الرقابة. حيث تختصر هذه المبادئ كل ما ناضل من أجله الديمقراطيون في كل مكان وزمان، وهو:
- جعل الرقابة الشعبية، أي رقابة المجتمع على عملية صنع القرارات العامة، أكثر فعالية وشمولية.
 - إلغاء احتكار النخبة لعملية صنع القرارات والميزات أو الفوائد الناتجة عنها.
 - التغلب على العقبات التي تقف في وجه ممارسة حقوق المواطنة على أساس من المساواة، بما فيها المتعلقة بالنوع الاجتماعي والعرق والدين واللغة والطبقة أو الملكية وغيرها.
- ويقوم الإطار التقييمي على استخلاص سبعة قيم وسيطة من المبدأين الديمقراطيين المذكورين أعلاه هي:
- المشاركة: لا يمكن تحقيق الرقابة الشعبية على الحكومات بدون مشاركة المواطنين، واحترام الحقوق والحريات والوسائل المتعلقة بالمشاركة الحقيقية والفعالة.
 - التفويض: تتحقق المشاركة عبر تفويض الممثلين العامين أو المسؤولين من خلال انتخابات حرة ونزيهة، ينتج عنها سلطة تشريعية تتمثل في تركيبتها مختلف الميول والآراء.
 - التمثيل: عندما تتم معاملة المجموعات المختلفة وفئات المواطنين على قدم المساواة، كل حسب حجمه العددي، يمكن عندها اعتبار المؤسسات العامة على أنها تمثل كامل النسيج الاجتماعي برمته.
 - المساءلة: تعتبر مساءلة المسؤولين والحكام المباشرة أمام الجمهور، وغير المباشرة عبر المؤسسات التمثيلية الوسيطة كالبرلمان والقضاء والوكالات أو المؤسسات الأخرى، مفصلية لنتمكن من اعتبار المسؤولين وكلاء يقومون على خدمة الجمهور بدلاً من التحكم به.
 - الشفافية: لا تتحقق المسؤولية والمحاسبة الفعالة دون وجود حكومة تعمل بموجب مبادئ الشفافية التامة والانفتاح.
 - الاستجابة: يعتبر مستوى الاستجابة لاحتياجات الجمهور، من خلال المؤسسات المختلفة التي يمكن توفير تلك الاحتياجات عبرها، مؤشراً مفصلياً على مدى قدرة الجمهور على التأثير في الحكومات، ومراقبتها أو السيطرة عليها.
 - التضامن: بينما نجد بأن مبدأ المساواة علاقة بكافة القيم الوسيطة، إلا أنها تتجلى بشكل أكثر وضوحاً

في قيم التضامن التي يبديها المواطنون في المجتمعات الديمقراطية، تجاه من يختلفون عنهم في مجتمعهم، وتجاه من يناضلون من أجل الديمقراطية في الخارج.

ب - الخطوات المتبعة في تنفيذ عملية التقييم

إن عملية تقييم الديمقراطية عملية متشعبة ومعقدة، وتشمل العديد من المهتمين والشركاء، وتتأثر بالعديد من العوامل الوطنية والمحلية والزمنية، بما في ذلك حجم البلد الجغرافي والديمقراطي أو الهيئة أو المجتمع الذي يتم تقييمه، ومستوى التنمية الاقتصادية، والتركيبية الاجتماعية ومدى تماسكها، وتاريخ العمل الديمقراطي في البلد واستقراره، وغير ذلك.

إلا أن التجربة أثبتت رغم ما تقدم، إمكانية تنفيذ عمليات التقييم بالاستناد إلى هذا الإطار في بلدان ومجتمعات متفاوتة إلى حد بعيد. إذ تم اعتماده وتطبيقه لتنفيذ تقييم للديمقراطية على مستويات مختلفة في بلدان كبيرة وأخرى صغيرة، وفي ديمقراطيات راسخة وأخرى ناشئة، وفي بلدان خارجة من أنظمة حكم ديكتاتورية، وأخرى من حالات صراع داخلي طويل، وفي بلدان غنية وأخرى فقيرة. إلا أن هذه الصلاحيات الشاملة لمختلف الحالات والظروف لا تأتي من فراغ، بل تستند إلى مجموعة من الخطوات المحددة، التي يجب إتباعها من أجل تحقيق أكبر فائدة ممكنة من عملية التقييم. وهذه الخطوات هي:

١- **اتخاذ القرارات الأولية وتحديد الأجندة العامة لعملية التقييم**؛ وتشتمل على كافة القرارات المتعلقة بأهداف عملية التقييم، والسياق الذي سيتم تنفيذها خلاله، والمعايير التي سيتم اعتمادها، وفريق العمل الذي سيتولى تنفيذ التقييم، والنطاق الجغرافي والزمني للعملية، إضافة إلى الكثير من القرارات الهامة الأخرى التي تمكن عملية التقييم من الانطلاق.

٢- **عمليات البحث وجمع المعطيات والمعلومات والآراء وتحليلها وتنظيمها ومناقشتها**؛ وهو ما يشكل جوهر عملية التقييم، ويستغرق أكبر مساحة من الوقت لإتمامها. وتشمل مرحلة البحث، جمع المعطيات والآراء، وتنفيذ الحوارات والمناقشات، بغرض توفير أجوبة موثوقة ووافية لمجموع المواضيع والأسئلة التي تشتمل عليها عملية التقييم. أما الوقت الذي تستغرقه هذه الخطوة أو المرحلة من عملية التقييم، فهو أمر أساسي ومعكوم بالسياق الذي تتم العملية في ظلّه، وتوفر الإمكانيات والموارد البشرية والمادية اللازمة، والمعايير التي تم التوافق عليها أثناء الخطوة الأولى من العملية، لذا فهو يتفاوت من موقع لآخر ومن عملية لأخرى.

٣- **تنظيم مؤتمر وطني أو على أي مستوى آخر بمشاركة كافة المعنيين**؛ حيث يتم تقديم التقرير الشامل الناتج عن عملية التقييم، ومناقشته والتأكيد على ما يرد فيه من توصيات واستنتاجات، يتم إلحاقها ببرامج الإصلاح المستقبلية. ومن الضروري إشراك كافة المعنيين، وبأي شكل كان، في هذا المؤتمر أو اللقاء، بما في ذلك وسائل الإعلام، وناشطو المجتمع المدني، والناشطين السياسيين والاقتصاديين على اختلاف توجهاتهم، وصناع القرار، وممثلي مختلف الفئات المتأثرة والمؤثرة في عملية التقييم. وقد يتطلب الأمر أحياناً، إشراك



المجموعة الدولية من المانحين والداعمين لعمليات الإصلاح. وتنبع أهمية هذه المشاركة الواسعة والمفتوحة أمام الجميع، من حقيقة أن هذا اللقاء يشكل فرصة فريدة للمصارحة وتسمية الأمور باسمها الحقيقي، وبالتالي بناء التوافقات والإجماع حول أهم الاستنتاجات الواردة في تقرير التقييم، وبالتالي التمعن في مجالات وإمكانيات الإصلاح المطلوبة والتي يمكن تصميمها وتنفيذها.

ويمكن تمثيل الخطوات المتبعة في تنفيذ عملية تقييم الديمقراطية كما يلي:

الخطوة الأولى

القرارات الأولية وتحديد الأجندة

- تحديد الهدف
- تحديد المضمون
- التوافق على المعايير
- انتقاء فريق التقييم
- تحديد مصادر المعلومات
- استشارة الشركاء
- تصميم الإستراتيجية الإعلامية
- تحديد الإطار الزمني
- تقدير الموارد اللازمة وتوفيرها

الخطوة الثانية

جمع المعطيات، وتحليلها وتنظيمها

- إعداد المخطط الأولي ودراسة المراجع
- تحديد المعطيات والمعلومات وترتيبها
- تحديد المواضيع ذات الأولوية في التقييم
- البحث عن أجوبة لأسئلة التقييم والتحقق منها
- إعداد المسودة الأولى لتقرير التقييم

الخطوة الثالثة

المؤتمر الوطني

- إشراك جميع الشركاء المعنيين

- تنظيم جلسات عامة وورش عمل متخصصة
- مناقشة واتخاذ القرارات حول الخطوات المستقبلية
- ربط الاستنتاجات والتوصيات ببرنامج الإصلاح
- تقييم نتائج عملية تقييم الديمقراطية من كل جوانبها

ج - نتائج عملية تقييم الديمقراطية

إن نتائج عمليات تقييم الديمقراطية متعددة ومتنوعة، ابدأً بتقارير التقييم الشاملة، ومروراً بالتقارير الخاصة المتعلقة بمحور أو موضوع محدد، وانتهاءً بتقارير التدقيق أو الرقابة والمتابعة. كما أن طرق نشر وتوزيع تلك التقارير مختلفة ومتنوعة أيضاً. ولقد تمخضت معظم تجارب التقييم حتى الآن عن نشر تقرير تقييمي شامل واحد، وفي بعض الحالات تم نشر مواد إضافية ملحقاً، كالتقارير الجزئية أو المحلية أو المتعلقة بجانب محدد من عملية التقييم، أو بجزء من أرض البلد الخاضع لعملية التقييم. وهو ما تم العمل به في هذه الحالة كذلك، حيث تم نشر كل من التقارير الوطنية الأربعة على حدة، إضافة إلى التقرير الإقليمي. ويتم في عدد من حالات تقييم الديمقراطية إعداد ونشر تقرير منفصل حول كل واحد من محاور عملية التقييم.

وتتعدد طرق نشر وتوزيع التقارير المختلفة، بوسائل تجعل المعنيين بها قادرين على استيعابها وسهولة العمل بموجبها، منها: نشر التقارير كاملة، إلى نشر وتوزيع ملخصات تنفيذية عنها، تركز بشكل أساسي على الاستنتاجات والتوصيات، إلى نشر جداول يتم فيها تلخيص الاستنتاجات وتحويلها إلى أرقام، من خلال إعطاء كل تقييم قيمة محددة متفق عليها مسبقاً. إلا أن ما يهم هنا هو ضرورة التحقق من شفافية العملية بكاملها حتى خطواتها النهائية، بحيث يتم نشر وتوزيع كل ما ينتج عن عملية التقييم، وبأكثر الطرق يسراً وفهماً، على أوسع نطاق ممكن، والتحقق من وصولها لصناع القرار، والقائمين على تصميم وإقرار وتنفيذ برامج الإصلاح الديمقراطي، وإقتناعهم بجدواها.

من ناحية أخرى، يجب أن تقود عملية التقييم في نهاية المطاف إلى صياغة توصيات واقتراحات محددة وواضحة، تصب في خانة الإصلاح الديمقراطي، استناداً إلى نتائج عملية التقييم، وتمشياً مع الرؤى والمفاهيم الوطنية والمحلية، بما يضمن ملكية محلية لتوجهات الإصلاح المطروحة. لذا ينظر إلى منهجية التقييم التي نحن بصدددها على أنها **عملية تقييم من أجل الإصلاح**. ولهذا لا بد من التأكيد على أن المنهجية المتبعة لا تعدو كونها إطاراً عاماً، يتم توفيره لفرق تقييم محلية أو وطنية لكي تعمل من خلاله، بعد موافقته لواقع مجتمعاتها واحتياجاتها، وبما يمكنها تحقيق أكبر استفادة ممكنة منه، للقيام بتقييم معمق لواقع الديمقراطية لديها، بما في ذلك تحديد المعوقات التي قد تقف بوجه تنفيذ برامج الإصلاح الديمقراطي المنشودة.

خامساً : منهجية التقييم

١ - دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

لقد تم مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في عدد من السلطات والهيئات المحلية المنتقاة في أربع دول عربية، في كافة مراحلها وتفاصيله، استناداً إلى المنهجية المحددة التي تم تطويرها واعتمادها، وتجربتها مسبقاً من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وتقوم هذه المنهجية على أساس التقييم الذاتي، كما ذكر سابقاً، بحيث لا تستند إلى متابعات أو ملاحظات خارجية، تعتمد على أساليب ومحاوّر قائمة بالأصل، وقابلة للتطبيق على حالات مختلفة. ولا تقوم هذه العملية لتقييم الديمقراطية في العالم العربي على أساس المسح الإحصائي، أو أي من طرق استطلاع الآراء والمواقف المختلفة، من خلال استبيانات جامدة تتم تعبئتها من قبل فرق ميدانية، تعمل على رصد التوجهات الآنية في لحظة زمنية محددة، قد يتم اختيارها عمداً أو عن غير قصد. وبخلاف ذلك، تستند منهجية التقييم الذاتي المتبعة هنا إلى عمل فرق من الخبراء المحليين، الذين يتميزون بتعدد التخصصات ومجالات الاهتمام والعمل. ولا تقتصر العملية على وضع دراسات علمية تعتمد على خبراتهم الذاتية فقط، وإنما تقوم على مبدأ الحوار المستفيض والممتد، على مساحة لا بأس بها من الزمن. ويتم من خلال هذه العملية رصد المواقف والتوجهات والآراء، وبالتالي التقييمات السائدة في كل مجتمع محلي، بمختلف مكوناته وفئاته دون أي استثناء لأي من تلك المكونات، أو لأي من الموضوعات، التي يرى فيها أبناء المجتمع المعنى على أنها هامة وضرورية أو حيوية، لتشخيص واقع الديمقراطية المحلية بشكل جلي وبالعمق الكافي.

ورغم إمكانية وجود منهجيات أخرى كثيرة يمكن اللجوء إليها لتحقيق ذات الغرض، إلا أننا نعتقد بأن المنهجية المتبعة في هذه العملية، قد أثبتت جدارتها ونجاحتها في الكشف عن واقع الأمور كما يراها وينظر إليها من هم معنيون بها بالدرجة الأولى: أي أولئك الذين يتأثرون ويؤثرون بكافة مجريات وتفاصيل الحياة الديمقراطية (أو غيابها طبعاً) في مجتمعاتهم، وليس تشخيصها من قبل النخبة، سواء المحلية أو الوطنية أو الخارجية. ويمكننا التأكيد، وبالذليل القاطع، على أن نجاعة المنهجية وجدارتها تستند إلى حقيقة تجربتها بنجاح ملحوظ في مجتمعات مختلفة، وفي العديد من البلدان من مختلف القارات. ويمكن تلخيص مفهوم المنهجية المتبعة من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، لتقييم الديمقراطية على مختلف مستوياتها، على أنها "الأداة التي يمكن لمختلف المواطنين الاستفادة منها في تقييم واقع الديمقراطية في مجتمعاتهم، وتحديد أولوياتهم المتعلقة بعمليات الإصلاح على صعيد السياسات وصعيد الممارسات".

شكل دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لتقييم الديمقراطية على المستوى المحلي، الأداة الرئيسية لتنفيذ عمليات التقييم. وقد تم تصميمه أساساً لتوفير وسيلة للمختصين والعاملين في المجالات المتصلة، لتقييم مستوى الديمقراطية المحلية وجودتها، وذلك من خلال التركيز على مجالين اثنين، يعتبران أساسيين في نجاح الديمقراطية على المستوى المحلي في عالمنا الحاضر، وهما: **الديمقراطية التمثيلية** (الانتخابات والأحزاب السياسية والمسؤولون المنتخبون)، و**الديمقراطية التفاعلية** (المشاركة الشعبية

والمنظمات الأهلية وغير الحكومية وعملية صنع السياسات المستندة إلى مبادئ التوافق والإجماع). ويستند الدليل إلى منهج التقييم النوعي (تقييم الجودة) لتقييم كل من مؤسسات الديمقراطية التمثيلية والتفاعلية، والعمليات والممارسات الخاصة بتطبيق الديمقراطية المحلية على أرض الواقع. وينتهي الدليل إلى تقديم بعض النصائح والإرشادات المتعلقة بكيفية استخلاص الاستنتاجات، وتحويلها إلى توصيات عملية، لتطوير وتحسين مستويات الديمقراطية المحلية بالاستناد إلى نتائج عملية التقييم.

أ - الحاجة لدليل تقييم الديمقراطية المحلية :

تستند معظم التحليلات المتعلقة بحيوية الديمقراطية حول العالم، إلى تقييمات يتم تنفيذها على المستوى الوطني، كما يتضح من خلال غالبية الدراسات التي صاحبت ما يعرف بالموجة الثالثة للانتقال نحو النظم الديمقراطية. كما يتضح ذلك من خلال التصنيفات السنوية التي تعدها بعض المنظمات الدولية المتخصصة، مثل مؤسسة فريدم هاوس (FREEDOM HOUSE)، وكما هي الحال بالنسبة لكثير من الدراسات والتقييمات الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، أو مستويات التنمية البشرية، أو الفساد، أو الظروف البيئية، أو مؤشرات الفقر وغيرها. ورغم أهمية تقييم الديمقراطية على المستوى الوطني، نظراً إلى دور الدولة بحد ذاته، إلا أن الوقت قد حان لتسليط الضوء على مستويات الديمقراطية المحلية.

وقد صمم هذا الدليل لاستكمال وسائل التقييم الخاصة بالمستوى الوطني (كدليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الخاص بذلك - *Handbook on Democracy Assessment*)، من أجل المضي قدماً في تعزيز العمل على إرساء ديمقراطية عالية الجودة، حيث توفر المؤسسات العامة درجات أعلى من المسؤولية والاستجابة للمشكلات الاجتماعية، وتمنح المواطنين صوتاً ذا تأثير أكبر في القرارات التي تعكس على حياتهم اليومية.

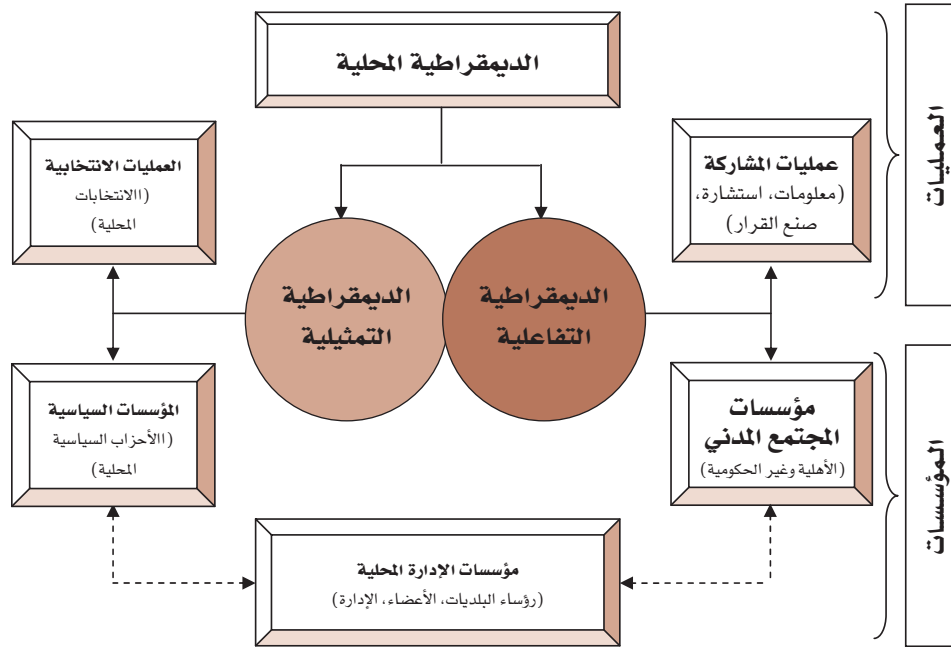
وتستند المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملها في مجال تقييم الديمقراطية المحلية، إلى فهم عميق لأهمية تعزيز مستويات التمثيل والتفاعل (المشاركة) وإدارة الصراعات على المستوى المحلي. ومن هذا المنطلق قامت المؤسسة سنة ٢٠٠١، بنشر دليلها حول الديمقراطية على المستوى المحلي^٢. وتطرقت المؤسسة من خلاله إلى مفاهيم أساسية حول الديمقراطية المحلية المعاصرة، والإمكانيات المتاحة لتصميم مؤسساتها وممارساتها، إضافة إلى توفير بعض الأمثلة الهامة من خلال بعض الدراسات الخاصة، حول الممارسات الديمقراطية الناجمة في مجموعة من المدن حول العالم.

وقد اتضح من خلال تجربة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في هذا المجال، وتجربة العديد من المنظمات الدولية الأخرى، ومنظمات المجتمع المدني، وجمعيات الإدارة المحلية والدول المانحة، وجود حاجة ملحة لوسيلة ناجعة لتقييم الديمقراطية على المستوى المحلي. وهناك حاجة بشكل خاص، لطريقة يمكن من خلالها تقييم جودة المؤسسات والممارسات الديمقراطية المحلية ونجاحها، من قبل مجموعة متنوعة من الفاعلين السياسيين المحليين وغيرهم. لذلك يشتمل الدليل على استبيان يستند إلى مجموعة من الأسئلة

وأوراق العمل، موزعة حسب المواضيع المختلفة، تعمل على حث مستخدميها للانخراط في تحليل منهجي لمواقع القوة في المؤسسات والعمليات الديمقراطية المحلية، والتركيز على أهم الصعوبات التي تواجهها في كل مجال، إضافة إلى طرح التوصيات الرامية إلى تطويرها، بما يساهم في مساعدة صناع القرار، على تحديد الطرق التي يمكن من خلالها تطوير عمل المؤسسات ونظمها وممارساتها، بما يخدم تحقيق الهدف الأعلى المنشود، ألا وهو جعل الإدارة المحلية عامة، أكثر استجابة لمتطلبات واحتياجات المجتمع المحلي المتغيرة باستمرار.

ب - المجالات والمحاور التي يتطرق لها الدليل:

يتمثل الهدف الرئيس في تنفيذ تقييم دقيق للديمقراطية على المستوى المحلي، أي تقييم مدى سيطرة الشعب وتأثيره في القرارات العامة وصناع القرار، ومدى تحقيق مبدأ المساواة السياسية الذي يتطلب احتراماً لكافة المواطنين دون استثناء. لذلك يتطرق الدليل بالأساس إلى تقييم مكونين هامين وأساسيين للديمقراطية المحلية، هما: الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التفاعلية، حيث يتم تقييم كل من المؤسسات والعمليات/الممارسات في ظل كل منهما، كما يظهر في الشكل التالي:



ويهدف الجزء الخاص بالمؤسسات في الديمقراطية التمثيلية إلى تقييم البنية التنظيمية للديمقراطية المحلية؛ إذ يتطرق إلى الأحزاب السياسية والمؤسسات التمثيلية الأخرى، باحثاً في طرق عملها ونجاحاتها. إضافة إلى ذلك فإنه يقيّم عدد الأحزاب السياسية، وهيكلها الوظيفي على المستوى المحلي، ومدى تمثيلها،

ومستوى الحرية والعدالة في العملية الانتخابية. ويعمل **الجزء الخاص بالعمليات / الممارسات** على تقييم مدى صلاحية النظم الانتخابية المستخدمة على المستوى المحلي، لترجمة توجهات الناخبين بشكل صادق، ومدى نزاهة كل من العملية الانتخابية وإدارتها.

ويعمل الجزء الخاص بالمؤسسات في الديمقراطية التفاعلية على تقييم مدى انفتاح الإدارة المحلية والقائمين عليها على المواطنين في صنع القرارات ووضع السياسات وتنفيذها، والأدوار المختلفة التي تقوم من خلالها منظمات المجتمع المدني بالتأثير في القرارات العامة. ويقوم **الجزء الخاص بالعمليات / الممارسات** على أساس تقييم مختلف طرق ووسائل مشاركة وإشراك المواطنين المعتمدة من قبل الإدارة المحلية والمجتمع المدني المحلي، وكيفية القيام بعمليات تقييم ذاتية لعملية وضع السياسات بشكل تفاعلي.

وباختصار، يهدف الدليل للإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي عناصر العملية الديمقراطية التي يمكن اعتبارها حالياً على أنها ممتازة، أو مقبولة أو فاشلة؟
- ما هو مدى فاعلية عمليات الإصلاح السابقة؟ وما هي الدروس والعبر المستفادة من الماضي؟
- ما هي الخطوات العملية التي يمكن للسلطات المحلية والشركاء الآخرين اتخاذها لتطوير إدارة مستدامة للحكم، تكون أكثر ديمقراطية على المستوى المحلي؟

أما أوراق العمل المختلفة التي تتوزع عليها المسائل المطروحة للتقييم بشكل عام، والتي يتم مواءمتها بطبيعة الحال مع واقع كل واحد من المجتمعات المحلية المستهدفة واحتياجاتها بصورة منفردة، فتشتمل على الأقسام والمواضيع التالية:

القسم الأول: الإطار العام للمدينة

تعتبر المسائل المتعلقة بالحكم الديمقراطي جزءاً من السياق التاريخي والاجتماعي والجغرافي والاقتصادي الخاص بكل بلد وسلطة محلية. وبينما يتم العمل على حماية بعض الخصائص التي تحدد ذلك السياق وتطويره، من أجل تحقيق مستويات أفضل من التلاحم الاجتماعي الهادف إلى إنجاح العملية الديمقراطية، يجب العمل على تجاوز بعض الجوانب الأخرى لما لها من تأثيرات تؤدي إلى تفسخ البنية الاجتماعية وإعاقة العملية الديمقراطية. إضافة إلى ذلك فإن مسائل أخرى كمعدلات عمر السكان، والحالة الاقتصادية والاجتماعية، ومعدلات دخل الفرد، وتوافر فرص العمل، تأثيرها أيضاً على جودة الحكم والديمقراطية على كافة الأصعدة. لذا يهدف هذا الجزء من الدليل، إلى تحديد الجوانب الإيجابية والسلبية في المدينة (السلطة المحلية) في هذا السياق، من خلال تقييم الجوانب التالية:

| | |
|---|-------|
| الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها | ١ ، ١ |
| الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية | ٢ ، ١ |

| | |
|--|-----|
| القاعدة الاجتماعية/الاقتصادية – والمالية البلدية | ٣,١ |
| مؤشرات التنمية الاجتماعية | ٤,١ |

القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية

يهدف هذا الجزء من الدليل إلى تقييم البنية التنظيمية للديمقراطية المحلية، إذ يتطرق إلى الأحزاب السياسية والمؤسسات التمثيلية الأخرى، باحثاً في طرق عملها ونجاحاتها. ويقيم إضافة إلى ذلك عدد الأحزاب السياسية، وهيكلها الوظيفي على المستوى المحلي ومدى تمثيله، ومستوى الحرية والعدالة في العملية الانتخابية. وتتوزع مواضيع التقييم في هذا الجزء على النحو التالي:

المحور الأول: المؤسسات

- أولاً: الإطار الوطني والقانوني
- ثانياً: النظام الانتخابي وأداؤه
- ثالثاً: نظام الأحزاب السياسية
- رابعاً: المسؤولون المنتخبون

المحور الثاني: العمليات/ الممارسات

- أولاً: إدارة الانتخابات
- ثانياً: مشاركة الناخبين

القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية

يمكن تمييز الإدارة المحلية للديمقراطية من خلال أربعة جوانب أساسية، هي: انفتاحها التام على المواطنين، إنصافها في معاملتهم على أساس من المساواة، شفافية بنيتها التنظيمية وإجراءاتها، واستجابتها لاحتياجات مواطنيها. ويعمل هذا الجزء من الدليل على تقييم هذه الجوانب، وفعاليتها في تحقيق ديمقراطية تفاعلية ناجعة على المستوى المحلي، وذلك من خلال التطرق إلى ما يلي:

المحور الأول: المؤسسات

- أولاً: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية
- الانفتاح
- النزاهة/المساواة
- الشفافية
- الاستجابة لاحتياجات المواطنين

ثانياً: المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام

تعتمد الإدارة الحديثة للشؤون العامة وبشكل متزايد، على المزج بين طرق الإدارة العامة والخاصة كأفضل إستراتيجية للنجاح. ويعمل هذا الجزء من الدليل، على تقييم مستويات التعاون والمشاركة فيما بين المسؤولين المحليين والأحزاب السياسية، وقيادات المجتمع المدني والمواطنين، لصياغة رؤية مشتركة لمجتمعهم المحلي، والعمل على تبادل المعلومات فيما بينهم، والسعي وراء تحقيق التوافقات الجماعية، وصناعة القرارات بشكل تعاوني. كل ذلك خارج النطاق الرسمي، وبعيداً عن الاعتبارات الانتخابية.

المحور الثاني: العمليات / الممارسات

أولاً: أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين

ثانياً: عمليات التواصل مع جمهور المواطنين

أضحى مفهوم الرؤية عاملاً هاماً ومفيداً، لمساعدة المنظمات وأعضائها على تحديد خطواتها وأطر عملها المستقبلية. لذا يعمل هذا الجزء من الدليل على تقييم مستوى الشراكة بين المسؤولين المحليين وقادة المجتمع المدني، في إحساسهم بمتطلبات المسؤولية العامة لإدارة الحكم، من خلال تعاونهم في البحث عن رؤية لأنجع سبل العمل المشترك، لمعالجة المشكلات الاجتماعية والاستفادة من الفرص المتاحة.

ثالثاً: الاستفتاءات والمبادرات الشعبية

القسم الرابع: من التقييم إلى التوصيات

يشتمل الدليل على جزء توجيهي خاص باستخلاص النتائج، والانتقال بنتائج عملية التقييم إلى مصاف التوصيات العملية. ويمكن اعتبار التوصيات الناجمة عن تقييم الديمقراطية المحلية، أنها الجزء الأكثر أهمية في الإجابة على المواضيع المطروحة في الدليل، حيث يقدم المشاركون في عملية التقييم اقتراحات عامة وأخرى محددة، تهدف في مجملها إلى تطوير وتحسين إدارة الحكم الديمقراطي على المستوى المحلي. وبشكل عام، يطلب من القائمين على عملية التقييم، استخلاص توصيات واقعية وممكنة التطبيق، تأخذ منحى عملياً بعيداً عن التنظير. وطالما يجب أن تتسم التوصيات بكونها ممكنة التطبيق وعملية، يجب تحديد الفترات الزمنية اللازمة لتنفيذها بكل وضوح، والصعوبات التي تواجهها، والنتائج المتوخاة منها، والكلفة المترتبة على تطبيقها. وعليه يطلب توزيع التوصيات على النحو التالي:

خيارات المدى القصير: وهي الخطوات أو الفعاليات البسيطة وذات التكلفة المنخفضة، والتي تحتاج إلى تغييرات قليلة نسبياً في السياسات أو الأنظمة، والقابلة للتنفيذ بشكل فوري ضمن السياق القائم.

خيارات المدى المتوسط: وهي الخطوات التي قد تتطلب إصلاحات في القوانين والسياسات القائمة، إضافة إلى تغييرات إدارية جوهرية، أو التي قد يتطلب تنفيذها إلى مزيد من الموارد، التي يجب العمل على توفيرها كشرط أساسي للشروع في تطبيقها.



خيارات المدى الطويل: وهي الخطوات التي تتطلب تنفيذ إصلاحات هامة، وتعديلات جوهرية في البنية التنظيمية/المؤسسية، ويترتب على تنفيذها تكاليف عالية، إضافة إلى كونها تتطلب إقراراً أو موافقة على المستوى الوطني، أو تشترط إدخال إصلاحات إدارية وتمويلية جوهرية.

٢ - تطبيق المنهجية في العالم العربي: التحديات والإنجازات

يمكن اعتبار هذه التجربة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، في مبادراتها لتنفيذ مجموعة من تقييمات الديمقراطية على المستوى المحلي في العالم العربي، على أنها تجربة رائدة. خاصةً وأنها تقتحم مباشرة مسألة التقييم الذاتي ومن الداخل، وعلى هذا المستوى الهام جداً في عملية البناء الديمقراطي، ألا وهو المستوى المحلي. وهو المستوى الذي يتم الحديث عنه في معرض التطرق لمسألة اللامركزية، وينتهي الأمر إلى إهماله بشكل شبه كلي، إما عمداً أو عن غير قصد، بسبب الانشغال بالمستوى الوطني. إلا أن في ذلك الإهمال تناقضاً ضمناً، حيث أن العمل على برامج الإصلاح الوطني، لا بد وأن يأخذ بعين الاعتبار هذا المستوى المحلي، لكي تتم عملية البناء من الأسفل إلى الأعلى، ولكي يكتمل الصرح الديمقراطي الذي لا يتم في غياب المسائل الهامة التي تنطوي عليها مسألة اللامركزية ومستوى الحكم المحلي.

وكما اتضح من تقارير التقييم المحلي والوطني التي تم إنجازها بكل مهنية ودقة، لم يخل تنفيذ العملية على أرض الواقع، من الصعوبات والعقبات التي اعترضت عمل الفرق المحلية، ووضعتها أمام تحديات جعلت من عملية التقييم أكثر أهمية وضرورة. وبغض النظر عن إمكانية الاطلاع على مزيد من تفاصيل تلك التحديات في التقارير الوطنية والمحلية، لا ضير في ذكر بعضها هنا، علّ ذلك يسهم في مساعدة القائمين على عمليات تقييم جديدة، في استقاء العبر والدروس، وتذليل العقبات:

- صعوبة الحصول على مصادر البيانات وتوثيقها، حيث وجدت بعض فرق البحث صعوبة كبيرة في الحصول على البيانات الموثقة، بسبب عدم توافرها أو عدم إعدادها أصلاً من قبل الوحدات والإدارات المحلية المختصة، مع ملاحظة غياب كلي لبعض المعطيات الاقتصادية والاجتماعية الهامة في بعض الحالات. وعالجت بعض الفرق ذلك من خلال استخدام بعض البيانات والمعلومات غير الرسمية، أو الحصول عليها عن طريق العلاقات الشخصية لبعض أعضاء الفريق مع المسؤولين التنفيذيين، والاتصال ببعض الجهات المركزية من أجل استكمالها. كما تم الاعتماد على مصادر أخرى، كتقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وغيرها.
- لم تتمكن بعض الفرق من الحصول على الكثير من المعلومات المتصلة بقضايا الفساد المالي والإداري، وذلك لغياب الشفافية، إضافة طبعاً إلى ضعف النظام المعلوماتي لدى بعض السلطات المحلية ومؤسساتها، وبسبب الضغوطات التي قد تمارسها بعض الجهات المسؤولة، وعدم استعدادها للتعايش مع الأمر بشفافية وانفتاح.
- واجهت بعض فرق العمل الميداني بعض القيود والعقبات الإدارية والأمنية، خلال عقد اللقاءات الميدانية، والاتصال بالجمهور العام لاستطلاع رأيه. ولجأت الفرق المحلية أحياناً إلى الوسائل غير الرسمية لجمع

البيانات وإجراء البحوث الميدانية، كما تم الاعتماد في كثير من الأحيان على بعض البيانات التقديرية لفريق البحث في الوحدة المحلية.

- تأخر بعض المجالس والسلطات المحلية وتقاوعها عن الاستجابة في التعاطي مع المواضيع التقييمية المطروحة عليها، وإن لم تعترض أي منها بشكل صريح على تنفيذ عملية التقييم بحد ذاتها .
- ضبابية المواقف وغياب التوافق العام في بعض المجتمعات المحلية حول الأولويات التنموية المطلوبة، أي حول القدرة على الإجابة على تساؤل بسيط مفاده: **ماذا تريد؟** وضياغ وقت عدد من المواطنين في نقاش حول ما يطرحونه على أنه "معضلة الاختيار" بين الديمقراطية والتنمية، وكأنهما غير مرتبطتين برباط وثيق ببعضهما البعض، أو تخبط الكثيرين حول وجوب دفع عجلة الإصلاح من الأسفل إلى الأعلى أم بالعكس، وكأن العملية يمكن أن تسير باتجاه واحد فقط.
- شكلت حداثة التجربة الديمقراطية وضعف أدائها على المستوى المحلي، والضعف الكبير في التوثيق بشكل عام، إضافة إلى نوعية عملية التقييم وشموليتها؛ تحدياً كبيراً أمام إتمام فعاليات التقييم واستيفاء كافة محاورها. وقد أسهمت خبرات أعضاء الفرق المحلية ودرائتهم الحقيقية بواقع مجتمعهم المحلي، في تجاوز هذه التحديات والتغلب عليها، للخروج بتقارير فاقت في معظم الحالات ما كان متوقفاً لها.

وربما تكون مسألة التقييم الذاتي التي تستند إليها المنهجية المعتمدة هنا، من أهم الصفات المستجدة وأكثرها حساسية، وبالتالي من أهم الجوانب التي شكلت تحدياً حقيقياً أمام العملية. إذ جرت العادة على أن تقوم مؤسسات دولية، وعلى الرغم من بعدها كل البعد عن إدراك خصائص الأمور لواقعنا، بتقييم جوانب مختلفة من عمليات إدارة الحكم في بلداننا، والحكم عليها أحياناً أو تصنيفها ضمن تصنيفات تستند إلى معايير لم نشترك أصلاً بوضعها. ومن ناحية أخرى، يسهل على البعض في كثير من الأحيان تقبل تلك الآراء الخارجية، طوعاً أو قسراً ولأسباب مختلفة، في الوقت الذي يعز عليهم تقبل الآراء والتقييمات المحلية، والنابعة من داخل المجتمع المحلي الأدرى بشؤونهم وظروفهم. وقد يتمثل التحدي الأكبر هنا في تحقيق ففزة نوعية في هذا المجال، وصولاً إلى تقبل وجهات النظر التي يعبر عنها أبناء مجتمعنا المحلي، والتعامل معها بصدق وجرأة وصراحة تامة، استناداً إلى أنها لا تهدف إلا لتحسين واقع الأمور، وتطوير ديمقراطية وطنية خلاقة وحقيقية، تصب في مصلحة الجميع دون استثناء. وهو تحدي واجهته عملية التقييم أثناء تنفيذها، وأمتد لكي يؤثر على نتائجها وكيفية التعامل مع التقارير الناجمة عنها، والتوصيات الإصلاحية التي تمخضت عنها.

على أية حال، ورغم كافة الصعوبات والتحديات، بما في ذلك الضعف النسبي للتمويل الذي تم توفيره، الأمر الذي حتم علينا العمل على انتقاء أربعة بلدان عربية فقط لتنفيذ عملية التقييم فيها، في مجموعة منتقاة من البلديات والسلطات المحلية، التي تمثل كل بلد وتعكس صورة شاملة حول واقع العملية الديمقراطية على المستوى المحلي فيه، يمكن القول رغم ذلك كله، بأن جهود العديد من المؤسسات والأفراد، مدعومة في معظم الحالات من قبل السلطات المحلية والوطنية المعنية، لم تذهب سدى. وبعد عمل دؤوب استمر حقبة لا بأس بها من الزمن، في العمل التحضيري والميداني والتوثيقي، يأتي هذا التقرير ليضع نقطة في آخر السطر. ونأمل بعد استكمال هذه العملية التقييمية كخطوة أولى، أن تتبعتها خطوات مماثلة في المنطقة. ولعل النجاح

الذي لاقته عمليات التقييم أثناء تنفيذها الميداني، وفيما بعد من خلال المؤتمرات الوطنية بشكل خاص، والتي تم عقدها في كل واحد من البلدان الأربعة، والتي استرعت اهتمام جمهور كبير من المعنيين الرسميين وغير الرسميين وصناع القرار، والذين أبدوا رغبتهم، في أكثر الأحيان، للنظر في تقارير التقييم وتوصياتها، وأخذها بعين الاعتبار عملاً على الاستفادة منها في برامج الإصلاح الديمقراطي؛ يمثل حافزاً لمزيد من عمليات التقييم الذاتي، سواء على المستوى المحلي أو الوطني، في المزيد من البلدان العربية.

سادساً: خلاصة - أبرز استنتاجات عملية تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي

استناداً إلى منهجية رائدة وذات نجاعة مثبتة، تمكنت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وبشراكة تامة مع أربع منظمات مدنية من تنفيذ هذه المرحلة الأولى من عملية تقييم الديمقراطية المحلية في أربع دول عربية. وتظهر النتائج في هذا التقرير الإقليمي، الذي لا يعدو كونه مقارنة أولية لواقع الديمقراطية المحلية في المنطقة العربية، وعرضاً موجزاً لنتائج نشاطات التقييم الذاتي، التي نفذتها فرق عمل محلية ومتخصصة في كل من الأردن، ومصر، والمغرب واليمن. يجدر بنا التذكير هنا بأن هذه العملية تقوم على أساس التقييم النوعي والذاتي الذي يقوم به أبناء المجتمع المحلي في كل حالة. ويتم تقييم مختلف جوانب الحياة الديمقراطية في المجتمع، انطلاقاً من مفهوم شامل للديمقراطية بشقيها التمثيلي والتفاعلي. ويشمل في الحالتين كل من الأطر والمؤسسات من ناحية، والممارسات والعمليات على أرض الواقع من جهة أخرى.

وكما سبق وتم التأكيد عليه في الصفحات السابقة من هذا التقرير، نحاول هنا عمداً الابتعاد قدر الإمكان عن تحليل ومقارنة نتائج عمليات التقييم في البلدان الأربعة، ودراسة الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها، وذلك في محاولة جادة للالتزام بمبدأ التقييم الذاتي من داخل المجتمعات المحلية. ويهدف ذلك إلى إيصال صورة كاملة وواضحة عما تمخضت عنه عمليات التقييم، وتوصلت إليه فرق العمل المحلية، دون أي تأثير قد يحدد، بقصد أو بشكل عفوي، توجهات القارئ وردود فعله حيال تقارير التقييم ومضمونها.

ورغم ما تقدم، فلا ضير في التأكيد هنا على بعض الحقائق التي لم تتجلى أمام فريق العمل، إلا بعد الانتهاء من وضع مختلف التقارير المحلية والوطنية ومراجعتها. وفي مقدمة تلك الحقائق أن عمليات اختيار السلطات والهيئات المحلية التي تم استهدافها في عملية التقييم في كل بلد كانت بمجملها صائبة (أربع في كل حالة، ما عدا مصر حيث شملت العملية خمس سلطات محلية). وقد ساهمت في تحقيق واحد من أهم الأهداف التي تم رصدتها للمشروع، ألا وهو الخروج بتصورات واضحة لواقع الديمقراطية المحلية في كل واحد من البلدان الأربعة، وذلك من خلال العمل على عينة تمثيلية لمجموع السلطات والهيئات المحلية في كل بلد. وقد وجدنا من خلال دراسة التقارير المحلية، بأن السلطات المختارة قد مثّلت مجمل البلد خير تمثيل، حيث أنها أعطت صورة لواقع الأمور في الحضر والريف، وفي مناطق تتفاوت فيما بينها بمستويات النمو والتقدم بمختلف جوانبها بشكل ملحوظ. ورغم خروج التقارير المحلية في كل بلد بنتائج وتوصيات يمكن وصفها على أنها تخص السياق المحلي الذي نتجت عنه بشكل خاص، إلا أن مجمل التقارير المحلية تقاربت إلى حد بعيد

بنتائجها واستنتاجاتها العامة حول واقع الديمقراطية على المستوى المحلي، مركزةً بالتالي على توصيات أقرب ما تكون إلى أولويات الإصلاح والعمل على المستوى الوطني العام، منه على المستويات المحلية المختلفة. وقد سهل هذا الأمر على فريق العمل صهر التقارير المحلية لكل بلد وجمعها في تقرير وطني، لخص ما ورد في تلك التقارير، وعرض مضامينها بصدق ودقة. ولعل السبب الرئيس خلف ذلك، يكمن في حقيقة كون مختلف الإدارات المحلية وأجهزتها ومجتمعاتها، تعاني من صعوبات وعوائق متشابهة إلى حد كبير، تتأصل معظمها في حقيقة غياب نظم وأطر وإجراءات وممارسات حقيقية لدى الحكومات المركزية، تتعلق بالتأسيس منهجية عمل وحكم لامركزي، والعمل بها كمنوان عام ورئيس لإدارة الحكم في بلدانها.

ولقد اتضح من ناحية أخرى، من خلال مراجعة التقارير الوطنية مجتمعة، وجود تقارب وتشابه في عدد لا بأس به من الاهتمامات والأولويات والصعوبات التي تم رصدتها في مختلف البلدان. وذلك يؤدي بالضرورة إلى تشابه في التوصيات التي كانت تصب بشكل أو بآخر، رغم اختلاف صيغها ومحاور تركيزها، في ذات الاتجاه المنادي بضرورة تفعيل برامج الإصلاح الديمقراطي، بحيث يمكن الانتقال من المفهوم الإداري البحت للسلطات المحلية إلى مفهوم الحكم والشريك الرئيس في إدارة شؤون الحكم. ونجد من خلال مراجعة معمقة للتقارير الوطنية، بأنها تعبر جميعاً ودون استثناء، عن إرادة صريحة لدى المجتمعات المحلية، في المضي قدماً في السياسات اللامركزية وممارساتها. وهذه من شأنها إعطاء تلك المجتمعات سيطرة أكبر وأكثر فاعلية على مجريات حياتها وعيشها اليومي، ومكانتها ودورها ضمن مجمل البلد. لأن هذه المجتمعات المحلية، أدرى بمشاكلها وأكثر قدرةً على البحث عن الحلول التي تتماشى واحتياجاتها وفهمها لأولوياتها وقيمها وتطبيقها بنجاعة، وبما يضمن تحقيق أكبر فائدة لأوسع شريحة ممكنة، وعلى أوسع نطاق ممكن، وبما يكفل لها أسباب الاستدامة والتطوير المستمر.

ونلاحظ أن التقييم السابق يتوزع على شقي العملية الديمقراطية اللذين شكلا محور التقييم الرئيس، ألا وهما الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التفاعلية. تظهر الحاجة بالنسبة للأولى إلى تطوير العمليات والنظم والأطر الانتخابية بشكل عام، وضرورة العمل على فتح مجالات العمل الجماهيري الكفيل بتجسيد حقوق المواطنة والمشاركة، بحيث ينتج عن ذلك مؤسسات تمثيلية بكل معنى الكلمة، تعكس تركيبة المجتمعات التي تمثلها والتوجهات الحقيقية الحرة وغير المصادرة لجمهور المواطنين. أما على صعيد الديمقراطية التفاعلية، فنجد الإلحاح على ضرورة تطوير سبل المشاركة الشعبية في وضع الرؤى وإدارة شؤون المجتمع المحلي، بحيث لا تقتصر العملية الديمقراطية على مظهر واحد فقط من مظاهرها، ألا وهي الانتخابات رغم أهميتها. ونلفت الانتباه هنا إلى غياب أطر واضحة وراسخة ونافذة لتمكين المجتمع المحلي من تحقيق شراكة فعلية مع النخبة المنتخبة أو غيرها، المحلية والوطنية على حد سواء، في إدارة الشأن العام، ابتداءً من تفاصيل حياته اليومية. وهذه الشراكة منشودة على مختلف المستويات بدأً بالمستوى الفردي، وانتهاءً بالشراكة بين منظمات المجتمع المدني فيما بينها ومع السلطات المختصة، وبين هذه والقطاع الخاص والمؤسسات التربوية وغيرها. ومن الملفت للنظر الغياب الكامل وفي كافة الحالات الخاضعة للتقييم، لأية أطر تهدف إلى تمكين وتنظيم ما يعرف بالمبادرات الشعبية، لطرح ومعالجة وإدارة أي شأن من شؤون المجتمع المحلي، وكذلك

غياب مفهوم الاستفتاء الشعبي على المستوى المحلي والوطني أحياناً، باستثناء الاستفتاءات السياسية الكبرى الخاصة حصراً برأس السلطة أو بالشؤون الدستورية.

بالإضافة إلى ما تقدم، وبعيداً عن استعراض مختلف الاستنتاجات والتوصيات، هناك مجموعة من المسائل التي يلحظ تكرارها، بصيغة أو بأخرى، في التقارير المحلية والوطنية المختلفة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- إن مسألة تحديد الهوية الخاصة بنظام الإدارة المحلية، وموقعها من السلطات المركزية، ودورها الحقيقي فيما يتعلق بالتنمية، وضرورات الانتقال بمسألة اللامركزية من مجال التنظير إلى حيز التنفيذ الحقيقي والصريح، من أهم الاستنتاجات العامة التي توصلت إليها معظم الدراسات والتقارير بشكل أو بآخر. وتؤكد بعض التقارير مثلاً، على حقيقة وجود سلطات وسيطة بين المحلية والمركزية، كالمحافظين وما يقابلهم، والتي تسلب دور الإدارة المحلية في كثير من الأحيان، إن لم تلغيه كلياً، خاصةً فيما يتعلق بممارسة سلطة حقيقية على أرض الواقع، من شأنها إحداث تأثير فعلي في عملية التنمية. ومما يدل على عدم الوضوح في تحديد الهوية الحقيقية للإدارة المحلية كسلطة شريكة في إدارة الحكم، ما أكدت عليه بعض التقارير حول ضبابية الرؤى المحلية والوطنية، الرسمية والشعبية على حد سواء، حول دور الإدارة المحلية وتطورها المستقبلي. ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها في هذا الخصوص: ازدواجية مجالس الإدارة المحلية في مصر (المجلس التنفيذي المعين الذي يستحوذ على السلطة الفعلية، والمجلس الشعبي المنتخب الذي يكاد ينحصر دوره في المجال الاستشاري فقط)؛ أو انتهاء السلطة المحلية عند مستوى المديرية في اليمن، دون الوصول إلى مستوى كل تجمع سكاني، وحقيقة وجود رئيس غير منتخب بل معين يترأس أعمال مجلس المديرية المنتخب، ويستحوذ على أعلى سلطة فيه؛ أو تجربة دمج العديد من السلطات المحلية في الأردن، وما نتج عنها من إشكاليات سلبية لم تعمل لصالح تطوير الإدارة المحلية وتفعيل دورها؛ أو تعدد وتتابع السلطات الوسيطة القائمة والعاملة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية والتي تكاد تفرغ هذه الأخيرة من مضمونها ودورها الحقيقي في المغرب.
- بشكل متصل مع ما سبق، نلاحظ في معظم تقارير التقييم إلحاحاً على ضرورة مأسسة العمل في مجال السلطة المحلية، والحد من الأدوار المهيمنة لكثير من السلطات الوسيطة، أو حتى سلطة رؤساء السلطات المحلية، بمن فيهم المعينين أو المنتخبين بشكل غير مباشر، أو بموجب نظم انتخابية لا تؤدي في نتائجها إلى التعبير بشكل صريح عن الإرادة الحقيقية لجمهور الناخبين. ويتبع ذلك المطالبة الواضحة بضرورة تمكين السلطات والمجالس المحلية المنتخبة، من كافة الأدوات والأطر القانونية والإمكانات المادية التي تمكنها في نهاية المطاف، من ممارسة إشراف فعال وحقيقي على مختلف الأجهزة الإدارية على المستوى المحلي، وكل ما تقوم به من تسيير لشؤون الحكم على هذا المستوى، أو تنفيذ للسياسات التنموية المعتمدة من قبل السلطات المركزية.
- استحوذ موضوع الانتخابات والنظم الانتخابية المعمول بها، ومختلف جوانب العملية الانتخابية، وإدارتها وتطبيقها على أرض الواقع، على اهتمام خاص وواضح من قبل كافة فرق التقييم في مختلف الحالات التي خضعت للعملية. فمن ناحية، يرى الكثيرون بأن النظم الانتخابية المعمول بها بحاجة إلى إعادة

نظر، مع ملاحظة ميل عام إلى ضرورة العمل على اعتماد صيغ ما من نظم التمثيل النسبي، للانتقال بالانتخابات المحلية من واقع التمثيل القبلي والعائلي والفردى إلى التمثيل النسبي، الذي يعكس في نتائجه التركيبية الفعلية للمجتمعات المحلية بمختلف فئاتها، ويعمل على تفعيل دور الأحزاب السياسية على هذا المستوى. ومن نواحي أخرى هناك مطالبات جمة تتعلق بإدارة العمليات الانتخابية المحلية، والتي تخضع في معظم الحالات للسلطة التنفيذية باستثناء اليمن، حيث تختص اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء بهذا النوع من الانتخابات، إلا أن تركيبها واستقلالية أعضائها لا تخلو من الانتقاد والمطالبة بإعادة النظر بها. ومن الجدير ذكره في هذا الخصوص، أن المشكلات المتعلقة بالنظم والعمليات الانتخابية بشكل عام، والتي تم التطرق لها في تقارير التقييم، تؤدي في كثير من الحالات إلى العزوف عن المشاركة، أو تدني نسب مشاركة الناخبين في الانتخابات المحلية، مقارنة بالانتخابات على المستوى الوطني. كما أن النظم الانتخابية المعمول بها، تؤدي في كثير من الحالات إلى تهميش دور فئات مهمة من المجتمعات المحلية وتجهيم حضورها، كالفئات الفقيرة، أو المرأة أو فئة الشباب بشكل خاص.

• ومن المسائل التي تطرقت لها كافة تقارير التقييم دون استثناء، ما يتعلق بحضور المرأة ومشاركتها في الإدارة والسلطة المحلية، وحضها في التمثيل على هذا المستوى الهام. إذ أن الصورة العامة لا تختلف كثيراً عن صورة حضور المرأة وتمثيلها على المستويات الأخرى في المنطقة العربية، فهي متدنية ولا تعبر عن حجمها واحتياجاتها وضرورات شملها في عملية إدارة الحكم وصنع القرار. وقد أكدت معظم التقارير على ضآلة الفرص الحقيقية التي تتوفر للمرأة في الحصول على تمثيل لائق لها على المستوى المحلي، لأسباب عديدة ومتشعبة، منها الاجتماعي والاقتصادي، ومنها ما يتعلق بالعادات والتقاليد، وما يتعلق بعدم ملاءمة النظام الانتخابي لتحقيق التمثيل المطلوب للمرأة. إلا أنه من اللافت للانتباه بأن تطبيق نظم "الكوتا" النسائية (الحصة) على هذا المستوى في بعض الحالات، قد حقق نتائج جيدة ومشجعة، يبني عليها المقيمون للدعوة إلى تدعيمها كتجربة جيدة، وتحسينها وتعميمها على مواقع ومستويات أخرى. وهو ما حصل مثلاً في الانتخابات المحلية الأخيرة في المغرب، حيث خصص ما نسبته ١٢٪ من مقاعد المجالس المحلية (الجهوية) المنتخبة للنساء، أو في الانتخابات البلدية الأخيرة في الأردن حيث بلغت تلك النسبة ٢٠٪.

• ضعف الأحزاب السياسية وضآلة دورها بشكل عام على المستوى المحلي، وغياب الديمقراطية الداخلية فيها، وخاصةً عندما يتعلق الأمر بالأطر والتنظيمات والقرارات الحزبية محلياً، حيث تتسم معظم القوى السياسية بمركزية قوية في عملها وتنظيمها وطرق صناعة القرار لديها، وبتركز كبير على كل ما يتعلق بالمستوى الوطني على حساب المستوى المحلي. وينتج عن ذلك انحسار وتراجع ملحوظ في مستويات الثقة العامة بالأحزاب السياسية على المستوى المحلي، وهي ثقة ضعيفة أصلاً. كما وينتج عن ذلك تجذر واستمرار للأطر وطرق العمل العشائرية والتقليدية، كما يتضح مثلاً من الأدوار التي تضطلع بها المجالس العشائرية في الأردن، أو مجالس "المقيل" في اليمن، أو العشائر والحمائل في مصر. وينعكس ذلك على كل من الديمقراطية التمثيلية وعملياتها، ومجريات الديمقراطية التفاعلية، وإمكانيات مشاركة مختلف فئات المجتمع المحلي في إدارة شؤونه.

- توقفت معظم تقارير التقييم بشكل خاص عند ما يتعلق بمسائل انفتاح السلطات والإدارات المحلية على جمهور المواطنين المحليين، وبالتالي قدرتها على تحديد احتياجاتهم الحقيقية والتنمية والاستجابة لها، وتوفير المعالجات الكفيلة بمواجهتها. ومن أوجه ذلك الغياب الكامل لنهج الجلسات المفتوحة أو العامة، والتي يمكن للمواطنين حضورها والمشاركة بها بشكل أو بآخر. وحتى في الحالات التي تنص فيها الأطر التنظيمية على ضرورة تنظيم مثل تلك الجلسات أو على حق المواطنين بحضور جلسات المجالس المحلية المنتخبة، حيث يسود الجهل الكامل لهذا الحق. وبنفس الوقت لا يلحظ المتابع أي جهد من قبل السلطات المختصة بتفعيل هذا الحق أو توعية المعنيين به، وتوفير الشروط العملية الكفيلة بتنفيذه على الأرض.
- الغياب شبه الكامل للشفافية في عمل السلطات والأطر المحلية، وخاصة في بعض جوانبها الرئيسية والهامة ذات التأثير الكبير على مجريات التنمية المحلية، كما هي الحال مثلاً فيما يتعلق بإعداد الميزانيات المحلية وإقرارها وتنفيذها ومتابعتها، وطرق التصرف بها وتمويلها وتطويرها. إذ يلاحظ احتكار السلطات المختصة، المنتخبة وغيرها على حد سواء، للقرار والمعلومة بهذا الخصوص. ومما قد يسهم في ذلك ما نلاحظه من عدم اكتراث شائع وغياب للوعي المجتمعي بأهمية الشفافية، وخاصة في مواضيع كالميزانية. ويعود ذلك إلى قصور في وعي السلطات المختصة والمنظمات المدنية، لدورها التوعوي الهام في هذا الخصوص.
- ومما يمكن اعتباره متصلاً بما سبق حول الدور التوعوي، نجد أن حضور منظمات المجتمع المدني على اختلافها على المستوى المحلي (ربما باستثناء الجمعيات الخيرية وما شابهها) ما زال ضئيلاً، إن لم يكن بكمه فبمضمونه. وينتج عن ذلك ضعف واضح في الشراكات بين تلك المنظمات والسلطات المحلية، الأمر الذي من شأنه إعطائها دوراً أكبر، يتماشى مع حجمها الحقيقي وطبيعتها في مسائل التنمية المحلية والديمقراطية. وينطبق هذا على القطاع الخاص وضآلة حضوره ودوره في الشراكة والعمل التنموي المحلي. ولا يجوز أن نعزي هذا الواقع لأي من الأطراف المعنية، بل لجمعيتها على حد سواء. فمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، تفتقر للمبادرة والأطر الملائمة للمشاركة، بينما تتسم السلطات المحلية بقصور وعيها، وبالتالي غياب سياساتها وعملها بضرورة توفير الأطر والأجواء الملائمة، لإحداث أوسع شراكة ممكنة وعلى أوسع نطاق، بينها وبين مختلف مكونات المجتمع المحلي. ولا ضير في التأكيد هنا على ما ورد في معظم التقارير المحلية والوطنية، حول غياب أو عدم ملاءمة الأطر القانونية والتشريعية الكفيلة بتفعيل دور المجتمع المدني، وعدم توفير المساحة والحرية اللازمة له للعمل، والحاجة الماسة للعمل على تطوير تلك الأطر، أو تعديل القائم منها بشكل جذري.
- من أهم وأخطر النتائج الناجمة عن ضعف مستويات الشراكة، ما يتعلق بغياب الخطط الإستراتيجية والرؤى المستقبلية الواضحة في معظم الحالات، وكأن العمل المحلي لا يعدو كونه عملية تسيير الشؤون الآنية اليومية، دون ارتباط مباشر بالتنمية على المستويين المتوسط والبعيد.
- لقد شكلت عملية التقييم فرصة ذهبية للنظر في الكثير من مؤشرات التنمية على المستوى المحلي، من خلال نظرة محلية قادرة على تشخيص وتحديد الواقع بكل دقة وصراحة. ونتج عن ذلك ملاحظة التراجع العام لمؤشرات التنمية في جميع الحالات تقريباً، من خلال ارتفاع معدلات الفقر والأمية، وتدني مستوى

تغطية خدمات أساسية كالصحة أو التربية والتعليم، أو رعاية الطفل والأمومة، وغيرها. ومن الأسباب الكامنة خلف هذا الواقع ما يتعلق بضآلة الاستثمارات على المستوى المحلي (٢٠١٪ في مصر مثلاً في موازنة العام ٢٠٠٦/٢٠٠٧)، وقصر تمويل الميزانيات المحلية، وعدم تمكين السلطات المحلية من الوسائل الكافية القانونية والمادية، التي تكفل لها الاضطلاع بدورها التنموي المفترض، والذي من شأنه أن ينعكس على تحسين المؤشرات المذكورة. ويتبع ما تقدم، وكنتيجة له في كثير من الأحيان، ارتفاع معدلات البطالة، وخاصة لدى فئة الشباب، وبالتالي ارتفاع معدلات الهجرة الداخلية نحو المدن الكبرى أو العاصمة بشكل خاص. ويرى الكثيرون من أبناء المجتمعات المحلية بأن العاصمة تستحوذ على اهتمام السلطات المركزية وعنايتها، وبالتالي فهي الملاذ الوحيد للحصول على فرص عمل والخروج من حالة الفقر المزمن.

- وتكرر في العديد من التقارير، وعلى لسان الشارع المحلي بشكل خاص، مسألة عدم التنظيم الجيد لموضوع الشكاوى، وكيفية التقدم بها ومتابعتها والتحقق من معالجتها والوصول بها إلى نهاية الطريق، بحيث يلمس المواطن اهتماماً صريحاً باحتياجاته وهمومه من قبل المسؤولين. ورغم تطرق العديد من النظم لهذه المسألة، إلا أن تنظيمها على أرض الواقع، والتعامل معها على أنها من أولويات برامج العمل اليومي وسياسات الإصلاح، ما زال يعاني من الإهمال.

- مما أكدت عليه معظم فرق العمل المحلية، صعوبة الوصول إلى الكثير من المعلومات والمعطيات والبيانات الهامة، سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإحصائية، والتي يفترض توفرها بشكل ميسر أمام الجميع. وغياب المعلومة يعني في كثير من الأحيان انعدام القدرة على المساءلة والمحاسبة، وبالتالي المتابعة والسيطرة على عمليات صنع القرار، والإسهام في التطوير والإصلاح. ومن الواضح وجود احتكار كبير للمعلومات حيثما وجدت، أو إهمال خطير لمسؤولية تنظيم المعلومات وتوفيرها من قبل الجهات الرسمية، وعلى مختلف المستويات. ويجدر بالذكر في هذا السياق، أنه باستثناء الأردن، لا تتوفر أطر قانونية واضحة تختص بتنظيم حق الوصول للمعلومات، كنقطة انطلاق نحو الخروج من مجتمع يتسم بجهله لحقيقة الأمور، والوصول إلى مجتمع واعٍ وقادر على المساءلة.

- يتضح من مختلف التقارير على الصعيد الاقتصادي والبنى التحتية وتطويرها، الصعوبات الجمة التي تعاني منها المجتمعات المحلية في هذا الجانب، الأمر الناجم في كثير من الأحيان، عن الاهتمام المبالغ فيه بالمستوى الوطني والمدني وبالعاصمة على حساب الريف والمجتمعات المحلية الأخرى. إضافة إلى غياب السياسات اللامركزية، وعدم تمتع السلطات المحلية بالصلاحيات العملية الكافية للإمساك بزمام المبادرة في هذا الشأن. ويمكننا على سبيل المثال، ذكر مركزية التحكم بكافة الخدمات الرئيسية مثل الماء، الكهرباء أو الاتصالات، وغياب مبادرات أو عمليات الخصخصة أو على الأقل الشراكة مع القطاع الخاص، بهدف رفع مستويات النجاعة والأداء (مع وجود بعض الاستثناءات، مثلما يتعلق بالكهرباء والاتصالات في الأردن).

- ويتضح على المستوى الإعلامي، الاهتمام الزائد من قبل وسائل الإعلام المختلفة الرسمية وغيرها، بالمستوى الوطني على حساب المستوى المحلي. ويتضح في غالبية الحالات، غياب إعلام محلي متخصص في الشؤون المحلية، أو غياب الأطر القانونية التي تمكنه من الوجود والعمل، أو التي تكفل له استقلالته وحرية عمله في حال وجوده.



- كنتيجة هامة لما تقدم، نجد أن الإدارات والسلطات المحلية، تعامل على أنها وعاء مناسب لمعالجة بعض المشكلات الاقتصادية والاجتماعية من قبل الجهات المختصة، كمسألة البطالة مثلاً. فقد أكدت بعض التقارير المحلية على وجود ظاهرة البطالة المنقعة الناجمة عن تضخم أجهزة الإدارة، والتي تؤدي بدورها إلى الإضرار بسمعة ومكانة العمل المحلي، وبالتالي إلى ما يعرف بالترهل الوظيفي في السلطات المحلية. وتطرق بعض التقارير من ناحية أخرى، إلى ضعف الكفاءات المتخصصة، أو على الأقل عدم قدرة السلطات المحلية على استقطاب الكفاءات المطلوبة والاحتفاظ بها. وهو ما يتبعه الحاجة إلى برامج التأهيل والتدريب والتخصص، سواء للعاملين في مختلف أجهزة الإدارات المحلية، أو في قيادتها كأعضاء منتخبين أو غير ذلك.
 - أخيراً نلفت الانتباه إلى الفجوة التكنولوجية التي تعاني منها معظم السلطات المحلية التي تم تقييمها، وتأخرها الملحوظ في هذا المجال، الأمر الذي أصبح مع نهاية العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، يقف عائقاً حقيقياً كبيراً أمام تنمية وتطوير المجتمعات المحلية، وتواصلها مع بعضها البعض، وبينها وبين إدارتها وسلطانها وبالعكس. وتجدر الإشارة هنا إلى أهمية تعامل كافة الجهات المعنية والمختصة، الرسمية والشعبية، كضرورة ملحة مع هذا الأمر، خاصة وأن جيل الشباب يلجأ وبشكل متزايد إلى تقنيات الإنترنت والتواصل الحديثة المختلفة، لمناقشة الكثير من شؤون الإدارة المحلية، كمظهر من مظاهر الديمقراطية التفاعلية الناشئة، كما اتضح من بعض التقارير المحلية في الأردن ومصر مثلاً.
- ومهما كانت طبيعة ومضمون الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها مختلف تقارير التقييم، إلا أن هذه العملية بمجملها لا تهدف، كما سبق وأكدنا، سوى إلى تحقيق وقفة صريحة مع الذات، وطرح التساؤلات بغرض التطوير والإصلاح، والارتقاء بالعملية الديمقراطية على كافة مستوياتها ومحاورها. وتبدأ هذه العملية بالمستوى المحلي، من خلال تحديد مواقع الضعف أو الإخفاق، وتقديم رؤية محلية لمعالجتها، انطلاقاً وقدر الإمكان من مواقع القوة القائمة، وقصص النجاح والإنجازات المتجذرة في الرؤى والقيم المحلية لكل مجتمع. وهذا ما أكد عليه المشاركون في المؤتمر الإقليمي المنعقد في العاصمة الأردنية عمان في السادس من أيار ٢٠١٠، لمناقشة المسودة الأولى لهذا التقرير الإقليمي. وقد أبدت مختلف الأطراف تأييدها لمعظم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها التقارير الوطنية الأربعة، والتي تم عرض تفاصيلها أثناء المؤتمر، مؤكداً على ضرورة تفعيلها والعمل بموجبها، من خلال دعوة كافة المعنيين وصناع القرار في البلدان المختلفة إلى الأخذ بتلك الاستنتاجات والتوصيات والعمل على إيجاد المعالجات السريعة والملائمة لها. ويهدف ذلك إلى ترسيخ دور السلطات المحلية وتفعيله، كشريك حقيقي في إدارة الحكم، كترجمة فعلية لسياسات اللامركزية التي ينادي بها الجميع، على طريق تحقيق قفزة نوعية في مستويات التنمية المتدنية عموماً. وقد أكد المشاركون في نفس الوقت على دعوة كل من الجهات المانحة والمؤسسات المختصة، التي تحضى بقبول واضح ومهنية لا غبار عليها، كالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات التي عملت على تنفيذ هذا المشروع التقييمي، للاستمرار بدعمها لعمليات مشابهة، والتركيز على دعم المبادرات المتعلقة بالديمقراطية وإدارة الحكم على المستوى المحلي لأهميته، وخاصة دعم عمليات المتابعة المستقبلية، للتحقق من نجاعة نتائج عمليات التقييم، ووضعها

موضع التنفيذ، لمصلحة المجتمعات المحلية المشاركة وخدمتها، بالإضافة إلى تعميم هذه التجربة في مواقع ومستويات وبلدان أخرى في عالمنا العربي.

الجزء الثاني

مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في
العالم العربي

مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي

مقدمة

لا بد من التأكيد مجدداً في بداية هذا الجزء من التقرير، على الالتزام التام بمبدأ التقييم الذاتي. لذلك تعمدنا عدم الإسهاب والاختصار قدر الإمكان، في التطرق إلى الاستنتاجات والتحليلات النابعة من نتائج التقارير الوطنية الأربعة التي تم إعدادها لكل من الأردن ومصر والمغرب واليمن، وبهدف التأكيد على أن هذا التقرير ليس إ مقارنة أولية لواقع الديمقراطية المحلية في عالمنا العربي، ووفاءً لما ورد في التقارير الوطنية التي وضعتها فرق العمل المحلية في كل بلد، فلقد اخترنا أن يشتمل هذا الجزء بشكل أساس، على ملخصات وافية وشاملة للتقارير الوطنية الأربعة. وسنورد لاحقاً هذه التقارير، حسب الترتيب الأبجدي لأسماء البلدان، وذلك بعد عرض مجموعة من الحقائق والمعطيات الهامة المتعلقة بكيفية إتمام مشروع التقييم الذي نحن بصدده. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الملخصات قد تم إعدادها استناداً إلى نصوص ومقترحات ومراجعات فرق العمل المحلية، وذلك للتحقق من أنها تعكس صورة كافية ووافية لمضامين التقارير الوطنية بصيغتها الكاملة، وخاصة ما يتعلق بأهم الاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها.

انطلاقاً من اهتمامها الدائم، ومنذ نشأتها، بالعالم العربي، واعتباره كأحد الأقاليم المستهدفة من قبلها لتقديم كافة المساعدات الفنية الممكنة دعماً لمسيرة الديمقراطية، قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بوضع فكرة مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي، كخطوة أولى من أجل البحث عن إمكانيات تنفيذه على أرض الواقع، وتوفير التمويل المادي اللازم له. وقد وجدت المؤسسة لدى الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية (AECID)، التابعة لوزارة الخارجية الإسبانية، اهتماماً خاصاً بمنهجية التقييم الذاتي والنوعي بحد ذاتها، وبمبادرة تطبيقها في العالم العربي.

استناداً إلى ذلك، وأخذاً بعين الاعتبار حدود التمويل الذي تم توفيره، قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بالتعاقد مع مؤسسات شريكة محلية، بحيث تعمل كل مؤسسة كشريك ومشرف على عملية التقييم في كل بلد من البلدان الأربعة التي شملتها عملية التقييم. وتم اختيار البلدان الأربعة بناء على ما أبدته من مبادرات في مجال العمل والإصلاح الديمقراطي وإدارة الحكم، وذلك كخطوة أولى، نأمل أن تتبعها خطوات مستقبلية، يتم فيها تنفيذ عمليات تقييم في المزيد من بلدان المنطقة. وعملاً على تحقيق أهداف عملية التقييم، والتزاماً بمبادئ العمل المذكورة أعلاه، تم تنفيذ عمليات تقييم الديمقراطية المحلية في البلدان المشاركة بدون استثناء، استناداً إلى الخطوات والمعايير التنفيذية التالية:

- تم تنفيذ كافة فعاليات التقييم الميداني استناداً إلى المنهجية التي قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتطويرها، من خلال دليل التقييم الذي تم تعريبه ومواءمته مع واقع البلدان التي شملتها عملية التقييم. ويجدر بالذكر، أن الدليل يحث القائمين على عمليات التقييم، على التعامل معه كإطار عام، واستكمال ما ورد فيه من خلال التطرق لأية جوانب ومسائل إضافية يرون بأنها تؤثر في مجريات العملية الديمقراطية على المستوى المحلي في مجتمعاتهم.
- تم اختيار أربع وحدات محلية في كل بلد بعناية (باستثناء مصر حيث أضيفت وحدة خامسة)، استناداً إلى معايير متفق عليها، بحيث تمثل الحالات المختارة عينة تمثيلية قدر الإمكان لواقع الديمقراطية المحلية في عموم البلد. وجرت عملية اختيار الوحدات المحلية بحيث تشمل الحالات على مواقع تتفاوت من حيث الظروف الاقتصادية والاجتماعية ومعدلات النمو والواقع الجغرافي لكل منها.
- ولكي يتم التقييم الميداني في كل وحدة محلية، استناداً إلى مبدأ التقييم الذاتي لواقع الأمور من قبل من هم أدري بتفاصيلها، قامت المؤسسة الشريكة والمشرفة على مشروع التقييم في كل بلد، بالاشتراك مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بانتقاء فريق محلي ضم خمسة باحثين من أبناء المجتمع المحلي في كل حالة. وتشكل كل فريق من أفراد يمتلكون خلفيات متنوعة، وتجارب وخبرات مختلفة، إضافة إلى مراعاة النوع الاجتماعي (رجال ونساء). وحاولنا في كل الحالات أن يضم فريق التقييم عضواً واحداً على الأقل، من العاملين في مجال الإدارة المحلية، سواء كان منتخبا في المجلس المحلي أو أحد الإداريين المتفرسين في الإدارة المحلية. ونظمت لأعضاء الفرق المحلية قبل الشروع بالعمل الميداني، دورة تدريبية حول تفاصيل العملية ومنهجيتها وأهدافها.
- ولكي تبعد عملية التقييم عن عمليات استطلاع الرأي أو المسح الميداني التقليدية، ولكي تحقق دراسة معمقة لواقع الأمور في كل حالة، أعطيت فرق العمل الميداني فترة زمنية تتجاوز أربعة أشهر لإتمام فعاليات التقييم وإعداد تقاريرها المحلية. وتعتبر مسألة امتداد فترة العمل الميداني لبضعة أشهر من أحد الأوجه الجوهرية في منهجية التقييم المتبعة، حيث أنها سمحت لفرق التقييم البحث في دقائق الأمور ومتابعتها على أرض الواقع، دون أن تقتصر مهمة التقييم على رصد الآراء الآنية.
- استناداً إلى ما تقدم، التزمت فرق العمل المحلية بالقيام بعملية تقييم معمقة في جميع الوحدات المحلية التي تم اختيارها. وبدأت العملية من خلال جمع المعلومات والوثائق ذات العلاقة، ودراسة المراجع

المتاحة، إضافة إلى الالتقاء بجميع شرائح المجتمع المحلي، على المستويين الفردي والجماعي دون استثناء، ومحاورتهم بالمواضيع المطروحة للتقييم. وكان للخبرات والقدرات الذاتية لأعضاء الفرق المحلية، ودرابتهم الكافية بحقائق الأمور في مجتمعاتهم، دوراً كبيراً في استشفاف الواقع، والخروج بالاستنتاجات والتوصيات الممكنة. وقد أسهم ذلك إلى حد كبير في إنجاح العملية برمتها، والخروج بتقارير محلية تنبع من صلب الرؤية المحلية لواقع الديمقراطية في كل وحدة.

- وقد قام كل فريق من فرق التقييم المحلية بإعداد تقرير يخص الوحدة المحلية التي عمل بها، وتطرق إلى جميع محاور التقييم، ورصد وقائع الأمور، وخلص إلى استنتاجات تفصيلية، كانت الأساس لوضع مجموعة من التوصيات العملية والواقعية. ويمكن القول بأنها تمتاز جميعها بكونها تنبع من داخل المجتمع المحلي، وتعبّر عن رؤيته الذاتية لكيفية الاستفادة من مواقع القوة، ووسائل المعالجة الممكنة لمواقع الضعف في الديمقراطية المحلية في كل حالة. وتم توزيع تلك التوصيات على إطار زمني تقريبي، يحدد ما هو ممكن على المدى القريب، وما يمكن التطرق له على المدى المتوسط والمدى الطويل.
- وقامت المؤسسة الشريكة في كل دولة، بالاشتراك مع فرق العمل المحلية، بتنسيق دائم ومتابعة مستمرة من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بوضع تقرير وطني يستند في مضمونه إلى ما ورد في مجموع التقارير المحلية في كل دولة. ويمكن بناء على ذلك القول، بأن التقارير الوطنية التي نورد ملخصاتها الوافية أدناه، هي تلخيص عام لمجموع التقارير المحلية في كل دولة، ومحاولة جادة للاستفادة من عينة التقييم، ومقاربة لواقع الديمقراطية المحلية بشكل عام في كل دولة.

تجدد الإشارة أخيراً إلى أن النتائج المرجوة من عملية تقييم الديمقراطية المحلية هذه، تتلخص في محاولة تحديد مواقع القوة في الديمقراطية المحلية والاستفادة منها وتعزيزها، وتحديد مواقع الضعف ومعرفة أسبابها، وبالتالي اقتراح المعالجات الممكنة لها، بالاستناد دائماً إلى ما يراه المعنيون المباشرون بالدرجة الأولى في دفع العجلة نحو مزيد من الديمقراطية المستدامة، والنابعة من صلب المجتمع المحلي، عملاً على تعزيز المؤسسات والممارسات الديمقراطية، لتحقيق مستويات أفضل من الازدهار والتنمية.

ملخصات التقارير الوطنية للحالات الأربع:

تحتوي الصفحات التالية على ملخصات وافية للتقارير الوطنية حول تقييم الديمقراطية المحلية في كل من الأردن ومصر والمغرب واليمن، حسب الترتيب الأبجدي لأسمائها.



الديمقراطية المحلية في الأردن

نظرة تحليلية من داخل البلديات

الديمقراطية المحلية في الأردن نظرة تحليلية من داخل البلديات

مقدمة

- تشكلت المدن الأردنية بفعل التحضر السريع، فالأردن من أسرع بلدان العالم الثالث تمديناً، حيث يشكل السكان الحضريون ٨٣٪ من إجمالي السكان. وجاء ذلك محصلة عوامل أبرزها: الحروب الإقليمية، والهجرات الداخلية والخارجية التي تركزت في المدن الكبرى، وتضخم جهاز الدولة، واندماج الاقتصاد الأردني في الاقتصاد العالمي.
- لم تفلح البلديات في التطور إلى مراكز للسياسات المحلية، حيث لا زالت تلعب دوراً خدمياً، وبدرجة أقل دوراً تمويماً وثقافياً. ولا يزال مركز الثقل في السياسات المحلية بيد المحافظين والمحافظات التابعة لوزارة الداخلية، مما يشير إلى غلبة المركزية الإدارية على هياكل الحكم.
- يشكل قانون ونظام الانتخاب للبلديات عائقاً هاماً أمام تطوير الديمقراطية المحلية، فهو يحرم سكان العاصمة من حق انتخاب أمين ونصف أعضاء مجلس أمانة عمان، ويفرض مجالس معينة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وإقليم البتراء. هذا، وتجري الانتخابات البلدية تحت الإشراف الحكومي الكامل، ولا يُسمح بالرقابة المستقلة عليها، كما تفتقر العملية إلى الضمانات اللازمة لحرية ونزاهة الانتخابات.
- شهد الأردن منذ مطلع التسعينيات توسعاً في عدد منظمات المجتمع المدني، وتحسناً في مستوى انتشارها الجغرافي، إلا أن دور المجتمع المدني لا زال مركزاً في العاصمة وبعض المدن الكبيرة، ويتسم بالمحدودية في مدن الأطراف. وعليه فإن العلاقة ما بين البلديات ومنظمات المجتمع المدني لا زالت ضعيفة. وبشكل عام، هناك ضعف في إدراك أهمية التعاون والشراكة ما بين البلديات ومنظمات المجتمع المدني.
- وتنطبق ذات الملاحظة على علاقة القطاع الخاص بالبلديات، حيث تلعب المؤسسات مثل غرفة التجارة والصناعة دوراً محدوداً في نطاق البلديات خارج العاصمة والمدن الكبيرة. كما أن غالبية الشركات الأردنية العاملة في المدن والمحافظات خارج العاصمة، تفتقر للسياسات الاجتماعية، وتقوم بمسؤولياتها الاجتماعية تجاه المجتمعات المحلية بصورة موسمية وغير منتظمة.
- ورغم وجود سمات مشتركة بين المدن المدرسة الأربع، وهي: معان والمفرق وجرش والرصيفة وبقية المدن الأردنية، إلا أن هذه المدن تتميز بتواضع مؤشرات نوعية الحياة فيها، من حيث وجود معدلات إعالة



أعلى ومعدلات دخل أدنى، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة والامية، إضافة إلى تدني متوسط العمر الافتراضي عن المستوى الوطني.

- لوحظ أيضاً أن ارتباط هذه المدن الأربع مع العاصمة أقوى عموماً من ارتباطها بمحيطها الريفي، حيث لم تحدث مشاريع التنمية المنفذة في المحافظات أثرها الواسع في محيطها، ولم ترفع من الإنتاجية الاجتماعية لقوة العمل.
- تظهر المدن المدروسة الأربع ضعف الفضاءات العامة فيها ومحدوديتها، لأسباب تعود إلى عدم توفر المرافق أو البنية التحتية التي تسمح بوجود فضاء أو مجال مجتمعي عام مثل القاعات العامة والمكتبات والحدائق والساحات وغيرها. ويعود ذلك لأسباب تتعلق بالتشريعات التي تحد من حق الاجتماع والتجمع، حيث يتطلب عقد الاجتماعات العامة الحصول على موافقات مسبقة من الحاكم الإداري (المحافظ). كما يشكل ضعف الموارد المالية والمديونية، عاملاً إضافياً لامتناع البلديات عن دعم ورعاية النشاطات الثقافية والاجتماعية.

وقد خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات، وفي مقدمتها:

على المدى المباشر: دعت التوصيات البلديات إلى اعتماد آليات مناسبة للتقييم والمراجعة الذاتية، والاستعانة بالخبراء والجامعات المحلية لتطوير معايير الحكم الحضري الجيد، وتأهيل البنية التحتية للمجال العام، وتعزيز المواقع الالكترونية للبلديات وتحديثها ورفعها بالمعلومات.

على المستوى المتوسط: دعت الدراسة إلى تطوير تشريعات وأنظمة انتخاب في المجالس البلدية وفق المعايير الدولية لتحقيق الشفافية والنزاهة في الانتخابات، واعتماد مبدأ الانتخاب المباشر لرؤساء وأعضاء مجالس البلديات، بما فيها عمان والعقبة الخاصة والبتراء، على أن تكون تحت سلطة مستقلة للانتخابات. كما دعت إلى إعادة النظر في قرارات الدمج القسري للبلديات، وفتح الباب أمام تشكيل المجالس البلدية على أسس موضوعية وديمقراطية. كما دعت الدراسة إلى تطوير الدور التنموي للبلديات، وتعزيز الموارد البشرية فيها عن طريق إقامة علاقات تبادلية وتكاملية مع الجامعات وأصحاب الخبرة، لتأهيل أعضاء وكوادر البلديات. إضافة إلى تطوير علاقة المدن بمحيطها الريفي، وتعزيز التكامل بينهما، وتطوير قواعد وأنظمة المعلومات المحلية حول المدن، وبلورة رؤية إستراتيجية وتخطيط طويل المدى للبلديات، يجتذب المشاريع الاستثمارية، ويعطي الحوافز اللازمة لها على أساس مدى تحقيقها للأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المتضمنة في هذه الخطط.

على المدى البعيد: دعت الدراسة إلى الاستفادة من المناخ السياسي الجديد والداعم للامركزية الإدارية، من أجل تشجيع السياسات المعززة لاستقلالية البلديات، لكي تقوم بدورها التنموي باعتبارها مراكز للسياسات المحلية. كما أوصت الدراسة بتطوير سياسات للتنمية المحلية المستدامة، وإرساء سياسات الحكم الحضري الرشيد، القائمة على اللامركزية الإدارية والديمقراطية المحلية والشفافية والمساءلة وجودة الأداء والعدالة بالنسبة للنوع الاجتماعي. كما حثت التوصيات على إرساء قواعد الشراكة الاجتماعية مع مؤسسات القطاع

الخاص والمجتمع المدني، وتطوير كل مدينة لثقافة وهوية خاصة بها، مستمدة من خصائصها الاجتماعية وتاريخها الخاص. ودعت إلى الاهتمام بتطوير المجتمع المدني المحلي ودراسة احتياجاته، ومساعدته على وضع خطة إستراتيجية للنهوض به.

القسم الأول: الإطار العام للمدينة

أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها

(١) تأثير الواقع الجغرافي والتنظيمي للمدينة على هويتها الخاصة:

يشير التكوين التاريخي والطبيعي للمدن والبلدات الأردنية المعاصرة إلى الدور الذي لعبته المكونات الجغرافية، وعلى رأسها الموقع والموارد، في تكوين هذه المدن والبلدات، إضافة إلى التاريخ الاجتماعي والعوامل الإدارية والسياسية والأمنية. توجد في الأردن اليوم ١٢ مدينة كبيرة، تشكلت هويتها الجغرافية والاجتماعية من عدة عوامل؛ أهمها كونها مراكز إدارية للمحافظات. كما توجد في الأردن ٩٣ مدينة وبلدة متوسطة هي مراكز لبلديات. وتتوزع المدن والبلدات الأردنية التي شهدت استيطاناً حضرياً معاصراً على ثلاثة أنماط جغرافية، هي: الجبال والسهول والصحراء. وتم اختيار أربع مدن أردنية لدراستنا الحالية حول تقييم الديمقراطية المحلية، هي المفرق وجرش والرصيفة ومعان، لتمثل أنماطاً من المدن على المستوى الوطني من ناحية الموقع الجغرافي والتكوين الطبيعي والتشكل الديمغرافي.

تقع مدينة **المفرق** على بعد ٧٢ كلم شمال عمان، وتعد مركزاً للصحراء الأردنية الشمالية الشرقية. تقع على مفترق طرق دولية وحدودية، تربط المملكة بكل من العراق وسوريا والسعودية، حيث ارتبط موقع المدينة الجغرافي بدورها في الأحداث الاجتماعية والسياسية المعاصرة، مما يشكل جانباً هاماً من هوية المدينة. وتقع مدينة **معان** على نفس الخط في وسط الصحراء باتجاه الجنوب، على بعد ٢٢٠ كلم عن العاصمة عمان. وتعد مدينة معان وفق موقعها الجغرافي هذا مركزاً للصحراء الأردنية الجنوبية، حيث تقع على مفترق طرق حدودية ودولية تربط المملكة بالسعودية ومصر. وتمثل **الرصيفة** بموقعها وتكوينها أحد المدن الأردنية الحديثة النشأة، حيث تقع إلى شمال شرق عمان وعلى بعد ٢٠ كم منها، وتتميز بموقعها الجغرافي المتوسط بين مدن المملكة، وعلى شبكة مواصلات محلية تربط بين عمان والزرقاء. هذا، وتمثل مدينة **جرش** بموقعها ومواردها نموذجاً للمدن الأردنية الريفية، حيث تتكون منطقة جرش من طبيعة جبلية ذات تربة صالحة للزراعة، مما ساعد في نمو مجتمع زراعي فيها بالدرجة الأولى.



(٢) الواقع الجغرافي ونموذج الاستيطان البشري وأثرهما على الحياة اليومية والعلاقات الاجتماعية :

تركزت المحددات الجغرافية، وأنماط الاستيطان البشري، آثارها الواضحة على الحياة اليومية والعلاقات الاجتماعية في المدن الأردنية المعاصرة. ويظهر ذلك في قوة تأثير الموقع في تحديد نمط الإنتاج وتطوره، وبالتالي واقع العلاقات الاجتماعية والحياة اليومية. فقد تأثر نمط الاستيطان بين المدن والبلدات الصحراوية بفعل طرق المواصلات، أو بفعل مشاريع التوطين الخاصة بالبدو، أو بسبب نمط الاستيطان المرتبط بهذه الموارد الذي حولها إلى مدن ريفية، أو تلك المدن التي تكونت بفعل موقعها بالقرب من المدن الكبيرة واستقبالها لموجات الهجرة واللجوءين.

ونجد الأنماط الأربعة ممثلة ومتداخلة أحياناً في نماذج المدن التي تتناولها الدراسة؛ فاقتراب منطقة المفرق في مطلع القرن الماضي اتسم بالنمط الطبيعي الرعوي الزراعي التقليدي، وهو ذاته الاقتصاد الذي يمارسه سكان التجمعات الرعوية في البادية الشمالية. وكانت هذه الجماعات ولا زالت، على صلة تجارية شبه يومية مع الأسواق في مدينة المفرق، وبالقرب من الأسواق نشأت الأحياء التي كانت تقطنها عائلات مغربية وأسر التجار السوريين (الشوام)، ومحلات تجار الحبوب ومنتجات المواشي القادمة من قرى بني حسن.

أما في معان فنجد أن المدينة قد قسمت إلى حيّين تاريخيين، حسب نمط الاستيطان فيها، هما حي معان الحجازية وحي معان الشامية، ثم أضيف إليها حي الوسط. وقد عبر هذا التقسيم عن التحالفات العشائرية التي لا تحكم السياسة المحلية فقط، بل أيضاً التمثيل والحياة اليومية للأفراد. وقد شهدت مدينة معان خلال العقود الثلاثة الأخيرة نمطاً جديداً من الاستيطان، تمثل في مشاريع الإسكان الوظيفي التي أنشأتها الحكومة وبعض المؤسسات والشركات.

وقد أثرت في مدينة الرصيفة أنماط الاستيطان بطريقة أخرى في الحياة اليومية والعلاقات الاجتماعية. فنجد هنا نمطين أساسيين، أولهما وأقدمهما هو الاستيطان السكاني العشوائي، حيث تقتقر بعض الأحياء إلى التنظيم وسط الازدحام، فتري البيوت والمساكن المترامية هنا وهناك. ويدخل تحت هذا النموذج بعض المخيمات التي تم بناؤها لاستيعاب المهجرين قسرياً من فلسطين بعد عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٧، إضافة إلى العائدين إثر أزمة الخليج عام ١٩٩١. أما النموذج الثاني، وهو الأحدث، فهو مشاريع الإسكان ومناطق التطوير الحضري، حيث يمكنك أن ترى نوعاً من التنظيم والتخطيط والبعد عن العشوائية، ومنها مشاريع إسكان وظيفي، وأخرى مشاريع استثمارية غيرت من نمط الاستيطان القائم على علاقات القرابة.

ولعب موقع مدينة جرش دوراً في الحركات السكانية المحلية والخارجية، وبالتالي في نمط الاستيطان داخل المدينة والعلاقات الاجتماعية واليومية بين مكوناتها الاجتماعية. وساهم ذلك في جعلها محطة هامة للانتقال عبر المحافظات المحيطة بها. وفي الوقت نفسه مقصداً للكثيرين من أبناء المناطق المجاورة، حيث استقر بها الكثيرون من طالبي العمل والتجارة، والموظفون من خارج المنطقة. وما زالت مدينة جرش تعتبر

مدينة تعتمد في نشاطها اليومي على القادمين من القرى المجاورة، كما جعلت المعالم والآثار في جرش منها مقصداً سياحياً، مما أدى إلى اتصال قطاعات واسعة من السكان بالسياح. هذا إلى جانب أنماط التفاعل التي أوجدها المهرجان الثقافي الذي ينظم في المدينة بشكل سنوي منذ مطلع الثمانينات.

(٣) أثر أنماط الاستيطان على الديمقراطية المحلية :

تباينت آثار نماذج الاستيطان المحلي والعلاقات الاجتماعية التي تراكمت عبر التاريخ، على ممارسة الديمقراطية المحلية في المدن الأردنية، ولعبت مؤسسات الدولة دورها بتعميق هذه التأثيرات أحياناً من خلال ميلها إلى خلق بعض التوازنات بين الأحياء في المدينة الواحدة.

ففي المفرق نجد أن نمط الاستيطان يقوي من تعاضد الجماعات المحلية حسب هويتها الاجتماعية في ممارسة الديمقراطية المحلية. فالخطط الهيكلية للمدينة منتظم الشكل، وهو نتاج ظروف نشأة المفرق التاريخية والنشاط الاقتصادي. وتظهر أنماط الاستيطان خلال المناسبات الاجتماعية وفعاليات الحراك الجماهيري، ومطالبات المجتمع المحلي بتلبية احتياجاته الخدمانية بشكل مباشر، كما يظهر أثناء تنظيم الانتخابات، سواء النيابية أو البلدية.

أما في مدينة معان، فما تزال الأحياء التاريخية للمدينة: معان الشامية ومعان الحجازية وحي الوسط، لها تأثيراتها الواضحة في بناء التحالفات العشائرية، وطرق التعبير اليومي عن المطالب والعلاقة مع المؤسسات العامة. وهكذا تعكس المفرق ومعان في الغالب نمط الاستيطان ذات التكوين العشائري، وما يرتبط به من تحالفات ومصالح.

هذا في حين تتراجع أهمية أنماط الاستيطان في التأثير في الديمقراطية المحلية في مدينة الرصيفة، لأسباب ترتبط بتكوين هذه المدينة، حيث نجد أن الاكتظاظ وزيادة الأعباء المادية، وساعات العمل والبحث الدائم على فرص أفضل لتحسين الدخل، قد أدت إلى تراجع حجم المشاركة السياسية، وتراجع التوجه الجماعي في تصعيد المطالب المحلية.

ونلاحظ في مدينة جرش أن أنماط الاستيطان الطبيعية وتكوين الأحياء في المدينة يخضع للتنظيم ويبعد عن العشوائية، مما خلق حالة صحية من التنوع الإيجابي الذي انعكس على أنماط المنافسة في ممارسة الديمقراطية المحلية.

(٤) المجال العام للمدن الأردنية :

أ- الفضاءات العامة :

تفتقر معظم المدن الأردنية لموقع عام معروف للأنشطة العامة، وعلى درجة من التنظيم والمأسسة على غرار مفهوم قاعة المدينة (City Hall)، بينما قد تتوفر فيها المرافق والقاعات المتعددة المتاحة للقاءات

العامة، وهي في الغالب غير منظمة. ففي مدينة **المفرق** توجد حديقتان ومكتبة عامة وقاعة كبيرة تتسع لنحو ٥٠٠ شخص، وخمس قاعات صغيرة في الأندية والجمعيات، هذا إضافة إلى ٧ قاعات تجارية مرخصة للأفراح، ويمكن استئجارها لأغراض متعددة. وفي مدينة **معان** توجد ثلاثة أشكال من المرافق العامة؛ المرافق الرسمية والمتمثلة بقاعة المحافظة وتتسع لحوالي ١٠٠ شخص، وقاعات جامعة الحسين التي تستخدم في الأنشطة الرسمية وشبه الرسمية؛ أما النوع الثاني فهو المرافق شبه الرسمية والتابعة للبلدية والمنظمات الأهلية، وأهمها حدائق البلدية ومكتبتها وقاعتها التي تستوعب ٢٤٠ شخصاً، وثلاث قاعات صغيرة تتبع للجمعيات والأندية. أما النوع الثالث فهو المرافق الشعبية والمتمثلة في دواوين العشائر التي تلعب دوراً هاماً في الحياة العامة في المدينة. وتضم بلدية **الرصيفة** خمس حدائق ومتنزهات، ويوجد للبلدية مكتبة عامة كبيرة نسبياً، وتتوفر فيها قاعة تعقد فيها بعض الأنشطة، إضافة لعشرات القاعات الخاصة التي تستخدم للأفراح وأغراض أخرى، ولكن لا توجد قاعة عامة في المدينة. أما مدينة **جرش** فتوجد فيها "قاعة البلدية" وهي مخصصة لاجتماعات ذات طابع رسمي في الغالب. كما توجد فيها حديقة عامة تشكل متنفساً لأهل المدينة. إلا أنها تفتقد للكثير من المقومات، ولا تستخدم للاجتماعات العامة أو اللقاءات الشعبية. بينما تستخدم مساح المدينة الأثرية أحياناً للاجتماعات العامة. أما الاجتماعات الشعبية فتعقد غالباً في دواوين العشائر.

ب- الأطر التشريعية والسياسية التي تنظم المجال العام:

يطبق قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ على كافة الأنشطة الجماهيرية في الأردن، مثل التجمعات العامة أو الاحتجاجات أو التظاهرات. ويتحتم على أي جهة أو شخص ينوي القيام باجتماع عام إشعار الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) قبل ثلاثة أيام على الأقل، وتحديد الهدف والمكان والزمان والجهات المشاركة، ومدة انعقاد التجمع. وتعتبر موافقة المحافظ الخطية شرطاً ضرورياً لعقد الاجتماع. أما التجمعات الخاصة بالمرشحين للانتخابات أو الدعاية الانتخابية، فينظمها قانون الانتخابات، وعادة ما تتم في إطار شخصي وعائلي أحياناً، وغالباً ما يتم التسامح معها، ما لم ينشأ عنها نزاعات أو تجاوزات أو تعد على الأموال العامة. وقد مارست الدواوين العشائرية بشكل أكثر من غيرها دوراً سياسياً هاماً في مدينة معان، وكانت توفر الأماكن البديلة للاجتماعات العامة، وتحديدًا في فترات الاحتجاج السياسي التي شهدتها المدينة. حيث لم تجر العادة على أخذ موافقة رسمية على الاجتماعات العامة التي تتم في المجال الأهلي، وهي الأكثر انتشاراً.

ثانياً: الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية

١- عدد السكان:

يبلغ عدد سكان الأردن لعام ٢٠٠٧ ما يقرب من ٥,٧٢٣,٠٠٠ نسمة، منهم ٢,٩٥٠,٠٠٠ ذكور، أو ٥١,٥٪، و ٢,٧٧٣,٠٠٠ إناث أو ٤٨,٥٪. ويظهر الجدول أدناه توزيع السكان حسب المحافظة والجنس:

عدد السكان المقدر حسب المحافظة والجنس لعام ٢٠٠٧ (بالآلاف)

| المحافظة | ذكور | إناث | المجموع | النسبة المئوية في المملكة (%) |
|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| العاصمة | ١,١٣٩,٤ | ١,٠٧٦,٦ | ٢,٢١٦,٠ | ٣٨,٧ |
| البلقاء | ١٩٩١ | ١٨٤,٣ | ٣٨٣,٤ | ٦,٧ |
| الزرقاء | ٤٤١,٢ | ٤١١,٥ | ٨٥٢,٧ | ١٤,٩ |
| مأدبا | ٧٣,٧ | ٦٩,٤ | ١٤٣,١ | ٢,٥ |
| إربد | ٥٢١,٧ | ٤٩٧,٠ | ١,٠١٨,٧ | ١٧,٨ |
| المفرق | ١٣٩,٤ | ١٢٩,٦ | ٢٦٩,٠ | ٤,٧ |
| جرش | ٨٨,٣ | ٨٣,٤ | ١٧١,١ | ٣,٠ |
| عجلون | ٦٧,٠ | ٦٤,٦ | ١٣١,٦ | ٢,٣ |
| الكرك | ١١٣,٠ | ١١٠,٢ | ٢٢٣,٢ | ٣,٩ |
| الطفيلة | ٤٠,٨ | ٣٩,٣ | ٨٠,١ | ١,٤ |
| معان | ٥٧,٠ | ٥١,٨ | ١٠٨,٨ | ١,٩ |
| العقبة | ٦٩,٤ | ٥٥,٣ | ١٢٤,٧ | ٢,٢ |
| المملكة | ٢,٩٥٠,٠ | ٢,٧٧٣,٠ | ٥,٧٢٣,٠ | ١٠٠,٠ |

المصدر: الأردن بالأرقام ٢٠٠٧، دائرة الإحصاءات العامة، أيار ٢٠٠٨.

وفيما يخص المدن الأربع موضوع الدراسة، بلغ عدد سكان مدينة المفرق ٤٨ ألف نسمة عام ٢٠٠٤، أي حوالي ٢٠٪ من سكان محافظة المفرق البالغ عددهم في حينها ٢٥٠ ألف نسمة. ويتوزع سكان المفرق ما بين ٥١,٨٪ ذكور و ٤٨,٢٪ إناث. أما عدد سكان مدينة معان فيقدر بـ ٣٠ ألف نسمة أو حوالي ٣٢٪ من عدد سكان محافظة معان البالغ ١٠٨ آلاف نسمة. علماً بأن بلدية معان تقدر عدد سكان المدينة بحوالي ٤٥ ألف نسمة. ويشكل الذكور ٥٣,٢٪ من سكان معان المدينة مقابل ٤٦,٨٪ من الإناث. ويبلغ عدد سكان مدينة جرش ٦٨,٥ ألف نسمة، أي حوالي ٤٠٪ من سكان محافظة جرش البالغ ١٧١ ألف نسمة. ويتوزع سكان المدينة بنسبة ٥١,٤٪ للذكور و ٤٨,٦٪ للإناث. ويبلغ عدد سكان الرصيفة ٢٢٤,٥٦٤ نسمة، يتوزعون إلى ٥١٪ ذكور و ٤٩٪ إناث. ويشكل سكان الرصيفة ٢٧٪ من إجمالي سكان محافظة الزرقاء البالغ ٨٥٢ ألف نسمة. وتشكل محافظة معان لوحدها ٣٧٪ من إجمالي مساحة الأردن وهي أكبر المحافظات مساحة، تتبعها المفرق التي تشكل حوالي ٢٠٪ من مساحة الأردن الإجمالية. ويبلغ متوسط الكثافة السكانية في الأردن ٦٤,٥ نسمة لكل كم^٢. وتحتل جرش المرتبة الثانية على مستوى المحافظات من حيث أعلى معدلات الكثافة بعد إربد، حيث يبلغ المعدل فيها ٤١٩ نسمة لكل كم^٢.

يبين الجدول التالي بعض المؤشرات الديمغرافية على مستوى المملكة ككل ومستوى المحافظات الأربع الخاضعة

للدراسة. ويتبين منه أن سكان محافظة الزرقاء يشكلون ١٥٪ من إجمالي سكان الأردن، وهي المدينة الأكثر سكاناً بعد العاصمة ومدينة إربد، رغم صغر مساحتها البالغة ٤٧٦١ كم^٢. كما يتبين الطابع الريفي الواضح في مدينة المفرق، حيث يقطن ٦١٪ من سكانها المناطق الريفية. وتأخذ محافظتا جرش ومعان طابع المدينة، حيث يقطن ٦٣٪ و ٥٥٪ من سكان هاتين المحافظتين على التوالي، المناطق الحضرية. ويلاحظ من جانب آخر ارتفاع نسبة الوفيات العام لكل ١٠٠٠ مواطن في معان بشكل ملحوظ مقارنة بالمعدل الوطني، حيث تبلغ هذه النسبة ٤،٨ مقارنة بـ ٣،٦ على المستوى الوطني، مما يؤشر على انخفاض مستوى الخدمات الصحية الموجودة في محافظة معان.

المؤشرات الديمغرافية للأردن وللمحافظات الأربع المدروسة لعام ٢٠٠٦

| المؤشرات | الأردن | المفرق | معان | جرش | الزرقاء |
|---|--------|--------|-------|-------|---------|
| نسبة سكان الحضر | ٨٢,٦ | ٣٩,٢ | ٥٤,٩ | ٦٢,٧ | ٩٤,٥ |
| نسبة سكان الريف | ١٧,٤ | ٦٠,٨ | ٤٥,١ | ٣٧,٣ | ٥,٥ |
| نسبة السكان من المجموع (%) | ١٠٠,٠ | ٤,٧ | ١,٩ | ٣,٠ | ١٤,٩ |
| نسبة الذكور | ٥١,٥ | ٥١,٨ | ٥٢,٤ | ٥١,٤ | ٥١,٧ |
| نسبة الإناث | ٤٨,٥ | ٤٨,٢ | ٤٧,٦ | ٤٨,٦ | ٤٨,٣ |
| نسبة السكان دون ١٥ سنة | ٣٧,٣ | ٤٠,٩ | ٣٩,٠ | ٤٠,٨ | ٣٨,٩ |
| نسبة السكان بين ١٥ و ٦٤ سنة | ٥٩,٥ | ٥٦,٣ | ٥٨,١ | ٥٦,٣ | ٥٨,١ |
| نسبة السكان من ٦٥ سنة فما فوق | ٣,٢ | ٢,٨ | ٢,٩ | ٢,٩ | ٣,٠ |
| المساحة (كم ^٢) | ٨٨٧٧٨ | ٢٦٥٤١ | ٣٢٨٣٢ | ٤١٠ | ٤٧٦١ |
| الكثافة السكانية (فرد/كم ^٢) | ٦٤,٥ | ٩,٩ | ٣,٢ | ٧٠٩,٨ | ١٧٥,٣ |
| معدل الإعالة | ٦٨,٢ | ٧٧,٦ | ٧٢,١ | ٧٧,٦ | ٦٨,٦ |

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مؤشرات المحافظات (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، كانون الأول ٢٠٠٧.

٢- التركيبة العمرية للسكان:

تتسم التركيبة العمرية للسكان الأردنيين بالفتوة بالنظر إلى ارتفاع نسبة الفئة العمرية دون سن ١٥ سنة إلى ٣٧,٣٪ من إجمالي السكان. في حين تصل نسبة السكان ما بين ١٥ و ٦٤ سنة إلى ٥٩,٥٪، وما فوق ذلك (٦٥ +) إلى ٣,٢٪ من السكان. وتشير التركيبة العمرية للمدن التي تخضع للدراسة إلى ارتفاع معدل الفتوة فيها، وبالتالي ارتفاع معدل الإعالة، بما يزيد عن المتوسط الوطني.

٣- المجموعات الاجتماعية والعرقية والدينية الرئيسية :

يوصف المجتمع الأردني عادة بالتنوع الاجتماعي والثقافي والديني، بفعل عوامل تاريخية وجغرافية عديدة. هذا على الرغم من حقيقة أن الغالبية الساحقة من السكان هم عرب ومسلمون، مع وجود نسبة من الأردنيين المسيحيين، تتراوح ما بين ٣٪ و ٨٪ من إجمالي السكان، وهم لا ينظرون إلى أنفسهم كأقلية وإنما كامتداد للمشرق المسيحي القديم. وإلى جانب الأردنيين المسيحيين هناك أقليات عرقية استوطنت الأردن على مراحل، مثل الشركس والشيشان الذين هاجروا من القوقاز، ووطنتهم الدولة العثمانية في شرقي الأردن، وبعض مناطق سورية الشمالية وفلسطين. توجد كذلك أقليات عرقية ودينية أقل عدداً، مثل الأكراد والأرمن والدروز والبهائيين. واللغة العربية هي اللغة الرسمية للأردن، وهي لغة التخاطب والاستعمال اليومي والرسمي من جانب السكان والدوائر الحكومية. وتتقن الأقليات المختلفة في الأردن اللغة العربية وتتداولها في حياتها اليومية وفي مجال الأعمال دون صعوبة. وتحفظ المجموعات العرقية غير العربية مثل الشركس والشيشان والأرمن بحقها في تداول لغاتها الخاصة في أطرها العائلية والمناسبات الخاصة. وبصورة عامة، لا توجد قيود قانونية على تداول اللغات الأصلية للأقليات العرقية في الأردن. ويجدر بالذكر، أن السياسة الرسمية المعتمدة فيما يخص اللغة السائدة مستمدة من المادة الثانية من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، التي تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة، وتستخدم في المعاملات الرسمية والعامية. ولم تثر من قبل أية مشكلات تتعلق باستخدام اللغات الأصلية للأقليات في إطار التعاملات الشخصية والعائلية والمجتمعية الخاصة.

٤- التركيبة السكانية في الأردن :

لجأت إلى الأردن مجموعات سكانية متنوعة منذ مطلع القرن الماضي، من فلسطين وسورية ولبنان والحجاز، وحتى من بلدان المغرب العربي واليمن. فقد دفعت الثورة السورية ضد الانتداب الفرنسي في العشرينيات من القرن الماضي إلى لجوء أعداد من السوريين إلى الأردن، من بينهم الدروز الذين صاحبوا سلطان باشا الأطرش في لجوئه إلى الأردن، ولا سيما إلى واحة الأزرق ومحافظة المفرق، بعيد الثورة السورية ضد الانتداب الفرنسي. كما هاجر إلى الأردن، منذ مطلع العشرينيات من القرن الماضي، العديد من العائلات السورية واللبنانية والحجازية، حيث عمل العديد من الأشخاص الذين التحقوا بالثورة العربية الكبرى أو بحكومة فيصل في دمشق، على المساعدة في إنشاء الإدارة والقوات المسلحة للأردن. واجتذبت الدولة الفتية المعلمين والمثقفين والخبراء من الدول المجاورة على امتداد النصف الأول من القرن السابق، ولا سيما من فلسطين وسورية ولبنان. فيما اجتذبت الدولة الناشئة حديثاً التجار والحرفيين والمزارعين للعمل في الأردن، حيث قام الاقتصاد الحديث للأردن في تلك الفترة المبكرة على أكتاف هؤلاء.

ويشكل المواطنون من أصول فلسطينية، وخاصة اللاجئين إلى الأردن بعد حرب عام ١٩٤٨، وضم الضفة الغربية لنهر الأردن إلى المملكة الأردنية رسمياً عام ١٩٥٠، قرابة نصف السكان في الأردن الحالي. ويشكو الأردنيون من أصول فلسطينية بصورة عامة من وقوع غبن عليهم من حيث الحقوق السياسية، ومن سياسة "الأردنة" التي طبقت منذ مطلع السبعينات، وأدت إلى إبعاد هؤلاء عن العمل في الجيش والأمن والوظائف

الحكومية المدنية الحساسة. وتظهر في المقابل السلطات الأردنية، والعديد من النشطاء السياسيين من أصول شرق أردنية تحفظاً على المطالبة بالمساواة أو العدالة القائمة على الأساس السكاني، قبل التوصل إلى تسوية نهائية للمشكلة الفلسطينية، خشية أن يؤدي ذلك إلى تحويل الأردن إلى "وطن بديل" للفلسطينيين، وإضعاف حجة اللاجئين الفلسطينيين بحقهم في العودة إلى وطنهم الأصلي في إطار أية تسوية مستقبلية.

من ناحية أخرى يشار إلى أن التركيبة السكانية الراهنة للأردن تتأثر أيضاً بمتغيرين هامين، أولهما: اتساع عدد العمالة الوافدة للأردن من الدول العربية والآسيوية لغايات العمل، وثانيهما وجود جالية واسعة من العراقيين الذين دفعتهم حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩١ والاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ إلى اللجوء للأردن والإقامة فيه. وفيما يخص العمالة الوافدة إلى الأردن فقد ارتفع عددهم رسمياً من ١١١ ألف عامل عام ٢٠٠٠ إلى ٣٠٣ آلاف عامل عام ٢٠٠٨، أي بزيادة إجمالية نسبتها ١٧٥٪ أو بنسبة ٢٢٪ سنوياً. وتتكون غالبية العمالة الوافدة من الذكور، حيث اقتصرت نسبة العاملات الوافدات على ٨٪ عام ٢٠٠٠، وارتفعت إلى ١٧٪ من الإجمالي عام ٢٠٠٨.

٥- النسيج الاجتماعي للمدن الأربع وموقع الأقليات فيها :

تكونت مدينة **المفرق** من نسيج اجتماعي محلي وإقليمي، فمعظم سكانها من القبائل البدوية الأردنية، والوافدين من مناطق أخرى من الأردن بفعل عوامل الهجرة المحلية، إضافة إلى التجار السوريين والقادمين من المدن الفلسطينية عبر موجات الهجرات القسرية. وفي حين لا توجد في المدينة مجموعات عرقية، لكن توجد مجموعة من العائلات المسيحية المقيمة فيها، ويقدر عددهم بحوالي خمسة آلاف نسمة، وتقدر نسبتهم بحوالي ٨٪ من عدد السكان. ونجد في مدينة **معان** أن جميع السكان هم من العرب الأردنيين، وهم من المسلمين السنة، ولا يوجد في المدينة مجموعات دينية أخرى. وبالعودة إلى طبيعة الخصائص التاريخية والعرقية للمدينة، نجد أنها كانت مفتوحة أمام مجموعات متنوعة الأصول والمنابت نتيجة لموقعها الجغرافي الخاص. وتعود جذور هذه المجموعات إلى أصول سورية، كما هو الحال في تكون بعض العشائر الشامية. كما توجد عائلات قليلة ذات أصول أرمنية، ولا يوجد أي جماعة تعامل على أساس أنها أقلية من قبل الإدارة أو المواطنين. أما في مدينة **الرصيفة** فلا توجد أي مجموعات عرقية أو ثقافية أو دينية، سوى نسبة لا تتجاوز ١٪ من الشركس والشيشان. وتوجد أقلية مسيحية لا تتجاوز ١٪ أيضاً. ويتكون معظم السكان في مدينة **جرش** من العرب المسلمين، بعضهم من أصول سورية بعيدة، وأقلية لا تتجاوز ٣٪ من الشركس والمهاجرين القوقاز.

وبصورة عامة يتم التعامل مع كافة الأردنيين من مختلف الخلفيات الثقافية والدينية بالمساواة على صعيد حقوق المواطنة وواجباتها. ولكن هناك أفضليات أقرتها قوانين الانتخابات النيابية على مستوى التشريعات التي تنظم الحياة العامة والتمثيل الديمقراطي، من خلال تحديد حصص ثابتة لكل من المسيحيين والشركس والشيشان، بينما لا توجد هذه الحصص على مستوى الانتخابات البلدية. هذا ولم ترصد خلال العقدين الأخيرين أية صراعات ذات صلة بالمجموعات الدينية أو العرقية على مستوى المدن التي توجد فيها.

ثالثاً: القاعدة الاجتماعية / الاقتصادية - والمالية البلدية

١ - القطاعات والفعاليات الاقتصادية والصناعية:

اعتمدت المدن والبلدات الأردنية على مدى عقود عديدة على الاقتصاد الإنتاجي والخدمات المحلي، بينما اقتصرت الصناعة الحديثة ودورة رؤوس الأموال السريعة على العاصمة عمان، والزرقاء إلى حد ما. ومنذ منتصف التسعينيات أخذت المدن البعيدة عن العاصمة تشهد حراكاً اقتصادياً أكثر تنوعاً. ونلاحظ ذلك في المدن التي تخضع للدراسة، فقد برزت في العقد الأخير سياسات تنمية جديدة لتوسيع القاعدة الإنتاجية، كإنشاء المناطق التنموية والصناعية ذات الأحكام الخاصة في المرفق ومعان.

ويعتمد الاقتصاد في مدينة **المفرق** على قاعدة إنتاجية متنوعة تجارية وزراعية وصناعية وخدمية. وتعد التجارة القطاع الاقتصادي الأكثر أهمية في المدينة، حيث يوجد أكثر من ثلاثة آلاف منشأة تجارية ما بين صغيرة ومتوسطة. أما الزراعة فقد ازدهرت في العقدين الأخيرين في المناطق المجاورة للمدينة، حيث تحتل الزراعة المروية حوالي ٨٠ ألف دونم، فيما بلغت مساحة المزروعات الشجرية ١٠٨.٧٠٠ دونم، كما يوجد أكثر من ٤٥٠ مزرعة للدواجن والمواشي. ويأتي قطاع الصناعة في المرتبة الثالثة، حيث يوجد فيها ما يقرب من ٨٠ مصنعاً. وتعد مدينة **معان** من أقدم المدن في المملكة اعتماداً على التجارة، نتيجة موقعها على خطوط المواصلات الدولية وسط الصحراء الجنوبية. ويوجد فيها أكثر من ٩٤٢ منشأة تجارية صغيرة ومتوسطة، ويعتمد اقتصادها من ناحية أخرى على قطاع الخدمات الواسع الذي يرتبط بحوالي ٤٢ تجمعاً سكانياً مجاوراً، وعلى الصناعات التعدينية والاستخراجية الكبيرة في المناطق المجاورة، وأهمها مناجم الفوسفات ومصانع الأسمدة الكيماوية وصناعة الحجارة. وتعتمد القاعدة الاقتصادية في **الرصيفة** على قطاع الحرف المهنية، مثل الحدادة والنجارة والميكانيك، وتعتمد في المرتبة الثانية على الصناعة المتوسطة والكبيرة، حيث تنتشر عشرات المصانع في المدينة مثل صناعة الملابس والأجواخ والصناعات الغذائية. وتأتي التجارة في المرتبة الثالثة، حيث يوجد في المدينة ٤٠٠٠ منشأة تجارية صغيرة ومتوسطة مسجلة رسمياً. أما في مدينة **جرش**، فتعد الزراعة أهم القطاعات الاقتصادية، وتصل المساحات المزروعة إلى ٢٠،٠٠٠ دونم، وتشكل الزراعة مصدر دخل لغالبية السكان في المدينة. ويأتي الاعتماد على السياحة والصناعات الحرفية المرتبطة بها في المرتبة الثانية، وتأتي التجارة والخدمات في المرتبة الثالثة.

٢ - أثر الفعاليات الاقتصادية في تركيبة المجتمع المحلي:

يؤثر نمط الإنتاج بشكل مباشر في النظام الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية في المدن الأردنية. وتبرز تأثيرات هذه الأنماط الإنتاجية بشكل واضح على أنماط الاستيطان، وتكوّن الأحياء السكنية والعلاقات التي أفرزتها. وقد أثرت التغيرات الاقتصادية خلال العقد الأخير على جوهر العلاقات المحلية ونمط الحياة، الذي اتجه بسرعة كما هو الحال في المفرق، نحو الاستهلاك وانتشار أنماط التسوق الجديدة. ويظهر تأثير أنماط الإنتاج أكثر وضوحاً في مدينة الرصيفة التي شهدت زيادة سريعة في عدد السكان، وتراجعت في المقابل قطاعات

اقتصادية تقليدية مثل الفوسفات. بينما نلمس تأثير القاعدة الاقتصادية غير المستقرة في الزراعة والسياحة على بنية المجتمع ووظائفه وعلاقاته في مدينة جرش. هذا، وقد أظهرت المدن الأردنية خلال العقد الأخير استجابة واضحة للأنماط الاقتصادية الجديدة، الناجمة عن اندماج الاقتصاد الأردني في الاقتصاد العالمي، وظهر أثر ذلك على المدن محل الدراسة، لا سيّما في مدن الشمال والوسط، بالمقارنة مع مدينة معان. وقد تجلّى ذلك في زيادة أنماط التجارة والسلع وتنوعها، وازدياد الأسواق والمجمعات التجارية وانتشار البنوك، وصولاً إلى انتشار التجارة الإلكترونية والتعامل مع البورصة العالمية.

٣- العلاقة الاقتصادية والاجتماعية للمدينة بالمناطق الريفية المحيطة بها :

ترتبط مدينة **المفرق** بعلاقات اقتصادية واجتماعية مع المناطق الريفية والبدوية المحيطة بها، كونها المركز الإداري والتجاري للمحافظة. ويوجد في المدينة ثلاث محطات لانطلاق الحافلات ووسائل النقل تخدم مناطق البادية الشرقية، ومدن الشمال وغرب المفرق. واعتمدت **معان** تاريخياً على علاقات تبادلية واسعة مع المناطق الريفية والبدوية المحيطة بها. ففي الجانب الاقتصادي هناك اعتماد وتبادل سلعي ظاهر ومستمر حتى اليوم، حيث يقوم أبناء الأرياف بتسويق منتجاتهم الزراعية في معان، ويقوم أبناء البادية بتسويق مواشيه ومنتجات الألبان في أسواقها مقابل شراء السلع التموينية والملابس ومختلف السلع الأخرى. كذلك الحال بالنسبة لمدينة **جرش** حيث يتم تسويق المنتجات الزراعية في أسواقها، ويتم استبدالها بسلع أساسية يحتاجها المزارعون. ويعتمد هؤلاء على الاقتراض أو الاستدانة من التجار انتظاراً للمواسم الزراعية، مما أدى إلى حالة من التبعية الاقتصادية غير المنظورة بين المدينة وريفها. بينما نجد غياباً واضحاً لمثل هذه العلاقات في حالة **الرصيفة**، حيث لا يوجد جوار ريفي قريب، وترتبط الرصيفة بعلاقات قوية مع عمان والزرقاء. وبصورة عامة تتأثر حركة العمالة في الأردن بين المراكز المدنية والمناطق المحيطة فيها، بالأنشطة التنموية والاقتصادية القائمة، وبطبيعة تكوين المدن ومحيطها. وقد عملت المركزية الإدارية في المناطق البعيدة عن العاصمة، على زيادة الاعتماد على المدن المركزية، وهو ما زاد من حركة العاملين بين تلك المدن ومحيطها.

٤- قضايا الأرض والنزاعات حولها ودور البلديات في حلها :

بلغ عدد القضايا المسجلة في آخر ثلاث سنوات حول الأراضي في المفرق ٢٦١ قضية سنة ٢٠٠٦ (٤,٥ قضية لكل ألف مواطن)، و١٦٢ قضية سنة ٢٠٠٧ (٣,٤ قضية لكل ألف مواطن)، و٨٧ قضية سنة ٢٠٠٨ (١,٨ قضية لكل ألف مواطن). أما في معان فإن عدد القضايا المسجلة عام ٢٠٠٧ قد بلغ ١٣٩ قضية (٤,٣ قضية لكل ألف مواطن). وسجلت في مدينة جرش ٤٧ قضية عام ٢٠٠٧ بواقع (٠,٧) قضية لكل ألف مواطن. وسجلت ٥٦ قضية في عام ٢٠٠٨ شكلت (٠,٨) قضية لكل ألف مواطن، في حين تتراجع قضايا الأراضي في مدينة الرصيفة.

وتقوم الإدارة المحلية عادة في مختلف المحافظات والمدن، بحل الخلافات المتعلقة بالأراضي من خلال الحكام

الإداريين ودائرة الأراضي والمساحة، التي من مهامها إصدار مخططات الأراضي وترسيمها وتوضيح حدودها وتحديد أصحابها. وتعمل المجالس البلدية حالياً على وضع مخططات تنظيمية للمناطق التابعة لها. أما إجراءات نقل الملكية والتسجيل وحسم الخلافات حول ملكية الأراضي، فيتم من خلال قرارات دائرة الأراضي.

٥- الفقر والعمالة والبطالة ومستويات الدخل:

تعود أحدث دراسة لتقييم الفقر في الأردن لعام ٢٠٠٣، حيث قدرت نسبة الفقر على المستوى الوطني بـ ١٤,٢٪. وتظهر نسبة الأسر الفقيرة حسب النوع الاجتماعي أن ١٥,٢٪ من الأسر التي يعيها رجل تعاني من الفقر، مقابل ١٤,١٪ من تلك التي تعيها امرأة. وتتفوق حالة الفقر في المحافظات التي تضم المدن الأريبع موضوع الدراسة المعدل الوطني، ففي محافظة المفرق تصل نسبة الفقر إلى ٢٥,٤٪، وفي معان تصل إلى ٢٤,١٪. أما في جرش فتصل إلى ١٨,٤٪ وتصل نسبة الفقر في محافظة الزرقاء التي تتبع لها الرصيفة إلى ٢٢,٣٪.

ويبلغ في عام ٢٠٠٧ معدل النشاط الاقتصادي المنقح للسكان الأردنيين ٣٩,٨٪، وذلك بواقع ٦٤,٤٪ للذكور و١٤,٧٪ للإناث. ويعود انخفاض معدل النشاط الاقتصادي إلى تدني مشاركة المرأة والتركيب السكانية التي تتسع فيها فئة السكان دون سن ١٥ سنة، والذين لا يعملون طبيعياً الحال. وهذه الفئة الكبيرة ناجمة بدورها عن ازدياد معدلات الزيادة السكانية سنوياً. وقدّر معدل البطالة في نفس العام (٢٠٠٧) بنسبة ١٣,١٪، أي ١٠,٣٪ للذكور و٢٥,٦٪ للإناث. وشكلت نسبة العاطلين عن العمل لمدة سنة فأكثر ٥٠٪ من إجمالي العاطلين، ويتركز أكثر من نصفهم في الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة.

أما في المدن موضوع الدراسة، فقد بلغ معدل النشاط الاقتصادي المنقح لعام ٢٠٠٦ في المفرق ٣٥٪، ومعدل البطالة ١٦,٩٪. وفي معان بلغ ٣٧,٢٪ مع معدل بطالة ١٧,٥٪. وقدّر معدل النشاط الاقتصادي في جرش بـ ٣٤,٩٪ إلى جانب معدل بطالة يصل إلى ١٥,٥٪. أما في محافظة الزرقاء (الرصيفة) فقد بلغ معدل النشاط الاقتصادي ٣٧,٨٪ ومعدل البطالة ١٢,٣٪. وتظهر المؤشرات الإحصائية الوطنية، أن الشباب عموماً والنساء خصوصاً، هما الضحية الرئيسة للبطالة، حيث تعادل نسبة العاطلات عن العمل من النساء ضعف ونصف نسبة العاطلين من الذكور، علماً بأن نسبة النساء العاطلات مبنية على أساس النساء النشيطات اقتصادياً، اللاتي يشكلن قوة العمل أو يبحثن عن عمل.

وبالمقارنة مع معدل الإعالة (عدد الأفراد المعتمدين في معيشتهم اليومية على دخل فرد واحد) على المستوى الوطني البالغ ٤:١، يبلغ معدل الإعالة في مدينة المفرق ٥:١. أما في مدينة معان فيصل إلى ٥,٣:١، وفي الرصيفة إلى ٤,٢:١، وفي جرش إلى ٤,٣:١. وبلغ متوسط دخل الفرد السنوي في الأردن لعام ٢٠٠٦ مبلغاً قدره ١٠٨٣ ديناراً، بينما بلغ في المفرق ٩٠٤ دنانير، وفي معان ٨٧٨ ديناراً، وفي جرش ٨٠٢ (ودينارين) وفي الرصيفة ٩٥٠ ديناراً. وبصورة عامة، نلاحظ ارتفاع معدل البطالة والفقر في المدن الأريبع المدروسة، وتدني مستوى المعيشة فيها عن المستوى الوطني، وانخفاض خط الفقر المطلق فيها.

٦- الجرائم وقضايا العنف:

سجلت أعداد الجرائم العامة في الأردن ارتفاعاً ملحوظاً بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، وبنسبة زيادة سنوية بلغت ٤٩٪. أما في المدن المدروسة، فقد شهدت محافظة معان أكبر زيادة سنوية بنسبة ٧٨,٥٪. أما الزرقاء فشهدت زيادة بنسبة ٥٢,٥٪، لتليها المفرق بنسبة زيادة ٣١,٦٪، فجرش بنسبة ٢٥٪. وبلغ المعدل العام للجريمة سنة ٢٠٠٦ لكل ألف مواطن في المدن الأربع المدروسة كما يلي: المفرق ٦,٤، معان ٤,٢، الرصيفة ٤,٤ وجرش ٣,٦. ولم تفصح البيانات المتاحة عن كل من المدن الأربع خلال السنة الأخيرة، عن معلومات كافية عن انتهاك حقوق الإنسان، كما لم تبرز إشارات محددة حول هذه المدن تحديداً في تقارير المنظمات الدولية بهذا الشأن، حيث أن هذه التقارير تتعامل مع الوقائع على المستوى الوطني. ولقد سجلت التقارير الأخيرة وقوع حالة اعتقال سياسي واحدة في الرصيفة. ومن ناحية أخرى لم تسجل حالات عنف سياسي واضحة خلال السنوات الثلاث الماضية في المدن المبحوثة، باستثناء بعض المناوشات المحدودة التي شهدتها معان على خلفية أحداث عام ٢٠٠٢، وهي آخر موجة من أحداث العنف السياسي الذي شهدته المدينة خلال العقدين الماضيين.

٧- الأوضاع المالية للبلديات:

تعاني غالبية البلديات الأردنية من وجود عجز مزمن في موازنتها السنوية وتراكم المديونية عليها، وهو ما استخدم مبرراً لإقدام الحكومة على دمج ما يتجاوز ٢٠٠ بلدية في حوالي ٩٣ بلدية. غير أن عملية الدمج التي تمت سنة ٢٠٠١، أدت إلى تجريد هذه البلديات من قدرتها على تحصيل الكثير من الإيرادات التي كانت تردّها مباشرة، وأصبحت تصب في خزانة الدولة. هذا، وكانت مديونية البلديات الأردنية قد وصلت عام ٢٠٠٧ إلى ما يقارب من ٦٠ إلى ٦٥ مليون دينار، لكنها نجحت عام ٢٠٠٨ في تخفيضها إلى ٥٠ مليون دينار. وجاء ذلك نتيجة تعديل قانون البلديات لعام ٢٠٠٧ لينص على اقتطاع ٦٪ كعوائد محروقات من منتجات شركة مصفاة البترول لصالح البلديات، فضلاً عن تقديم دعم حكومي للبلديات بلغ ١٠٦ مليون دينار أردني. ومن الجدير بالذكر، أن النفقات الجارية للبلديات، وبشكل خاص رواتب موظفيها، تستهلك حصة كبيرة جداً من إيراداتها الإجمالية، مما أجبر وزارة البلديات على وقف التعيينات فيها، باستثناء عمال النظافة، حيث تستهلك الرواتب حوالي ٣٥٪ من إيرادات البلديات مجتمعة.

أما الموازنات السنوية الإجمالية للمدن الأربع لعام ٢٠٠٨ فلقد بلغت في المفرق ٤,٥ مليون دينار، وفي معان ٢,٤ مليون دينار، وفي الرصيفة ٩ مليون دينار وفي جرش حوالي ٤,٥ مليون دينار. أما عن مصادر عائدات بلديات المدن المدروسة، فهي تعتمد أساساً على الضرائب المحلية، تضاف إليها ناتج حصة المحروقات المحولة من خزانة الدولة، وعائدات الرسوم والضرائب (العوائد الذاتية) وعائدات مخالفات السير. وقد بلغت عائدات البلديات من الضرائب المحلية في مدينة المفرق ٥٥٪، وفي مدينة معان ٦٤٪، وفي مدينة الرصيفة ٨٠٪.

٨- القضايا المالية :

لا توجد تقارير رسمية توضح حجم التهرب الضريبي الخاص بتحصيلات البلدية، بينما تفيد مصادر كل من بلدية المفرق ومعان بوجود قضايا تهرب من الالتزامات الضريبية بشكل ملحوظ، ورغم ذلك، لا توجد إلى الآن إجراءات تعقب ومتابعة للتهرب من الضرائب. أما عن قضايا الفساد، فقد سجلت في بلدية المفرق قضية فساد واحدة، في حين سجلت ٧ قضايا في مدينة معان، في موضوعات الأراضي والمالية والجمعيات التعاونية والأهلية، وتم في بلدية جرش تسجيل ٣ قضايا فساد. وكانت النتيجة إعادة تصويب الأمور المالية، أو تحويل الأمر والمعنيين للقضاء، أو إنهاء خدمات من ثبت تورطهم في فساد مالي. هذا، وتعتمد المؤسسات الحكومية المحلية إجراءات وقائية مختلفة لمنع تفشي الفساد، تتمثل في تطبيق القوانين والأنظمة التي تنظم العمل وتمنع بحد ذاتها الفساد، وقيام أجهزة الرقابة المالية والإدارية الداخلية بمراقبة تنفيذ القرارات والإجراءات المالية والإدارية من داخل المؤسسة. كما تتمثل في دور ديوان المحاسبة، وهو الذراع الرسمي المستقل عن هذه المؤسسات، حيث يوجد في كل بلدية مكتب لديوان المحاسبة يقوم بالرقابة والتفتيش على الأمور المالية وقنوات الصرف والإنفاق.

رابعاً : مؤشرات التنمية البشرية

يصنف الأردن في المعايير الدولية ضمن قائمة الدول ذات الدخل المتوسط والتنمية البشرية المتوسطة. ويحتل الأردن المرتبة ٨٦ عالمياً من أصل ١٧٧ دولة مدرجة في مؤشر التنمية البشرية لعام ٢٠٠٧/٢٠٠٨، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويأتي الأردن في الموقع الثالث عربياً، في معدلات معرفة القراءة والكتابة بمعدل ٩١٪، مباشرة بعد الكويت وفلسطين. وعلى صعيد التنمية البشرية عموماً يأتي الأردن عربياً مباشرة بعد كل من الكويت وقطر والإمارات وليبيا وعمان والسعودية. وحقق الأردن بالنسبة لمعدلات الالتحاق بالتعليم، نسبة بلغت ٧٨٪، وأتى عربياً ثالثاً بعد ليبيا وفلسطين، واحتل في تقرير اليونسكو لعام ٢٠٠٨، المرتبة ٥٥ من بين ١٢٩ دولة، والمرتبة الثانية عربياً بعد البحرين. إلا أن هذه المؤشرات تتفاوت بين مناطق الأردن ومدنه.

١- المؤشرات الصحية :

بلغت نسبة وفيات الأطفال الرضع في عام ٢٠٠٧ على المستوى الوطني ١٩ حالة لكل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء، في حين كانت ٢٤ في عام ٢٠٠٤. وقد حصل تحسن واضح في الأوضاع الصحية خلال ٣ سنوات. أما بالنسبة لمعدل وفيات الأطفال في المحافظات، فهي متقاربة في كافة محافظات المملكة، ولا توجد مؤشرات على مستوى المدن. ويبين الجدول التالي بعض المؤشرات الصحية المجزأة حسب المحافظات المدروسة.

المؤشرات الصحية في الأردن والمحافظات الأربعة المدروسة لعام ٢٠٠٦

| المؤشرات | الأردن | المفرق | معان | جرش | الزرقاء |
|----------------------------|--------|--------|------|-----|---------|
| عدد المستشفيات | ١٠١ | ٤ | ٢ | ١ | ٨ |
| عدد الأسرّة | ١١,٠٠٩ | ٢٢٥ | ١٩٤ | ١٣٥ | ٩٣٩ |
| عدد المراكز الصحية | ٤٢٨ | ٤٦ | ٢١ | ١٨ | ٣٣ |
| عدد العيادات القروية | ٢٤٣ | ٣٧ | ٢١ | ١٠ | ٨ |
| عدد مراكز الأمومة والطفولة | ٤٠٦ | ٣٩ | ١٨ | ١٨ | ٣١ |
| عدد مراكز الأمراض السارية | ١٢ | ١ | ١ | ١ | ١ |

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مؤشرات المحافظات (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، كانون الأول ٢٠٠٧.

أما بالنسبة لعدد الأطباء في الأردن لعام ٢٠٠٧ فقد بلغ ٣٧٠٢ طبيباً. وبلغ في المفرق ٦٣ (١٠٣ طبيب/ألف مواطن)، وفي معان ٣١ (١/ألف مواطن). وفي الرصيفة ١٦٥ (٠,٨ / ألف مواطن).

٢- المؤشرات التعليمية:

يبلغ عدد المعلمين على المستوى الوطني ٨٣,٩٠٠ معلم، وذلك للمرحلتين الأساسية والثانوية. ويظهر الجدول أدناه بعض المؤشرات، بما فيها أعداد المعلمين لحالات الدراسة. وبالنسبة لرياض الأطفال، توجد في المفرق ١٧ روضة، بمعدل ٠,٤ روضة لكل ألف مواطن، في حين توجد في معان ٨ رياضات بمعدل ٠,٤ روضة لكل ألف مواطن. ويبلغ عدد الروضات في جرش ٦٢ روضة (حكومية وخاصة)، بواقع ٠,٩ روضة لكل ألف مواطن.

المؤشرات التعليمية في الأردن والمحافظات الأربعة المدروسة لعام ٢٠٠٦

| المؤشرات | الأردن | المفرق | معان | جرش | الزرقاء |
|---------------------|-----------|--------|--------|--------|---------|
| عدد المدارس | ٥,٥١٧ | ٤٢٣ | ٢١٠ | ٢٠٦ | ٥٧٨ |
| عدد الطلبة | ١,٥٦٧,٨٥٦ | ٧٥,٢٢٢ | ٣١,٩٢٧ | ٥١,٤٥٥ | ٢٢٩,٦١٤ |
| عدد المعلمين | ٨٨,٢٥٦ | ٦,٠٨٦ | ٢,٦٨٦ | ٣,٠٨٧ | ٩,٧٧٥ |
| عدد الطلبة لكل معلم | ١٧,٨ | ١٢,٤ | ١٢ | ١٦,٧ | ٢٣,٥ |
| معدل الأمية | ٩,٣٪ | ١٧,٥ | ١٥,٦ | ٩,٨ | ٨,٦ |
| معدل التعلم | ٩٠,٧٪ | ٨٢,٥ | ٨٤,٤ | ٩٠,٢ | ٩١,٤ |

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مؤشرات المحافظات (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، كانون الأول ٢٠٠٧.

القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية

المحور الأول: المؤسسات

أولاً: الإطار الوطني والقانوني

١- الإطار التشريعي الناظم للحكم المحلي:

تنص المادة ١٢١ من الدستور الأردني على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية، تاركاً كل التفاصيل لقانون البلديات والقوانين الأخرى ذات العلاقة. وتقوم الإدارة الحكومية التي تستند في عملها إلى نظام التقسيمات الإدارية لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته، على تقسيم المملكة إلى ١٢ محافظة، تشتمل على ٥١ لواء و٣٨ قضاء. ويتبع الألوية ٧٥٣ مدينة وقرية، ويتبع الأفضية ٤٠٠ مدينة وقرية. بهذا تشتمل المملكة على ما مجموعه ١١٥٣ مدينة وقرية. أما البلديات، فيبلغ عددها ٩٣ بلدية بحسب قرار وزير الشؤون البلدية عام ٢٠٠٧، إضافة إلى أمانة عمّان الكبرى. ويتحكم الإطار القانوني والإداري الوطني في إدارة العملية الانتخابية على صعيد البلديات، محدداً كافة التفاصيل ذات الصلة بالعملية الانتخابية. ويشتمل قانون البلديات (رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧) على النظام الانتخابي الخاص بالمجالس البلدية، ويوكل أمر تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية إلى وزير الشؤون البلدية الذي يتعين عليه نشره في الجريدة الرسمية. كما يوكل للوزير أمر تحديد عدد المقاعد المخصصة للنساء على صعيد كل بلدية من البلديات، وتضاف هذه المقاعد إلى المقاعد الأصلية المقررة للمجالس البلدية.

أ- تشكيل البلديات الجديدة وانتخاب مجالسها:

إذا رغبت أكثرية سكان بلدة في تشكيل بلدية في بلدتهم أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى، يقدم فريق عنهم عريضة بذلك إلى المحافظ، الذي يتوجب عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى وزير الشؤون البلدية. ثم يعين الوزير لجنة يكون من بين أعضائها، اثنان على الأقل من سكان البلدة من غير الموظفين، لتتولى التثبت من رغبات سكانها، فإذا تبين أن أغلبيتهم يرون ضرورة وجود بلدية فيها، يقرر مجلس الوزراء إنشاءها، وعلى الوزير بعد ذلك تحديد عدد أعضاء مجلسها، وتحديد منطقتها البلدية. يلي ذلك قيام الوزير بتعيين لجنة مؤقتة تمارس صلاحيات المجلس البلدي، ويعين لها رئيساً من بين أعضائها، على أن لا تزيد مدة هذه اللجنة على سنة، ويجري خلالها انتخاب المجلس الجديد، وممارسة مهامه للمدة المتبقية من دورة المجلس.

ب- تاريخ إجراء الانتخابات البلدية:

تجري انتخابات المجالس البلدية في ٩٣ بلدية وأمانة عمّان الكبرى في يوم واحد، مرة كل أربع سنوات، في موعد يحدده وزير الشؤون البلدية، ويكون عادة خلال شهر تموز. وتستثنى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية

الخاصة، وسلطة إقليم البترا، من أحكام قانون البلديات، حيث تخضع كل منهما إلى مجلس يعين أعضاؤه من مجلس الوزراء، على أن يكون نصفهم ممثلين عن المجتمع المحلي. وفي أمانة عمان الكبرى، ينتخب المواطنون نصف عدد أعضاء مجلس الأمانة فقط، فيما يعين مجلس الوزراء النصف الآخر ومنهم أمين العاصمة.

ج- تمثيل المجموعات المهمشة :

ليس هناك من إجراءات خاصة لرفع مستويات التمثيل للمجموعات المهمشة، باستثناء لجوء مجلس الوزراء إلى تعيين عدد من النساء (علاوة على الكوتا النسائية)، وممثلين عن الأقليات والشباب ضمن من يعينهم في مجلس أمانة عمان الكبرى. وقد حصلت المرأة على حق الانتخاب والترشيح في البلديات للمرة الأولى عام ١٩٨٢، لكنها لم تمارس هذا الحق حتى عام ١٩٩٥.

د- مراعاة المعايير الدولية للانتخابات :

تراعي التشريعات الانتخابية إلى حد معقول المعايير الدولية للانتخابات البلدية، ومن ذلك تخصيص حصة من مقاعد المجلس البلدي للمرأة بنسبة لا تقل عن ٢٠ بالمائة. لكن قانون البلديات الذي ينظم العملية الانتخابية لا يعترف بحق المجتمع المدني بمراقبة الانتخابات، كما يتخذ موقفاً مناهضاً للرقابة الدولية أو الإقليمية المستقلة. كما لا يسمح القانون للمقيمين العرب والأجانب بالاقتراع في الانتخابات البلدية.

٢- النزاعات الانتخابية :

أ- آلية حل النزاعات :

تتكون النزاعات الانتخابية من ثلاث فئات: تتمثل الأولى بالطعون ذات الصلة المباشرة بالعملية الانتخابية مثل الاعتراضات على جدول الناخبين وتعالج من خلال لجنة تسجيل الناخبين، مع وجود إمكانية لاستئناف الاعتراضات المقدمة إلى محكمة البداية، ويكون قرارها قطعياً في هذه الحالة. وهناك الاعتراضات على أوراق الاقتراع، ويعتبر قرار رئيس الانتخاب بشأنها قطعياً. أما الطعون في صحة انتخاب رئيس المجلس البلدي أو أي عضو من أعضاء المجلس، فتعالج من خلال محكمة البداية، وقرارها قطعي بهذا الخصوص. وتختص المجموعة الثانية من النزاعات الانتخابية بما يسمى جرائم الانتخاب، والتي تشمل على ١٦ بنداً، تتعلق بمحاولات تزوير الانتخابات أو التأثير على نتائجها. وتقام الدعاوى المتعلقة بهذه الجرائم من النيابة العامة أو بناء على شكوى أحد الناخبين أو المرشحين، خلال ١٥ يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات. أما الفئة الثالثة من النزاعات الانتخابية، فهي من النوع الذي يتم على هامش العملية الانتخابية، وتحل هذه بطرق ودية في إطار الجماعة أو العائلة أو العشيرة أولاً، وإذا تعذر ذلك يتدخل الحاكم الإداري لمعالجة الأمر.

ب- طبيعة النزاعات في الانتخابات الثلاث الأخيرة :

تتعلق أبرز النزاعات التي يتم التوقف أمامها بدرجة رئيسة بالاعتراضات المقدمة على الجداول الانتخابية، وتحل ضمن التحديدات القانونية الخاصة بها، لكن السلطات لا توفر بيانات حول حجم هذه النزاعات. أما الممارسات التي تندرج ضمن جرائم الانتخاب، وفي مقدمتها تصويت المتعلمين كأمين، فهي واسعة النطاق، ولكن يتم التغاضي عنها. وكانت النزاعات الانتخابية الأخرى التي تم رصدتها، من طبيعة محلية في مجملها، مثل عدم التزام جماعة أو عشيرة بالتصويت وفق اتفاقها مع جماعة أو عشيرة أخرى، أو الاتهامات بتزوير الانتخاب دون تقديم طعن رسمي. ولم تصل هذه النزاعات في مدينة معان خلال الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة إلى مستوى حاد، وكانت أقل حدة من النزاعات التي رافقت الانتخابات النيابية. أما عدد هذه النزاعات في المفرق، فقد كان محدوداً. وتركزت أغلبية الطعون في جرش على معالجة الأسماء الساقطة سهواً من الجداول الانتخابية، فيما شهدت الرصيفة اعتراضات على صحة انتخاب بعض أعضاء المجلس البلدي، إلا أنها عولجت بهدوء.

وتمثلت النزاعات الأكثر أهمية التي شهدتها الانتخابات الأخيرة، باعتراضات واسعة من قبل حزب جبهة العمل الإسلامي على أسلوب مشاركة العسكريين في الانتخابات، فقرر الحزب مقاطعة الانتخابات بعد عدة ساعات على بدء الاقتراع. كما اعترض عدد من المرشحين على نتائج الانتخابات، لأن مشاركة العسكريين جاءت في غير صالحهم. واعترض حزب جبهة العمل الإسلامي في انتخابات عام ٢٠٠٣ على التعديلات التي أجريت على قانون البلديات، بصدور قانون مؤقت في عطلة البرلمان، سمح للحكومة بتعيين رؤساء جميع المجالس البلدية ونصف أعضائها تقريباً، فقصر الحزب مشاركته على القسم المنتخب في مجلس أمانة عمان الكبرى، وقاطع الانتخابات في جميع البلديات.

ثانياً : النظام الانتخابي وأداؤه

١ - نظام الانتخاب :

يعتمد قانون البلديات لسنة ٢٠٠٧ "نظام الفائز الأول" لانتخاب رئيس المجلس، و"نظام الكتلة" لانتخاب أعضاء المجلس البلدي. وقد وقع استبدال "نظام الكتلة" بـ "نظام الصوت الواحد غير المتحول"، من خلال القرار الصادر عن ديوان تفسير القوانين رقم ٤ لسنة ٢٠٠٧ بتاريخ ١١ حزيران ٢٠٠٧، علماً أن قرارات ديوان تفسير القوانين لها قوة القانون. أما فيما يخص الحصة المخصصة للنساء في عضوية المجالس البلدية، فإن قانون البلديات يعطي الحق للنساء بالمنافسة على جميع مقاعد المجالس البلدية، ويطبق نظام الكوتا في مرحلة ثانية بين المرشحات غير الفائزات تنافسياً في المرحلة الأولى، بحيث تفوز بالمقاعد المخصصة المرشحات اللواتي حصلن على "أعلى الأصوات" في منطقة البلدية بجميع دوائرها. وهنا أيضاً تم استبدال طريقة الفوز بـ "أعلى الأصوات" بطريقة أخرى، تفوز بموجبها المرشحات اللواتي حصلن على أعلى النسب المئوية من الأصوات قياساً بعدد المقترعين في دوائرهن الانتخابية، وفقاً لقرار ديوان تفسير القوانين رقم ٤

لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه أعلاه. كما اعتبر قرار الديوان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧، أن المقاعد التي تفوز بها المرشحات تنافسياً ليست جزءاً من الكوتا المخصصة للنساء بل تضاف إليها.

٢- تأثير نظام الانتخاب على النظام الحزبي :

كان "نظام الكتلة" المعتمد منذ انتخابات المجالس البلدية في عام ١٩٩٥، وهو العام الذي تقرر أن تجري فيه انتخابات البلديات جميعها في اليوم نفسه، يحظى بالرضا العام على صعيد الأحزاب السياسية، لأنه يتيح المجال لعقد تحالفات عشائرية أو حزبية، رغم أنه لا يعطي أية أفضلية للأحزاب السياسية. أما الحزب الوحيد الذي يمتلك فرصة منافسة العشائر على مقاعد المجالس، فهو حزب جبهة العمل الإسلامي، ومع ذلك فهو يميل إلى حصر مشاركته في المناطق الحضرية. وفيما لا يوفر نظام الصوت الواحد غير المتحول أفضلية خاصة للأحزاب الصغيرة، فإنه يعيق قدرة الأحزاب الكبيرة على الحصول على الأغلبية، ويفرض عليها أن توزع أصوات جمهورها بدقة متناهية بين مرشحيها في الدوائر ذات المقاعد المتعددة حتى توفر لهم فرصاً متساوية في الفوز. وتجدر الإشارة إلى أن قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين، الذي استبدل نظام الكتلة بنظام الصوت الواحد غير المتحول، كان إجراء قانونياً من الزاوية الشكلية، لكنه اعتبر من حيث المضمون إجراء "غير نزيه"، استهدف حرمان حزب جبهة العمل الإسلامي من الفوز بالأغلبية في مجالس البلديات الكبرى. وكانت النتيجة هي الإبقاء على هيمنة العشائر على العملية الانتخابية.

٣- انتخاب الرئيس وتشكيل الأغلبية الحاكمة :

جرت الانتخابات الثلاث الأخيرة وفق ثلاثة أنظمة انتخابية مختلفة، ذات تأثيرات مختلفة على تشكيل الأغلبية في المجالس البلدية وانتخاب الرئيس. ففي انتخابات عام ٢٠٠٧، طبق نظام الصوت الواحد غير المتحول، وقاطع حزب جبهة العمل الإسلامي الانتخابات، لذلك لم يكن هناك من قوى منظمة مؤهلة لتحقيق الأغلبية في أي من البلديات. ومع أن الأحزاب الأخرى، لم تقاطع الانتخابات، لكنها تقدمت بمرشحين عنها في عدد محدود من الدوائر، وتبنت دعم مرشحين مستقلين في عدد آخر من الدوائر. أما انتخاب الرؤساء، فله سمة خاصة، لأن الناخب في نظام الصوت الواحد غير المتحول، يقترع لصالح مرشح واحد في دائرته الانتخابية بغض النظر عن عدد المقاعد المخصصة لها، بينما يقترع الناخبون في جميع الدوائر الانتخابية لاختيار رئيس للمجلس البلدي من بين المرشحين لهذا المنصب. من هنا، فإن عدد الأصوات اللازمة لفوز الرئيس تشكل عدة أضعاف الأصوات اللازمة للفوز بأحد مقاعد المجلس البلدي، كما أن المرشحين للرئاسة بحاجة إلى مؤيدين وحلفاء في جميع الدوائر.

وكانت انتخابات عام ٢٠٠٣ مختلفة تماماً، لأن الحكومة كانت قد دمجت البلديات المتجاورة، فقلصت عددها من حوالي ٣٠٠ بلدية إلى ٩٣ بلدية، وقامت بتعديل قانون البلديات بقانون مؤقت في غياب البرلمان، مما سمح لها تعيين جميع رؤساء البلديات، ونصف أعضاء جميع المجالس البلدية، تاركة النصف الآخر فقط للانتخاب. واثراً مقاطعة حزب جبهة العمل الإسلامي الانتخابات أصبحت الأغلبية في جميع المجالس أغلبية

حكومية. أما انتخابات العام ١٩٩٩، فهي الأكثر انسجاماً مع تاريخ العمل البلدي، لأن النظام المعمول به كان نظام الكتلة، الذي يعطي أفضلية للقوى والأحزاب الكبيرة، مما سمح بتشكيل أغلبية حاکمة في عدد من البلديات الكبرى لصالح حزب جبهة العمل الإسلامي، ولصالح كتلت عشائرية في عدد واسع من البلديات.

وفي مدينة معان التي تتشكل بلديتها من دائرة انتخابية واحدة، شكلت التحالفات العشائرية الأداة الرئيسة لترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد في المجلس البلدي. وقد ارتبطت في الانتخابات الأخيرة، التحالفات بصفقات على تبادل الدعم بين الانتخابات البلدية والنيابية. ورغم أن رئاسة البلدية تمت في الدورتين قبل الأخيرة بالتعيين، إلا أن الصيغة التقليدية في الانتخابات البلدية تعود مجدداً إلى تقاسم العشائر الكبيرة لموقعي رئاسة البلدية وعضوية مجلس النواب. أما في الرصيفة، فقد كانت هناك شكوك حول احتمال تأثير التدخل الحكومي في نتائج الانتخابات. وفيما يخص المفرق وجرش فإن النظام الانتخابي لا يشتمل على أية ترتيبات خاصة بالأحزاب، مما يضعف دورها، ويمكن العشائر من السيطرة على المجلس البلدي. وبشكل عام لا تعطي المشاركة الحزبية المحدودة جداً في ظل انسحاب الحزب الأكبر من الانتخابات، أية دلالة ذات شأن بخصوص التناسب بين عدد المقاعد التي أحرزها أي من الأحزاب وبين نسبة الأصوات التي حصل عليها.

٤ - شفافية النظام الانتخابي واستقامته :

لا يتضمن النظام الانتخابي أية إشارات توضح للناخبين كيفية ترجمة أصواتهم إلى مقاعد في المجلس البلدي، ومع ذلك لا يعتقد الناخبون بوجود خلل على هذا الصعيد، لأن هناك خبرة مجتمعية في هذا المجال مستمدة من تطبيق نظام الصوت الواحد غير المتحول في الانتخابات النيابية منذ عام ١٩٩٢. لكن الخلل الأبرز هنا هو تحول النظام الانتخابي من نظام الكتلة إلى نظام الصوت الواحد غير المتحول، قبل موعد إجراء الانتخابات بشهر ونصف فقط، وبالتالي فقد فرض هذا التعديل على الراغبين في ترشيح أنفسهم واقعاً جديداً مربكاً، وجهوداً إضافية لإعلام جمهورهم الانتخابي بالوضع الجديد وانعكاساته.

وربما يكون النظام الانتخابي واضحاً في تمكين الناخبين من ممارسة اختيارهم الحر بين مختلف المرشحين، لكنه ليس مستقيماً، لأنه لا يوفر حلاً مناسباً لتصويت الأمي الذي يتعين عليه أن يعلم رئيس لجنة الاقتراع بالاسم الذي اختاره ليقوم بتدوينه على ورقة الاقتراع، الأمر الذي يتنافى مع سرية الاقتراع. علاوة على ذلك، فإن أعداداً كبيرة جداً من الناخبين المتعلمين، بمن فيهم أصحاب شهادات عليا، يعلنون أمام لجان الاقتراع أنهم أميون، لرغبتهم بإشهار تصويتهم أمام مندوبي المرشحين. وبرغم أن القانون يحذر من تصويت المتعلمين كأمية ويعاقب عليه، إلا أن هذه الممارسة تستمر، ويتجاهل المشرع الحاجة إلى إيجاد حل لها. وهناك أيضاً خلل يتعلق بالعسكريين الذين أتيح لهم المشاركة بكتافة للمرة الأولى في الانتخابات البلدية عام ٢٠٠٧. فالعسكري الموجود في منطقة البلدية التي ينتمي إليها، يستطيع أن يمارس اختياره الحر بين المرشحين، لكن عندما يتم إحضار العسكريين بشكل جماعي من ثكناتهم للاقتراع في مناطق مجاورة لا يعرفون أهلها ولا المرشحين فيها، يعتقد كثيرون بأنهم يقتربون في هذه الحالة كما يطلب منهم وليس وفق اختيارهم الحر.

ومع أن النظام الانتخابي يتعامل بحيادية تجاه المرشحين، إلا أن أصحاب الحظ الأوفر في الفوز هم العشائر والأحزاب الكبيرة. لكن النظام الانتخابي يوفر فرصاً أفضل للتعددية الاجتماعية ما دام يحد من قدرة القوى الكبيرة على الاستئثار بجميع أو بأغلبية مقاعد المجلس البلدي.

٥- الحملات الانتخابية :

أ- أثر النظام الانتخابي على الحملات الانتخابية :

يؤثر النظام الانتخابي بصورة سلبية على الحملات الانتخابية. فالقانون لا يقرر تواريخ ثابتة كموعدهم للترشيح والحملة الانتخابية، كما لا يحدد مدة الحملة الانتخابية، حيث يترك هذه التفاصيل لوزارة الشؤون البلدية ليقررها، ويترك هذا المجال مفتوحاً لبعض المرشحين المحتملين للقيام بالدعاية الانتخابية "غير المباشرة" لأنفسهم في الصحف، والتي تبدأ بالتعريف بالمرشحين، والدعاية لبعضهم أحياناً، قبل الموعد الرسمي لبدء الحملة الانتخابية. ويقيد نظام الصوت الواحد غير المتحول فعالية الحملات الانتخابية وبخاصة في المناطق الريفية، حيث تقرر العشائر ترشيح أحد أبنائها وتعمل على التزام جميع أفرادها بمرشحهم.

ب- الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية :

لم يلعب النظام الانتخابي الجديد دوراً محفزاً للأحزاب السياسية لتوسيع قواعد المؤيدين لها، والتوجه بحملاتها الانتخابية إلى فئات معينة من المجتمع المحلي، بل على العكس كان لهذا النظام تأثير محبط. وقررت بعض الأحزاب في ضوء ذلك خفض عدد مرشحيها، فحزب جبهة العمل الإسلامي، الذي كان قد رشح عام ١٩٩٩ حوالي مئة مرشح، لم يرشح في عام ٢٠٠٧ سوى ٢٢ مرشحاً. ولجأت أحزاب أخرى إلى الائتلاف فيما بينها ومع شخصيات مستقلة، كما حصل مع أحزاب: حشد والشبيوعي والبعث والتقدمي والعربي، والتي ائتلفت ضمن إطار "التيار الوطني الديمقراطي" الذي قدم ٢٧ مرشحاً. ومن ناحية أخرى، شجع إقرار الكوتا النسائية الأحزاب الرئيسة على ترشيح نساء لأول مرة في تاريخها للانتخابات البلدية.

ج- موضوعات الحملات الانتخابية :

تتركز الحملات الانتخابية للمرشحين على الخدمات المحلية بأنواعها، مع ملاحظة أن بعض هذه القضايا تتكرر في جميع البلديات، فيما يمثل بعضها الآخر خصوصية محلية، كتنشيط السياحة في المناطق السياحية، وحماية البيئة في الأماكن التي تتعرض إلى مستويات عالية من التلوث. وتركز الأحزاب على قضايا عامة مثل ديمقراطية التشريعات والتنمية والبطالة. ومن أبرز القضايا التي أثرت في الحملات الانتخابية: تطوير البنية التحتية، وحماية البيئة، وخلق فرص عمل في المشاريع البلدية، والاهتمام بنظافة المدينة، وخلق مجال عام كالمكتبات والمتنزهات. وتعكس هذه المواضيع جدول أعمال الإدارة المحلية، من خلال الأولويات التي تضعها المجالس البلدية لنفسها في ضوء احتياجات الواقع، وضمن الوظائف التي ينص عليها قانون البلديات، ومن خلال المطالبات التي يعبر عنها المواطنون.

٦ - تقسيم البلديات إلى دوائر انتخابية :

يؤكد قانون البلديات لوزير الشؤون البلدية أمر تقسيم البلديات إلى دوائر انتخابية بغرض تنظيم مشاركة الناخبين. ويبين الجدول التالي تركيبة البلديات، من حيث عدد الدوائر الانتخابية وعضوية مجالسها في مناطق الدراسة الأربع.

أعداد الدوائر الانتخابية وبنية المجالس البلدية في الرصيفة ومعان والمفرق وجرش

| البلدية | عدد الدوائر | عدد الأعضاء مع الرئيس | عدد مقاعد الكوتا النسائية | مجموع أعضاء المجلس |
|---------------|-------------|-----------------------|---------------------------|--------------------|
| الرصيفة | ٥ | ١١ | ٣ | ١٤ |
| معان الكبرى | ١ | ٩ | ٣ | ١٢ |
| المفرق الكبرى | ٥ | ٩ | ٣ | ١٢ |
| جرش الكبرى | ٣ | ٨ | ٢ | ١٠ |

وليس هناك معايير موحدة أو معلنة يستند إليها في تحديد الدوائر الانتخابية، لا من حيث عدد السكان ولا من حيث عدد ممثلي كل دائرة في المجلس البلدي. وينتج عن ذلك فروق كبيرة جداً في عدد الدوائر وتوزيع المقاعد، حيث يتراوح عدد الدوائر في البلديات من دائرة واحدة في معان، إلى ٢٣ دائرة في بلدية إربد الكبرى، و٢٧ دائرة في العاصمة عمان. وهناك فروق مماثلة في عدد المقاعد تتراوح بين مقعد واحد، إلى ٨ مقاعد. وبهذا، فإن ترسيم حدود الدوائر يخضع لجملة واسعة وعشوائية من المعايير، منها بطبيعة الحال عدد السكان، والتقسيمات الإدارية المعتمدة من السلطة المركزية، وطبيعة المنطقة هل هي حضرية أم ريفية، والطابع الديمغرافي لمنطقة البلدية، والتوزيع العشائري.

ولم يتم رصد أية طعون رسمية خلال السنوات الثلاث الأخيرة. إلا أن أبرز محطة شهدت اعتراضات على ترسيم الدوائر تعود إلى القرار الحكومي بدمج البلديات المتجاورة في عام ٢٠٠٢، والتي أسفرت عن تحويل عشرات البلديات إلى مجرد دوائر في بلديات أكبر، حيث تمثل الدائرة بشخص واحد أو اثنين بدل أن يكون لها مجلسها البلدي الخاص. وواجهت هذه العملية انتقادات واسعة، بعضها ناجم عن تردي الخدمات التي باتت تتلقاها بلديات سابقة، وبعضها بسبب خفض مستوى التمثيل.

ثالثاً- نظام الأحزاب السياسية

١- الأحزاب السياسية والحكم المحلي:

أ- الأحزاب القائمة وأحجام العضوية:

بلغ عدد الأحزاب السياسية القائمة ١٥ حزباً، هي: حزب جبهة العمل الإسلامي، حزب الوسط الإسلامي، الحركة العربية الإسلامية الديمقراطية (دعاء)، الحزب الشيوعي الأردني، حزب الوحدة الشعبية الديمقراطي الأردني، حزب الشعب الأردني الديمقراطي (حشد)، حزب البعث العربي الاشتراكي الأردني، حزب البعث العربي التقدمي، الحزب الوطني الدستوري، حزب الرسالة، الحركة القومية الديمقراطية المباشرة، الحزب الوطني الأردني، حزب الجبهة الأردنية الموحدة، حزب الحياة الأردني، وحزب الرفاه الأردني. ويشترط قانون الأحزاب الجديد لعام ٢٠٠٧، أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن ٥٠٠ شخص، على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل وبنسبة ١٠ بالمئة من المؤسسين لكل محافظة، مقارنة مع ٥٠ عضواً مؤسساً حسب القانون السابق الصادر عام ١٩٩٢. وفيما لم ينجح ٢٢ حزباً في توفير العدد اللازم لتصويب أوضاعه، وجدت معظم الأحزاب الأخرى صعوبة في تأمين هذا العدد، بينما قدّم بعضها لدى تصويب وضعه عدداً أعلى من الحد الأدنى بحوالي ١٠٠ إلى ٢٠٠ عضو.

ولم يحدد أي من الأحزاب السياسية القائمة أية رؤية بخصوص الحكم المحلي. وينضوي نصف هذه الأحزاب تقريباً (٧ أحزاب) تحت مظلة "لجنة التنسيق العليا لأحزاب المعارضة"، التي تشمل على جبهة العمل الإسلامي، وثلاثة أحزاب يسارية (الشيوعي، حشد، الوحدة الشعبية)، وثلاثة أحزاب قومية (البعث الاشتراكي، البعث التقدمي، الحركة القومية المباشرة). أما الأحزاب الثمانية الأخرى، فهي تصنف باعتبارها "وسطية"، معتدلة، ومن بينها: حزبان إسلاميان (الوسط الإسلامي، حركة دعاء)، والوطني الدستوري الذي تشكل من اندماج ٩ أحزاب عام ١٩٩٧، والأحزاب الخمسة الأخرى هي من أحدث الأحزاب تشكياً، وهي الرسالة والرفاه والوطني والجبهة الموحدة والحياة.

ولا توجد بالمعنى القانوني أية أحزاب دينية أو عرقية، إذ ينص قانون الأحزاب السياسية على أن "الحزب يؤسس على أساس المواطنة دون تمييز على أي أساس طائفي أو عرقي أو فئوي بسبب النوع أو الأصل أو الدين". ومع ذلك، هناك ثلاثة أحزاب تصنف باعتبارها تعمل في مجال الإسلام السياسي، أي تجمع بين المناداة بتطبيق الشريعة الإسلامية، والمشاركة في الحياة السياسية وفق القواعد الدستورية والقانونية النافذة.

ب- مشاركة الأحزاب وتمويلها في الانتخابات:

من بين الـ ١٥ حزباً مرخصاً، هناك ثلاثة أحزاب جديدة حصلت على الترخيص بعد إجراء الانتخابات الأخيرة في عام ٢٠٠٧. أما الأحزاب الأخرى، فهي الأحزاب التي نجحت في تصويب أوضاعها وفق قانون

الأحزاب السياسية الجديد رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٧، من بين ٣٥ حزباً قائماً قبل التصويب. ويمكن القول إن الأحزاب الـ ١٢ المشار إليها، هي أحزاب رخصت بعد عام ١٩٩٢، وقد سبق لها جميعها أن شاركت بدرجات متفاوتة في الانتخابات البلدية منذ عام ١٩٩٥، وفي أغلب الأحيان دون إبراز الانتماء الحزبي لمرشحيهم، حتى يأخذوا فرصتهم في تلقي الدعم الكامل من عشائريهم. أما في الانتخابات الأخيرة، فقد شارك ثلاثة أحزاب، واثنان حزبي ربايعي تحت مسمى التيار الوطني الديمقراطي، بعدد إجمالي من المرشحين وصل إلى ٩٣ مرشحاً ومرشحة، وهذا يشمل المرشحين الذين أعلنوا انتماءهم الحزبي أو لم يعلنوه.

وهناك عدد محدود من الأحزاب السياسية الممثلة في المجالس البلدية. واما حزب جبهة العمل الإسلامي، فقد انسحب من الانتخابات الأخيرة في يوم الاقتراع، احتجاجاً على ما اعتبره تزويراً لتلك الانتخابات، لكن اثنين من مرشحيه في بلدية الكرك لم يتسحبا، وفازا بعضوية المجلس. كما كان لديه ثمانية أعضاء ترشحوا خارج القائمة الرسمية، فاز اثنان منهم برئاسة بلدية، وثلاثة بعضوية مجلس بلدي. أما التيار الوطني الديمقراطي الذي يمثل أربعة أحزاب وشخصيات مستقلة، فقد حقق فوزاً في عشر بلديات، بعدد إجمالي هو ١٥ عضواً، منهم ثلاثة رؤساء بلديات، و١٢ عضواً، ١٠ منهم نساء. ومن بين النساء العشر، فازت اثنتان تنافسياً، فيما فازت الثماني الباقية على مقاعد الكوتا النسائية. وأخيراً، فإن حزب الوسط الإسلامي الذي لم يكن قد أعلن أسماء مرشحيه رسمياً، قام بإعلان أسماء الفائزين منهم في ثمان بلديات، وعددهم تسعة، أربعة منهم في منصب رؤساء بلديات.

أما على صعيد التمويل الحزبي، فقد أقر قانون الأحزاب الجديد لعام ٢٠٠٧، لأول مرة في تاريخ العمل الحزبي في المملكة، تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب السياسية. وقد صدر نظام المساهمة في تمويل الأحزاب، في أيلول ٢٠٠٨، لينص على منح كل حزب مرخص مبلغاً سنوياً بقيمة ٥٠ ألف دينار، تصرف على دفعتين: الأولى في شهر حزيران، والثانية في شهر كانون الأول. وعلى هذا، فليس هناك من تمويل محلي للأحزاب في محافظات المملكة خارج نطاق التمويل المركزي المقرر للحزب.

ج- ترشيح الأحزاب للنساء:

لم تشهد الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة أي ترشيح حزبي لنساء، سوى في الانتخابات الأخيرة عام ٢٠٠٧، والتي خصصت فيها كوتا بنسبة لا تقل عن ٢٠ بالمائة للنساء، إذ بلغت نسبة الحزبيات في ترشيح الأحزاب ٤, ٢٠٪. ويلاحظ أنه من بين ممرشحات الأحزاب، هناك ثلاث مرشحات في الرصيفة، فازت اثنتان منهن بعضوية المجلس البلدي. هذا، وتبوأت سيدة واحدة موقع القيادة في أحد الأحزاب السياسية إبان الانتخابات البلدية الأخيرة، لكن هذا الحزب لم يعلن عن أي ترشيح لتلك الانتخابات.

٢- تأثير النظامين الحزبي والانتخابي على الأداء:

يغيب تأثير نظام الأحزاب على أداء المجالس البلدية ورؤسائها والإدارة المحلية بشكل عام. وعندما ينتمي رئيس البلدية أو أحد الأعضاء في مجلسها لحزب ما، فهو يتصرف إلى حد كبير كالأعضاء المستقلين، بسبب

الضعف الكبير في تعامل الأحزاب مع الإدارة المحلية. ويعد انتخاب الرئيس من قبل الناخبين مباشرة، وليس من قبل أعضاء المجلس، بمثابة "نظام رئاسي"، يسعى لإعطاء الرئيس قوة إضافية لإدارة عمل المجلس البلدي، وتجعله يتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية عن المجلس والأحزاب المشاركة فيه.

٣- المعارضة في المجالس البلدية :

يضم عدد من المجالس البلدية ممثلين عن أحزاب معارضة، لكن وجودهم محدود. وإلى جانب ذلك، هناك عشرات المجالس البلدية التي يلعب فيها أعضاء مستقلون أحياناً دوراً معارضاً، وقد يكون ذلك على خلفية عشائرية أو شخصية أو يعكس اختلافاً حول الأولويات أو الأداء. وليس هناك ما يمنع الأحزاب المعارضة من طرح السياسات والبرامج البديلة لمناقشتها في المجالس البلدية. لكن تجربة الرصيفة مثلاً تنفي إمكانية ذلك، بسبب عدم وجود قنوات اتصال بين الأحزاب على اختلافها وبين المجلس البلدي. وبشكل عام، تبدي الأغلبية الحاكمة في البلديات كثيراً من الضيق تجاه أي من أشكال النقد العلني لعملها، الأمر الذي يحد من قدرة أحزاب المعارضة على ممارسة حرية النقد، عملاً منها على عدم توتير العلاقات في المجلس البلدي.

٤- الفئات الاجتماعية غير الممثلة :

لم تشر أي من المناطق المدروسة إلى وجود فئات اجتماعية مستثناة من التمثيل في مجالسها البلدية على نحو يحمل أية دلالة سياسية. لكن هناك مجموعات خارج مناطق الدراسة، مثل "النور" لا تتمتع بأي تمثيل. كما أن تمثيل بعض الأقليات الأصغر حجماً في البلاد في القنوات الرسمية مثل الأكراد والأرمن ضعيف، إضافة إلى أن تمثيل المرأة، رغم القفزة النوعية لتمثيلها من خلال الكوتا، ما زال لا يتناسب مع ثقلها العددي في المجتمع. أما بالنسبة لـ "النور"، فإنهم يقاومون شتى أشكال التنظيم، ويستعيضون عن ذلك بالعيش في مجموعات شبه مغلقة. وبالنسبة للأرمن، فهناك مدرسة تابعة لهم تدرس اللغة الأرمنية.

رابعاً : تقييم المسؤولين المنتخبين

١- انتخاب رئيس المجلس البلدي :

يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي في الوقت نفسه الذي يجري فيه انتخاب أعضاء المجلس، من خلال ورقة اقتراع خاصة بالرئيس، توضع في صندوق خاص به. ويشارك جميع الناخبين المسجلين في مختلف الدوائر الانتخابية بانتخاب الرئيس، بينما يقترح الناخب المرشح واحد في دائرته الانتخابية لعضوية المجلس البلدي. وبما أن الرئيس ينتخب من قبل جميع الناخبين في منطقة البلدية مقارنة مع عضو المجلس الذي ينتخب في دائرته الانتخابية فقط، فهو يتمتع بقوة معنوية كبيرة، لا تقارن بقوته فيما لو كان أعضاء المجلس هم الذين ينتخبون الرئيس. أما على صعيد الصلاحيات، فالمنصب ليس فخرياً، وإنما هو صاحب سلطة فعلية، يجسدها كونه رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية.

٢- القواعد الحاكمة لعمل المجلس البلدي :

يدعو رئيس المجلس البلدي إلى الاجتماع في موعد يحدده بنفسه ويعد جدول أعماله، ويرأس جلسات المجلس وينوب عنه في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعتاات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقاً للأنظمة السارية، كما يمثل البلدية لدى الجهات الرسمية. ويعتبر رئيساً للجهاز التنفيذي في البلدية ومرجعاً لدوائرها المختلفة. ويلتزم الرئيس بالمقابل بالقرارات التي يتخذها المجلس ويعمل على تنفيذها. ولكن الآليات والوسائل الرسمية لإخضاع رئيس البلدية للمسؤولية والمحاسبة أمام المجلس أو مباشرة أمام جمهور الناخبين، ليست محددة بوضوح، وبخاصة إذا كان الرئيس يتمتع بالأغلبية في المجلس. ومن بين الآليات التي يمكن استخدامها، طلب عقد جلسة غير عادية للمجلس، بموافقة ثلث الأعضاء، على أن يتم تحديد الغرض من الاجتماع. ويتعين على الرئيس في هذه الحالة الالتزام بالدعوة للجلسة خلال أسبوع من تاريخ الطلب. كما يمكن تقديم شكوى للمحافظ عن أي تجاوزات خطيرة يقترفها رئيس البلدية. ويحق للمواطن الذي له مصلحة مباشرة في أي موضوع على جدول الأعمال، أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع، إذ إن جلسات المجلس علنية، لكن اتخاذ القرارات في هذه الحالة يحال إلى اجتماع سري.

٣- البرامج التوجيهية التي يتلقاها الأعضاء الجدد :

هناك ضعف واضح في البرامج التوجيهية التي يتلقاها الأعضاء الجدد المنتخبين في المجالس البلدية. أما البرامج المتاحة، فتقدمها بشكل خاص مؤسسات المجتمع المدني، وتتوجه للنساء أكثر من الرجال. هذا وقد نشط الاتحاد الأوروبي ومؤسسات أمريكية ممولة من وكالة التنمية الدولية (USAID)، في تنفيذ برامج تأهيل لأعضاء المجالس البلدية خلال العامين الأخيرين. ومن أمثلة البرامج المنفذة في بلدية المفرق: ”برنامج تطوير البلديات وتعزيز المشاركة“ عن طريق الشبكة المعلوماتية للمرأة في المجالس البلدية، و”المهارات الإدارية الأساسية“ عن طريق برنامج تنمية المجتمعات المحلية.

وينفذ ”تجمع لجان المرأة الوطني الأردني“ الذي ترأسه الأميرة بسمة بنت طلال، برامج توجيهية وتدريبية للمرشحات للانتخابات البلدية والفئات فيها. وكان أحدث هذه البرامج خلال العامين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ مشروع حول ”دعم تفعيل مشاركة المرأة في الحياة العامة على مستوى البلديات“ بالشراكة مع ”اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة“، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ”اليونيفم“.

٤- حجم المجلس البلدي ومهامه :

هناك تفاوت كبير في حجم المجلس البلدي تبعاً لاختلاف حجم المدن وعدد سكانها، وهو يتراوح بين حد أدنى يبلغ من ٥ إلى ٨ مقاعد (يضاف إليها مقعدان خاصة بالكوتا)، وهي الفئة الأوسع انتشاراً وتكرر في ٧٦ بلدية، وبين حد أعلى قوامه ٣٤ عضواً منتخباً في أمانة عمان الكبرى، يقابلهم ٣٤ عضواً يعينهم مجلس الوزراء، بمن فيهم الرئيس.

وتتميز مهام البلديات باتساعها، وهي تشمل ٢٩ وظيفة على الأقل، من طبيعة خدماتية وتنموية، أبرزها: تخطيط البلديات والشوارع، ومنح رخص البناء، والمجاري وتصريف مياه الأمطار، وتنظيم الأسواق العامة، وتنظيم الحرف والصناعات، وإنشاء مواقف مركبات النقل، ومراقبة المحلات العامة، وإنشاء المنتزهات، والمطافئ ومنع الحرائق، والاحتياط للفيضانات، وإغاثة المنكوبين، وإنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية، ومراقبة الأغذية، ومعاينة الذبائح وإنشاء المسالخ، والنظافة العامة، والرقابة الصحية، والمحافظة على الصحة العامة، وإنشاء المقابر، والوقاية من الأخطار، ومراقبة وتنظيم الباعة المتجولين، وترخيص الإعلانات، وهدم الأبنية المتداعية، وإدارة أملاك البلدية، وغيرها.

وفيما يخص الإجراءات المتبعة في اتخاذ القرارات، يطرح الرئيس القضايا للنقاش، ويجري التصويت عليها عند الحاجة. وتتخذ قرارات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات، يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة. وفي حالة تعيب الرئيس ونائبه، يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً. وخلال السنوات الثلاثة الأخيرة، لم تثر أية انتقادات علنية ذات شأن حول حجم المجالس البلدية من قبل الأحزاب السياسية أو وسائل الإعلام، يستثنى من ذلك بلدية جرش، التي أثارت انتقادات في الصحف حول عدم تناسب عدد أعضاء المجلس مع حجم السكان. وفي الرصيفة، هناك انتقادات لحجم المجلس البلدي من أحزاب سياسية لا سيما جبهة العمل الإسلامي.

٥- مراقبة المجلس البلدي للإدارة البلدية :

يخضع الإداريون والمكاتب الإدارية بحسب القانون، لإشراف رئيس البلدية الذي يعتبر رئيساً للجهاز التنفيذي، فيما يعتبر مدير البلدية، وهو أكبر موظفيها، ويعين بقرار من وزير الشؤون البلدية، مديراً مباشراً للجهاز التنفيذي. وبالتالي فليس هناك صلاحية مباشرة للمجلس البلدي في مراقبة المكاتب الإدارية، إلا من خلال ما يطرح بشأنها على جدول أعمال المجالس. وليس هناك ما يمنح المجالس البلدية من الحصول على المعلومات حول عمل الدوائر الإدارية، لكن ينبغي أن يتم ذلك بموافقة الرئيس، أو بقرار من المجلس.

٦- وسائل تقييم الأداء :

لا يحدد قانون البلديات والأنظمة الصادرة بموجبه، أية أحكام لتقييم أداء الأعضاء والمسؤولين المنتخبين بشكل دائم في الفترات بين الدورات الانتخابية، لكن هناك طرقاً غير مباشرة لذلك من خلال منظمات المجتمع المدني، التي يمكن أن تعقد الندوات وورش العمل من أجل هذا الغرض، بمشاركة من تراه مناسباً من رئيس وأعضاء المجلس البلدي. ولا تمتلك المجالس البلدية أي نظام من الأنظمة الحديثة لتابعة مستويات الأداء بشكل دائم وتقييمها، استناداً إلى أهداف محددة مسبقاً، تتعلق بجودة الخدمات البلدية وتوافرها. ومن المشكلات التي تعاني منها معظم البلديات، مشكلة الترهل الإداري والبطالة المقنعة، الأمر الذي يتطلب العمل على إعادة النظر في البنية الهيكلية، وتدريب العاملين لتحسين إنتاجيتهم والارتقاء بأدائهم.

٧- الإجراءات الرسمية لنقض الأعضاء المنتخبين:

توجد حالات تسمح بنقض الأعضاء والمسؤولين المنتخبين وإلغاء انتخابهم بشكل رسمي، منها حالتان تتعلقان بالانتخابات، والثالثة تتعلق بأدائهم وسلوكهم اللاحق، وذلك على النحو التالي:

أ- إذا أدين أي عضو في المجلس البلدي بقرار قطعي من المحكمة بجريمة من جرائم الانتخاب التي نص عليها القانون، تبطل رئاسته للمجلس أو عضويته فيه حسب الحالة.

ب- إذا تقدم ناخب خلال ١٥ يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات بالطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو أي من أعضاء المجلس، فللمحكمة إذا اقتضت بالأسباب، إبطال انتخاب المطعون ضده وتثبيت انتخاب غيره لرئاسة البلدية أو للعضوية في مجلسها.

ج- يفقد الرئيس أو العضو عضويته في المجلس حكماً في الحالات التالية: إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع، أو ما مجموعه ربع عدد الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة، أو إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأي طريقة أخرى، أو إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس أو من ينوب عنه، وإذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها فيه بمقتضى أحكام قانون البلديات. ولا تتوافر معلومات عن نقض أعضاء ومسؤولين منتخبين خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

المحور الثاني: العمليات / الممارسات

أولاً: إدارة الانتخابات

١- الإدارة الانتخابية:

إن وزير الشؤون البلدية هو المسؤول الأول عن تشكيل الإدارة الانتخابية، فهو يقوم بتعيين "رئيس الانتخاب" في كل منطقة بلدية، والذي يكون في العادة من الحكام الإداريين، ثم يقوم رئيس الانتخاب بتعيين اللجان اللازمة. وبشكل أكثر تفصيلاً، تشمل إدارة العملية الانتخابية على العناصر الرئيسية التالية:

- تبدأ إجراءات الانتخابات البلدية بتعيين وزير الشؤون البلدية لرئيس للانتخاب في كل منطقة بلدية، ثم يقوم رئيس الانتخاب بتعيين اللجان اللازمة لتسجيل الناخبين، وإعداد جدول الناخبين وتنقيحه ثم عرضه لاطلاع الجمهور. ويجوز للمعتز أو المعتزض عليه أن يستأنف قرار لجنة تسجيل الناخبين إلى رئيس محكمة البداية التي تقع ضمن اختصاصها المنطقة البلدية، خلال أسبوع من تاريخ نشر جدول الناخبين.
- يبلغ المستأنف عليه نسخة من لائحة الاستئناف خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الاستئناف. ويصدر رئيس المحكمة حكمه خلال أسبوع من تاريخ التبليغ ويكون قراره قطعياً، ويبلغ إلى اللجنة. وبعد ذلك



- يوقع رئيس لجنة التسجيل على كل صفحة من صفحات الجدول، وبذلك يصبح الجدول نهائياً. ويحق لكل مرشح الحصول على نسخة من جداول الناخبين النهائية.
- يعين الوزير مدة للترشيح وموعداً للاقتراع، ويبلغ ذلك إلى رئيس الانتخاب الذي عليه أن يعلنه للجمهور قبل بدء مدة الترشيح بخمسة أيام على الأقل.
 - يجري الترشيح لعضوية المجلس البلدي بتسليم ورقة ترشيح على النموذج الذي يعتمده الوزير إلى رئيس الانتخاب خلال المدة المحددة من قبل الوزير. ويتعين توقيع النموذج حسب الأصول، وإرفاقه بإيصال يثبت أن المرشح قد دفع لمحاسبات البلدية تأميناً مقداره مئة دينار لبلديات الفئتين الأولى والثانية، وخمسين ديناراً لبلديات الفئتين الثالثة والرابعة. هذا علماً بأن بلديات الفئة الأولى هي بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مئة ألف نسمة. وبلديات الفئة الثانية هي بلديات مراكز الألووية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على ١٥ ألف نسمة ولا يتجاوز مئة ألف نسمة. أما الفئة الثالثة، فهي بلديات مراكز الأفضية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة آلاف نسمة ولا يتجاوز ١٥ ألف نسمة. وبلديات الفئة الرابعة هي كافة البلديات الأخرى.
 - يعين رئيس الانتخاب مركزاً أو مراكز للاقتراع، وساعة البدء في الاقتراع، وساعة إغلاق صناديق الاقتراع، على أن لا تقل مدة الاقتراع عن عشر ساعات. ويعين رئيس الانتخاب لكل مركز اقتراع لجنة اقتراع، ويزود رئيسها بصندوق اقتراع واحد أو أكثر، ونسختين من جدول الناخبين وعدد كاف من أوراق الاقتراع التي يعين الوزير شكلها.
 - يعين رئيس الانتخاب لجنة أو أكثر لفرز أصوات الناخبين. وتباشر لجنة الفرز عملها في مكان الاقتراع نفسه، ويحق للمرشحين أو وكلائهم أن يحضروا عملية الفرز.
 - يعلن رئيس الانتخاب اسم المرشح الفائز برئاسة البلدية، وأسماء المرشحين الفائزين بعضوية المجلس، وأسماء الفائزات بالمقاعد المخصصة للنساء. ويعلن وزير الشؤون البلدية نتائج الانتخاب في الجريدة الرسمية، ويوجه إلى الفائزين شهادات بانتخابهم.
 - يشترط لصحة نتائج الانتخاب مشاركة أكثر من نصف عدد الناخبين، فإذا لم يتم ذلك في الوقت المحدد للاقتراع، تستمر العملية صباح اليوم التالي لعشر ساعات أخرى، ثم تقفل الصناديق وتكون نتائج الاقتراع في هذه الحالة قطعية بصرف النظر عن عدد المقترعين.

٢- مراقبة الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة؛

لم يسمح لمراقبين محليين من منظمات المجتمع المدني أو لمراقبين دوليين بمراقبة وتقييم حرية وعدالة الانتخابات بشكل عام، خلال الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة. ولم تشارك أي من المنظمات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية في مراقبة الانتخابات.

٣- نزاهة الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة:

لم يؤد الإطار الإداري للانتخابات إلى تنظيم انتخابات حرة وعادلة ونزيهة في الانتخابات الثلاث الأخيرة، وبخاصة الانتخابات الأخيرة التي شارك العسكريون فيها بكثافة، والانتخابات التي سبقتها وتم فيها حرمان المواطنين من انتخاب نصف المجالس البلدية ورؤسائها. وتتمثل أبرز مشاكل الإطار الإداري الناظم للانتخابات، في الإشراف الحكومي على العملية الانتخابية برمتها، وبالتالي عدم استقلالية الإدارة الانتخابية، وعدم السماح بالرقابة على الانتخابات. وكذلك وجود بعض الثغرات كتصويت الأيمن العلني الذي ينتهك سرية الاقتراع. ويعتبر التقرير الذي يصدره المركز الوطني لحقوق الإنسان (مركز حكومي يتمتع بالاستقلالية) أهم تقرير رسمي لتقييم الانتخابات. ولم يتطرق تقريره الأخير الصادر بتاريخ ١١ أيلول ٢٠٠٧ إلى عدد الشكاوى التي تلقاها، إنما تطرق لـ ١١ نوع من الانتهاكات لنزاهة الانتخاب.

٤- فعالية الإدارة الانتخابية:

تحتاج فعاليات الإدارة الانتخابية إلى تطوير، وبخاصة على صعيد تسجيل الناخبين وتصميم أوراق الاقتراع وعمليات الاقتراع، وإدارة مراكز الاقتراع. أما الفعاليات التي تعد ناجحة، فهي تتمثل في تسجيل المرشحين، وعد الأصوات وفرزها، وإدارة النزاعات الانتخابية.

ثانياً: مشاركة الناخبين

١- نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية:

إن الحد الأدنى لممارسة الاقتراع هو ١٨ سنة مكتملة في اليوم الأول من السنة التي تجري فيها الانتخابات، وعليه فإن أصغر ناخب يكون عمره ١٨ عاماً وسبعة أشهر عندما تجري الانتخابات في تموز. وباستثناء أمانة عمان الكبرى التي بلغت فيها نسبة الاقتراع ٥٠٪، فإن نسبة الاقتراع في معظم البلديات تتجاوز هذه النسبة، ويسجل بعضها أرقاماً مرتفعة، لا سيما في المناطق الريفية التي تتفوق على المناطق الحضرية. وكمثال في البلديات المدروسة: معان ٥٢٪ وجرش ٥٨٪.

وبلغت نسبة الاقتراع في الانتخابات البلدية الأخيرة ٥٦٪. وترتفع هذه النسبة إلى ٦٢٪ إذا ما استثنيت أمانة العاصمة. أما نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية، فقد تجاوزت نسبة الانتخابات البلدية، وسجلت ٥٧،٠٢٪ في انتخابات مجلس النواب الأخيرة. وبشكل عام لا يلاحظ فرق كبير بين نسبة اقتراع الجنسين، إذ تبلغ هذه النسبة للإناث ٥٧٪، مقابل ٥٥٪ للذكور. ولو نظرنا إلى هذا الفارق على مستوى البلديات فقط، يرتفع ذلك إلى ست نقاط مئوية، فالنساء سجلن نسبة اقتراع ٦٥٪ مقابل ٥٩٪ للذكور.

٢- توعية الناخبين:

لا توجد برامج لتوعية الناخبين على الصعيد المحلي، إذ يمر جل الجهد المبذول رسمياً في هذا الاتجاه عبر الإذاعة والتلفزيون، إلى جانب ذلك هناك مبادرات من مؤسسات الإعلام المستقلة. أما أكثر المبادرات فتفدها منظمات المجتمع المدني. وهناك مبادرات محلية متميزة تنفذها جامعة الحسين بن طلال في معان من خلال إذاعة الجامعة. وقد أعلنت وزارة الشؤون البلدية أنها اتخذت الإجراءات اللازمة لمساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة في الاقتراع دون تحديد وسائل ذلك. وفي حين أنه لا يوجد أي إجراء في معان لهذا الغرض، يتاح في الرصيفة لذوي الاحتياجات الخاصة التصويت في القاعات الأرضية. أما كبار السن أو المكفوفين، فيحضرهم عادةً إلى الاقتراع برفقة ذويهم أو أنصار المرشحين الذين ينوون انتخابهم. أما الناخب الأمي أو العاجز عن الكتابة، فيجوز له اختيار أحد أعضاء لجنة الاقتراع ليكتب له الأسماء التي يملئها عليه على مسمع ومرأى من أعضاء اللجنة.

القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية

المحور الأول: المؤسسات

أولاً: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية

١- الانفتاح:

إن اجتماعات المجالس البلدية من الزاوية العملية ليست مفتوحة أمام المواطنين، رغم أن قانون البلديات يكفل لهم حضور هذه الاجتماعات. ويعود ذلك بدرجة رئيسية إلى أن المواطنين لم يعتادوا ممارسة هذا الحق غير المعروف لهم، كما أن المجالس البلدية لا تتخذ أي إجراءات لإبلاغ المجتمع المحلي بمواعيد هذه الاجتماعات أو تشجيعهم على حضورها. لكن بلديتي معان والرصيفة تنظمان لقاءات خاصة للمواطنين في قاعة البلدية، ويوجد في بلدية معان لجنة شعبية تتابع أعمال المجلس البلدي، فيما يوجد في الرصيفة لجان شعبية على مستوى الأحياء، تشكل حلقة وصل بين المواطنين والمجلس البلدي. وتستخدم بلدية معان الإعلانات المكتوبة والياقظات لإعلام الجمهور عن الاجتماعات المفتوحة أمام مشاركة المواطنين، وتلجأ أحياناً إلى طباعة بطاقات دعوة، إضافة إلى الاتصال المباشر مع بعض الفئات، فيما تستخدم بلدية الرصيفة الدعوات المكتوبة والشفهية لهذا الغرض. ولم تشر بلديتا المفرق وجرش إلى وجود لقاءات مفتوحة مع المواطنين.

٢- النزاهة والمساواة:

لا توجد برامج أو سياسات معتمدة للتحقق من مراعاة مصالح مختلف المجموعات على قدم المساواة. لكن هذه المجموعات تعمل على حماية مصالحها بشكل تلقائي غالباً. ولا يخلو الأمر من بعض مظاهر المحسوبية.

وقد رصد تقرير معان، وجود تدمر من دور وساطة الأقرباء في توزيع الخدمات، إذ تم خلال شهري أيلول وأب ٢٠٠٨، تقديم حوالي ١٤ شكوى حول الخدمات العامة عبر الإذاعة المحلية التابعة لجامعة الحسين بن طلال، لكن دون أن يبلغ ذلك مستوى التهم بعدم النزاهة والمساواة.

٣- الشفافية :

أ- الوثائق البلدية التي يمكن للمواطنين الاطلاع عليها :

تشتمل الوثائق البلدية المتاحة للمواطنين على قرارات المجلس البلدي، والمشاريع التي ينفذها، والتعليمات الموجهة للمواطنين. ويتم عادة الإعلان عنها في الصحف المحلية، وعلى لوحات الإعلانات الخاصة بالبلدية، وفي شوارع المدينة. علاوة على ذلك، يمكن للمواطنين في جرش الاطلاع على مخططات التنظيم والقرارات ذات الصلة، وفي المفرق على الوثائق المتاحة من خلال قطاع الخدمات في البلدية. وتصدر بلدية معان نشرة تشتمل على معلومات يرى المجلس البلدي أنه من المفيد إيصالها إلى الجمهور. ويستخدم مجلس بلدية الرصيفة الاجتماعات والندوات والإذاعات أحياناً، وورش متخصصة كوسائل لإطلاع المواطنين على قرارات ومشاريع البلدية. أما في المفرق، فما زالت البلدية تلجأ إلى المناداة من خلال أجهزة تكبير الصوت للإعلان عن العمليات ذات الصلة بالجمهور، رغم وجود موقع إلكتروني للبلدية على الإنترنت، يجهل معظم الناس وجوده.

ب- المواقع الإلكترونية للبلديات :

لا تمتلك أي من بلديتي معان وجرش موقعاً إلكترونياً لتوفير معلومات عن البلدية وأجهزتها وأنشطتها. ويعتزم مجلس بلدية معان طلب مساعدة جامعة الحسين بن طلال لإنشاء موقع للبلدية. وفي جرش، فإن الأمر قيد البحث. بالمقابل، فإن لبلدية المفرق موقعاً، لكن يجهل معظم الناس في المدينة وجوده. كما أن لبلدية الرصيفة موقعاً لكنه غير مفعّل. هذا وما زال انتشار الإنترنت محدوداً في الأردن بشكل عام، إذ يستخدمه ١٢ بالمئة من السكان فقط. بهذا لا يعد وسيلة اعتيادية للحصول على المعلومات في أي من مناطق الدراسة، وهذا ينطبق على سائر المناطق خارج العاصمة. أما الفئة الأكثر استخداماً للإنترنت، فهي طلبة الجامعات والمعاهد المتوسطة.

ج- الشفافية في مناقشة الموازنات البلدية :

باستثناء بلدية معان، فإن بلديات جرش والرصيفة والمفرق تناقش الموازنة على صعيد المجلس البلدي فقط، وهذا يعني أنه إذا كان لدى فئة من المواطنين آراء أو مقترحات بشأن الموازنة، فإن المجال الفعلي المتاح أمامهم هو إقناع ممثلهم في المجلس بتبنيها. أما مجلس بلدية معان، فإنه يناقش موازنة البلدية بشكل علني، وعلى عدة جلسات يعقدها لهذه الغاية، بعد أن تكون الإدارة المالية في البلدية قد أعدت الخطوط العريضة لها. ومن الواضح أنه لا يوجد وعي لدى المجتمعات المحلية في مختلف مناطق المملكة بأهمية مناقشة موازنة البلدية.

د- الشفافية في اتخاذ القرارات العامة والإعلان عن الوظائف:

تتبع البلديات القواعد والنظم المعمول بها وفق التشريعات النافذة في عمليات اتخاذ القرار، والتي تنطوي على مستويات عدة. فهناك قرارات المجالس الأسبوعية، والقرارات التي يتخذها رؤساء البلديات بناء على تسيبات الإدارات المختصة، أو توصيات اللجان المختصة. وحينما يتعلق الأمر بالمعطاءات أو عقود الإيجار والشراء وغيرها، تتعامل معها لجان مختصة، مثل لجنة المعطاءات أو لجنة المشتريات. وينحصر دور الرؤساء في المصادقة على توصيات هذه اللجان. هذا، ويتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة من خلال الإعلان عنها على لوحات الإعلانات الخاصة بالبلديات، ومن خلال الإعلان في الصحف الوطنية لمدة أسبوع في المتوسط. وتحدد طبيعة الشواغر الطريقة التي تملأ فيها، فالأعمال التي تحتاج إلى تأهيل علمي وخبرات، عادة ما يتم الإعلان عنها بواسطة الصحف، أما الوظائف التي لا تحتاج إلى مؤهلات متقدمة، فيتم ملؤها وفق تقديرات رئيس البلدية. وتقوم كثير من المجالس البلدية باستحداث وظائف غير ضرورية، لمجرد تلبية الطلب الواسع من المجتمع المحلي على التوظيف.

٤- الاستجابة لاحتياجات المواطنين:

تعكس دراسة البلديات الأربع، استعداد هذه البلديات لاستقبال الشكاوى لدى أقسام معينة فيها. يوجد في بلدية معان مكتب للشكاوى بإشراف سكرتير البلدية، يستقبل الشكاوى حول الخدمات البلدية والمطالب الأخرى من خلال الحضور الشخصي أو بالهاتف. وتقوم الإدارات التنفيذية للبلدية بمتابعتها. وهناك الشكاوى التي ينقلها أعضاء المجلس البلدي، أو التي تقدم على شكل استدعاءات، وينظر فيها رئيس المجلس أو المجلس. ويستقبل ديوان الشكاوى في بلدية جرش الطلبات على شكل استدعاءات خطية، تحال إلى الجهات المختصة للبت فيها، وتعرض على مجلس البلدية عند الحاجة، ويتم الرد عادة على الاستدعاءات والطلبات بصورة خطية. أما بلدية الرصيفة، فقد أنشأت قسمًا يهتم باستقبال المواطنين ويقوم بتوجيههم إلى الدائرة المعنية ليتم تدقيق شكاواهم، ثم اتخاذ القرار المناسب بشأنها. هذا، وتعرب بلدية المفرق عن استعدادها لاستقبال شكاوى المواطنين، لكنها تشكو من أن طابع العشائرية والمحسوبية يغلب على سلوك غالبية المراجعين، الذين يريدون أن تتحقق طلباتهم فوراً، ولا يترددون في الاستعانة بالرئيس أو بأحد أعضاء المجلس البلدي من أجل ذلك.

ولا توجد إحصائية دقيقة حول الشكاوى بشأن الخدمات البلدية خلال السنة الأخيرة في أي من مناطق الدراسة، وتمت الاستعاضة عن ذلك بأرقام تقديرية. ويصل العدد التقديري للشكاوى في معان إلى ٢٠ شكوى شهرياً تقريباً، تدور معظمها حول قضايا تتعلق بمخالفات بناء أو إزالة الأتربة أو الكلاب الضالة أو النفايات. ويبلغ المعدل الوسطي للشكاوى في جرش من ٥ إلى ٧ شكاوى يومياً. وتتركز الشكاوى في الرصيفة في مجال شق الطرق وإزالة تلال الفوسفات. وتتراوح نسبة الشكاوى التي تمت معالجتها في السنة الأخيرة حسب التقديرات بين ٧٠ - ٩٠٪، في جرش، و ٨٠ في معان، و ٩٠ في الرصيفة. وليس هناك أرقام أو تقديرات خاصة بالمشاكل المتكررة.

ثانياً، المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام

١ - منظمات المجتمع المدني وإسهامها في تنفيذ السياسات المحلية :

يبلغ عدد منظمات المجتمع المدني في مدينة معان ٢٩ منظمة، وفي جرش ٢٦ منظمة، و٣٩ في الرصيفة، و٤٥ منظمة في المفرق. ويوجد ضمن منظمات المجتمع المدني في معان ٢٥ منظمة غير حكومية، منها ١٩ جمعية خيرية، و٤ ثقافية، وجمعية بيئية واحدة، وفرع لمنظمة نسائية. وهناك فروع لأربع نقابات مهنية، فيما لا يوجد فروع معلنه لأي من الأحزاب السياسية. أما في جرش، فهناك ١٢ جمعية خيرية و٦ منظمات وروابط ثقافية، وثلاثة فروع لنقابات مهنية، وفرعان لأحزاب سياسية، و٣ أندية رياضية ومراكز شبابية. وبالإضافة إلى ٤٥ منظمة غير حكومية، توجد في المفرق ١٢ منظمة أهلية، تعمل في المجالات الاجتماعية والتعاونية والصحية والثقافية والرياضية. أما في الرصيفة، فيمكن تصنيف معظم المنظمات ضمن المنظمات الأهلية المحلية. ولا تتدخل منظمات المجتمع المدني عادة في صياغة السياسات المحلية التي يقررها المجلس البلدي ولا في تنفيذها. ومنظمات المجتمع المدني أجندتها الخاصة مثل البلديات، ويكون هناك تعاون أحياناً لا سيما في الأنشطة العامة، كالتدوير وورش العمل التي يعقدها أي منهما.

٢ - الشراكة بين البلديات وشركات القطاع الخاص :

تشير الدراسة في كل من معان والمفرق على أنه لا توجد شراكة فعلية بين البلدية والقطاع الخاص، فيما عدا إحالة بعض العطاءات الخدمية في معان على شركات القطاع الخاص، أو استئجار قطع الأراضي في المفرق، إلى جانب البحث، عن شراكات مع القطاع الخاص لإتمامها. أما في جرش، فقد بلغ عدد الشراكات الخاصة بهدف توفير الخدمات ٩١ حالة، تشمل تأجير العقارات وتقديم الخدمات وغيرها. ووقعت بلدية الرصيفة ما يقارب ١٨٠ اتفاقية مع مؤسسات إنشائية لتوفير الخدمات، وتحسين الواقع الخدمي للمدينة وتلبية حاجات المجتمع المحلي. وأشارت الدراسة في مدينة معان إلى محدودية مساهمة القطاع الخاص في النهوض بمسؤوليته الاجتماعية تجاه البلدية والمجتمع المحلي، وتحديداً الشركات الكبرى في المنطقة، مثل شركة الفوسفات، وشركة الأسمدة، والمدينة الصناعية وغيرها.

وقد لاقت هذه الشراكة في كل من بلدي جرش والرصيفة المديح والرضا. ويعتبر المجلس البلدي في جرش هذه الشراكة عنصراً مهماً في رسم السياسات المستقبلية للبلدية. وناقش المجلس البلدي في الرصيفة أي تقصير يظهر في العمل، ساعياً لإيجاد الحلول المناسبة له، حيث ما زال التنسيق قائماً مع شركة مصانع الفوسفات الأردنية، لإزالة مخلفات الشركة الناجمة عن عمليات استخراج الفوسفات في العقود الماضية. كما قوبلت هذه الشراكة بالتشجيع والثناء من قبل المنظمات الأهلية، ووسائل الإعلام في كل من جرش والرصيفة.

٣- الشراكة بين البلديات ومنظمات المجتمع المدني :

توجد شراكات عديدة بين بلدية جرش وجمعيات البيئة والأندية الرياضية والمنتديات الثقافية والجمعيات التعاونية في المدينة. كما توجد شراكة محدودة بين بلدية معان ومحافظةها وبعض منظمات المجتمع المدني، حيث تقدم البلدية بعض المساعدات لهذه المنظمات، من أجل تقديم خدمات في عدد من المجالات منها الصحية والاجتماعية والثقافية. وقد قوبلت هذه الشراكة بالمدح من قبل مجلس بلدية معان، الذي يتطلع إلى تمهيتها وتوسيع مردودها. وأبدى مجلس بلدية جرش رضاه عن هذه الشراكة التي تساهم في تحقيق بعض الأهداف الخاصة بالبلدية، لاسيما في تعزيز دور البلدية الثقافي وتوفير بيئة نظيفة. وتحظى هذه الشراكات بتغطية مناسبة من وسائل الإعلام التي تشيد بها، وتدعو إلى المزيد من الفرص التي توفر للمجتمع المدني الفرصة لإثبات وجوده.

٤- دور الشركات الخاصة في توفير الخدمات الأساسية :

تتولى أربع مؤسسات خاصة تقديم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة، بعد أن تم خصخصة شركة الاتصالات الأردنية عام ٢٠٠٢. ويتولى نشاط توزيع الكهرباء في الأردن حالياً ثلاث شركات لكل منها منطقة امتياز، وقد تم خصخصة اثنتين منها في صيف ٢٠٠٨. وقد قابل مجلس بلدية معان عملية خصخصة بعض الخدمات الأساسية بالتذمر في البداية، ولاحظ وجود انتقادات واسعة لها في وسائل الإعلام الوطنية، وتشكيكاً في جدواها، وتأكيداً على أنها ستكون على حساب المواطن. وبعد أن لمس المجلس الفرق الذي حدث في جودة الخدمات تراجع الخطاب الناقد لها، لاسيما في قطاع الاتصالات، وأبدى المدح لها فيما بعد. لكن ما زالت هناك انتقادات لسياسة التوسع في مجال الخصخصة.

بينما يرى مجلس بلدية جرش، بأن القطاع العام يوفر الخدمات الأساسية بتكلفة أقل واستقرار في الأسعار، مقابل تكلفة أعلى لخدمات القطاع الخاص. واعتبرت الدراسة لمدينة جرش، أن النظرة إلى الخصخصة كأحد تجليات العولمة باتت مختلفة، وبالتالي فهي تحظى بالمدح من قبل الجهات التي تناصر فكرة العولمة، أما الجهات التي تؤمن بدور الحكومة في توفير الخدمات، فلا تساند الخصخصة، معتبرة أنها تمس بمصالح الطبقتين الوسطى والفقيرة.

٥- التعاون بين البلديات ومنظمات المجتمع المدني :

أ- اللقاءات الدورية :

لم يتم رصد اجتماعات دورية أو لقاءات مخصصة في معان وجرش لغايات التعاون المباشر بين المجلس البلدي ومنظمات المجتمع المدني. وتعد في هاتين البلديتين لقاءات على مستويات فردية لا ترتقي لمرتبة التعاون المشترك. أما في المفرق، فقد تأسس عام ٢٠٠٧ "منتدى حوار المدينة" برعاية منتدى المفرق الثقافي وغرفة تجارة المفرق، بهدف تجميع فعاليات ونخب المجتمع المحلي لمحاورة المسؤولين في لقاءات مفتوحة.

تناقش قضايا المجتمع والمدينة. ويتم في الرصيفة تنظيم اجتماعات دورية للتواصل بين المجلس البلدي ومنظمات المجتمع المدني واللجان المحلية عند الحاجة، بهدف الوصول إلى أفضل الخطط والحلول.

ب- معالجة النزاعات التي تؤدي إلى العنف:

لا تمتلك منظمات المجتمع المدني برامج لمعالجة قضايا النزاعات الجوهرية التي قد تؤدي إلى العنف، مثل حالات الحرمان المنهجي بحق مجموعات سكانية محددة، أو حالات التمييز وعدم تكافؤ الفرص في عمليات التوظيف. لكن هناك آليات أخرى تعمل في هذا الاتجاه، أهمها التنظيمات الاجتماعية الأهلية (غير الرسمية) مثل الدواوين، واللقاءات العشائرية التي توفر أطراً لحل النزاعات بين هذه الجماعات ذاتها، وبينها وبين المجتمع أو المؤسسات الحكومية أو المجلس البلدي. ويسجل لهذه الأطر الاجتماعية حضوراً واسعاً في مدينة معان، إذ تعمل الدواوين على إدارة السياسة المحلية بكفاءة. وتوصف هذه الدواوين بأنها مرافق لإدارة السياسة المحلية وللاجتماعات العامة، التي قد تتجاوز علاقات القرابة، مما يوفر لها ميزة إضافية، وهي عدم حاجتها إلى تراخيص للاجتماعات العامة.

٦- المانحون الدوليون والمنظمات غير الحكومية الدولية:

تشط في مناطق الدراسة بعض فعاليات المانحين الدوليين بأشكال مختلفة. فقد حصلت "جمعية الجنوب للتربية الخاصة" في معان على منح دولية خلال السنوات الخمس الماضية تتجاوز مليون دينار أردني، لتمويل أكبر مركز للعلاج والتأهيل والإدماج لفئة ذوي الاحتياجات الخاصة في محافظات الجنوب. كما مؤل المجلس الثقافي البريطاني محطة إذاعة محلية، ووفر برامج لتعليم اللغة الإنجليزية لأئمة المساجد. وموالت منظمات غير حكومية دولية إقامة وإدارة "مستشفى مصحح النور للأمراض الصدرية". وفي جرش مؤل مانحون دوليون عدة مشاريع منها: مشروع السياحة الثالث بقيمة ثمانية ملايين دينار (البنك الدولي)؛ ومشروع تطوير البلديات وتعزيز المشاريع الشعبية (وكالة الإنماء الأميركية)؛ ومشروع تحسين البنية التحتية (البنك الدولي والوكالة الفرنسية)؛ ومشروع حماية مصادر المياه الطبيعية (وكالة الإنماء الأميركية). ومن المشاريع التي نفذها المانحون في بلديات أخرى، برنامج الحد من الفقر والبطالة الذي نفذته المفوضية الأوروبية، بالتعاون مع وزارة الشؤون البلدية في ١٨ بلدية بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٨ بقيمة ٣٠ مليون يورو.

ولا يوجد تأثير مباشر أو واضح لأنشطة المانحين والمنظمات الدولية في إدارة الحكم في مدينة معان، باستثناء تجربة الإذاعة المحلية التي مؤلها المجلس الثقافي البريطاني لصالح جامعة الحسين، وتحولت إلى أداة للمتابعة والرقابة الشعبية على أداء الإدارة المحلية بمختلف مستوياتها. وترى دراسة جرش أن تأثير المانحين على الإدارة المحلية غير مباشر. كما لا توجد أية أطر اعتيادية أو منتديات تشارك من خلالها الجهات الدولية في صياغة السياسات وصناعة القرارات في مختلف مناطق الدراسة.

٧- وسائل الإعلام المحلية :

لا توجد في مناطق الدراسة، وسائل إعلام من أي نوع، فيما عدا الإذاعة المحلية في معان، والتي أسست قبل عامين كإذاعة مجتمعية تدار من قبل مركز الدراسات وتنمية المجتمع في جامعة الحسين بن طلال. واستطاعت الإذاعة أن تقدم تجربة متميزة في الإعلام التنموي المجتمعي، وفي دعم الديمقراطية التفاعلية بين الإدارة المحلية وبين المجتمع المحلي. وتعتمد المجتمعات المحلية في مناطق الدراسة في حصولها على المعلومات حول الشؤون المحلية على وسائل الإعلام الوطنية من إذاعة وتلفزيون ووكالة أنباء رسمية، وصحف يومية وأسبوعية، وإذاعات خاصة. وتمتلك الحكومة الإذاعة والتلفزيون ووكالة الأنباء الأردنية الرسمية "بترا". أما على صعيد الصحف، فإن الحكومة ومؤسسات تابعة لها، تمتلك أكثر من ثلثي أسهم الصحيفة اليومية الأولى الأكثر توزيعاً في المملكة، وحوالي ثلث أسهم صحيفة يومية مهمة أخرى، أما الصحف الأربع اليومية الأخرى وكذلك عدة عشرات من الصحف الأسبوعية فجميعها مستقلة. لذلك يمكن القول إن الحكومة تمتلك القسم الأكبر من مصادر الأخبار.

المحور الثاني : العمليات / الممارسات

أولاً : أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين

يبين الجدول التالي ملخصاً لأهم وسائل وأشكال التواصل المستخدمة في مناطق الدراسة:

أشكال التواصل مع المواطنين التي تم استخدامها في السنة الأخيرة

| المعدل | | | | |
|---|------|-----|--------|--|
| (١) : لم يستخدم. (٢) : استخدم من ١-٣ مرات. (٣) : استخدم أكثر من ٣ مرات. | | | | |
| البلدية | معان | جرش | المفرق | الرصيفة |
| توفير المعلومات العامة | | | | |
| ١-١ | (٣) | (١) | (٣) | توزيع مواد (مشورات، دوريات... الخ) |
| ٢-١ | (٣) | (٢) | (٢) | لقاءات اعتيادية بوسائل الإعلام |
| ٣-١ | (٢) | (٢) | (٢) | العروض والمعارض العامة |
| ٤-١ | (٢) | (٢) | (٢) | برامج مجدولة في وسائل الإعلام المحلية |
| ٥-١ | (٢) | (١) | (٣) | تقنيات الحاسوب (الإنترنت والبريد الإلكتروني) |
| ٦-١ | - | (أ) | - | وسائل أخرى |
| استشارة الجماهير | | | | |
| ١-٢ | (٣) | (٢) | (٣) | اجتماعات تشاورية |

| | | | | | |
|------------------------------|---------------------------------------|-----|-----|-----|------|
| ٢-٢ | مبادرات اجتماعية | (٣) | (٢) | - | (٣) |
| ٣-٢ | استطلاعات للرأي العام | (٢) | (١) | (٢) | (٢) |
| ٤-٢ | وسائل أخرى | - | (ب) | - | (١) |
| صنع القرارات العامة | | | | | |
| ١-٣ | مجموعات عمل مركزة حول مواضيع محددة | (٢) | (١) | - | (٣) |
| ٢-٣ | ورشات عمل عامة | (٣) | (٢) | - | (٢) |
| ٣-٣ | وسائل أخرى | - | - | - | (١) |
| تنفيذ مشترك للقرارات | | | | | |
| ١-٤ | شراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني | (٢) | (٣) | - | (٣) |
| ٢-٤ | وسائل أخرى | - | (ج) | - | (١) |
| أشكال أخرى من التواصل | | | | | |
| ١-٥ | أشكال أخرى للتواصل | - | (د) | - | (هـ) |

(أ): البريد، الصحف المحلية، لوحة الإعلانات. (ب): اتصالات ولقاءات فردية غير منظمة. (ج): الجهاز التنفيذي للبلدية. (د): ندوات، محاضرات، احتفالات في مناسبات عامة. (هـ): لقاءات غير مباشرة (أفراح وأتراح).

ثانياً : عمليات التواصل مع جمهور المواطنين

١ - التقييم كجزء من عمليات التواصل البلدي مع المجتمع :

لا يوجد لدى بلدية جرش سبل ووسائل للتقييم، كجزء من عمليات التواصل مع المجتمع. بينما تعتمد بلدية الرصيفة على وسائل التقييم والتغذية الراجعة للتواصل مع المواطنين وللتعرف إلى آرائهم حول المشاريع والإجراءات التي تتخذها، حيث يوجد تقييم مستمر للأثار الإيجابية والسلبية للقرارات المتخذة. ويؤكد مجلس بلدية المفرق قناعته بأهمية التواصل مع المواطنين لما لذلك من أثر في تقييم أعمال وبرامج البلدية، مستشهداً بأنهم معرضون دائماً لأسئلة القاعدة الانتخابية عما نفذ من وعودهم التي طرحوها في برامجهم الانتخابية. لذا يحاول المجلس البلدي من خلال وسائل التقييم، تبرير برامجه والإعلان عن خطته المستقبلية، والاعتذار عن التقصير في الخدمة العامة، وتوضيح أن التقصير ناتج عن قلة الموارد المالية، وعدم كفاءة القوى البشرية، والنقص في المعدات والآليات المستخدمة، والنقص في وعي الجمهور ومشاركته في تحمل المسؤولية.

وتعتمد بلدية المفرق نظام صندوق شكاوى المواطنين، واستقبال المراجعين، ومتابعة أخبار البلدية في الصحف، وشكاوى وانتقادات المواطنين في محطات الإذاعة، وذلك في سبيل الاستفادة من التقييم في تلافي الثغرات

وتحسين الأداء. وتعرب بلدية الرصيفة عن استعدادها إعادة النظر في قراراتها وبرامجها، بناء على نتائج عملية التقييم التي تقوم بها، وبالاستناد إلى تقارير اللجان المختصة. وتتعدد أدوات التقييم في معان على صعيد المجلس البلدي، وملاحظات رؤساء الأقسام، وإدارات البلدية. هذا ويحتاج الوضع إلى تطوير كي يحقق الشروط الأساسية لنظام تقييم يعتد به لبناء السياسات ومراجعتها.

٢ - التقييم كجزء من عمليات تواصل المجتمع المدني مع المجتمع المحلي:

لا تعتمد منظمات المجتمع المدني في جرش وسائل وسبل التقييم جزءاً من عمليات التواصل مع المجتمع بكامله. وتبدي منظمات المجتمع المدني في المفرق اهتمامها بالتواصل والتعاون مع المجلس البلدي، وتحرص على مشاركته في المؤتمرات العلمية والندوات الثقافية التي تنظمها، فيما تشارك هذه المنظمات في الأنشطة والاحتفالات التي تنظمها البلدية في المناسبات الوطنية والعامة. وتتواصل منظمات المجتمع المدني في الرصيفة مع الجمهور عن طريق الاجتماعات واللقاءات والندوات التي تجعل منها منبراً حراً لتقييم الأداء والتواصل بتشاركية وفاعلية. وفي مدينة معان، يصعب معاينة هذا الأمر، بالنظر إلى محدودية انتشار المنظمات المدنية فيها، ومحدودية دور الموجود منها.

وقدرت نسبة المشاركة في عمليات التواصل مع الجمهور في جرش بنسبة ١٠ بالمئة، وفي الرصيفة بنسبة ٧٠ بالمئة كحد أقصى. وتكثر في مدينة معان فعاليات المشاركة في اللقاءات والاجتماعات العامة بشكل واضح، وقد زادت حالة عدم الاستقرار التي مرت بها المدينة في المرحلة السابقة مستوى الاهتمام بالشأن العام. وترى بلدية جرش أن من أهم العوائق التي تحول دون التواصل مع الجمهور: الأمية، وعدم وجود تناسب بين دوام البلدية ودوام الدوائر الأخرى، إضافة إلى العوامل الثقافية، وعدم معرفة الجمهور بدور البلدية والنظرة التقليدية إليه. وترى بلدية الرصيفة أن أبرز العوائق في منطقة البلدية، هي: الأمية واللامبالاة والفوارق الثقافية، إضافة للعاطلين عن العمل والمغتربين، كما يوجد صعوبة في التواصل مع النساء بسبب ذكورية المجتمع المحلي في الرصيفة. وفي حالة معان، يبدو أن عدم الثقة في بعض المؤسسات، يحد من المشاركة في الفعاليات التي تنظمها.

ثالثاً: الاستفتاءات والمبادرات الشعبية

لا ينصّ الدستور الأردني، أو أي من التشريعات على وجود الاستفتاءات سواء على المستوى الوطني أو المحلي. ولعل المرة الوحيدة التي نوقش فيها مبدأ إجراء استفتاء على نطاق رسمي، كانت إبان إعداد "الميثاق الوطني" في عام ١٩٩١. والميثاق الوطني وثيقة توجيهية للدولة والمجتمع، مثلت في ظروف اعتمادها عقداً اجتماعياً جديداً. وتم غض النظر عن الاستفتاء خشية أن يصبح الميثاق الذي لا يتمتع سوى بمكانة معنوية، أقوى من الدستور (١٩٥٢) الذي يصدر بقرار من البرلمان وتصديق الملك.

القسم الرابع: من التقييم إلى التوصيات

أولاً: الاستخلاصات

(أ) الإطار العام للمدن الأردنية:

تشكلت المدن الأردنية بفعل التحضر السريع، حيث ساهمت الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن بالإضافة إلى تدفق المهاجرين من خارج البلاد إلى النمو الحضري السريع. كما أثرت الأزمات الدولية خلال العقدين الماضيين على تدفق المهاجرين إلى الأردن، مما ترك بصماته على بنية المدن الأردنية وتكوينها. وقد وصلت نسبة السكان في الحضر إلى ٨٣ بالمائة عام ٢٠٠٨، بزيادة مقدارها ٥ بالمائة عما كانت عليه عام ٢٠٠٣.

ولقد أوضح التقرير أن الظروف التاريخية التي تشكلت خلالها المدن الأردنية، تركت أثرها الواضح في عدد من الجوانب الخاصة بممارسة السياسة المحلية، وينعكس ذلك من خلال أنماط الاستيطان. وتظهر الدراسة تنوع وثرأ واضح في أنماط تشكل المدن الأردنية من مدن تاريخية معروفة إلى حواضر وإلى أرياف تمدنت، وبيوادي تحولت إلى مراكز إدارية مدنية بفعل المركزية الإدارية وأنشطة الدولة، إضافة إلى المدن التي نشأت بالقرب من العاصمة بفعل موجات المهاجرين والللاجئين.

تتجه المدن الأردنية نحو التنوع، وقد حققت درجة متقدمة من الاندماج الاجتماعي، في حين ما زالت مؤشرات نوعية الحياة في معظم المحليات تعاني من التواضع. ويتضح ذلك في ارتفاع مستويات الفقر والبطالة في هذه المجتمعات عن المعدلات الوطنية، وتدني مؤشرات الإنماء الاجتماعي كلما ابتعدت المدن والبلدات عن العاصمة.

وقد أفادت المعطيات أن التنمية الموجهة إلى معظم المحليات في المدن والبلدات الأردنية نخبوية، تقتصر على مشاريع استخراجية وخدمائية محدودة، تفتقر أحياناً إلى البعد المجتمعي. ولا زالت المشاريع الكبرى في بعض المدن ترتبط بالعاصمة أكثر من ارتباطها بالمدن المجاورة لها، مما يعني تواضع دورها في الإنتاجية المجتمعية، وتنمية المجتمعات المحلية المحيطة بالمشروعات الكبرى.

وقد أوضحت المؤشرات الخاصة بالبلديات، أهمية دورها الخدماتي والاجتماعي والثقافي، ولكن دورها في إدارة السياسة المحلية، ما زال يحتاج إلى المزيد من الوعي. كما تفتقر البلديات إلى الكثير من الأدوات والبنى التحتية التي تمكنها من القيام بهذا الدور؛ فمعظم البلديات لا يوجد فيها "قاعة للمدينة" توفر المجال العام للأشطة الثقافية والاجتماعية والنقاشات العامة، كما تفتقر ميزانيات البلديات إلى بنود خاصة بهذا النمط من الإنفاق.

وما زال المجتمع المدني في المدن والبلدات الأردنية محدود الانتشار، لا يكاد يذكر له دور في بعض المدن، بينما توصف علاقات المؤسسات المدنية بالبلديات بالضعف وعدم الإدراك المتبادل لأهمية هذه العلاقة، وهو

الأمر الذي يتكرر بشكل أكثر وضوحاً في علاقات البلديات مع القطاع الخاص، الذي ما زال بعيداً عن تحمل مسؤوليته الاجتماعية. ومن الاستنتاجات الهامة في الإطار العام حول المدن، ضعف المعلومات المتوافرة عنها وعدم تنظيمها وتناقضها أحياناً بين المصادر المتعددة.

ترتبط المدن الأردنية بعلاقات اقتصادية مع محيطها الريفي والبدوي، ضمن علاقات اعتماد تبادلية، إلى جانب ما تشكله المدن الرئيسية من مركزية إدارية، تزيد من ارتباط المجتمعات المجاورة بها كمراكز خدمائية. وتعد الضرائب المصدر الأول في عائدات البلديات وتشكل أكثر من نصف مواردها.

وما زال مستوى دخل الفرد في المدن محل الدراسة أقل من مثيله على مستوى المملكة بحوالي ٢٠٠ دينار، إذ يبلغ معدل مستوى دخل الفرد في هذه المدن حوالي ٨٨٣ ديناراً، ويتكرر هذا الأمر في مؤشرات أخرى تتعلق بنوعية الحياة؛ منها على سبيل المثال، ارتفاع معدل وفيات الأطفال الرضع في هذه المدن عن المعدل الوطني، وهبوط متوسط العمر الافتراضي المتوقع (الذي يصل إلى ٥٠,٥ سنة للذكور و٧٢ سنة للإناث) عن المتوسط الوطني وهو ٦٠,٦ للذكور و٤٤,٤ للإناث.

وختاماً، تتمثل عناصر القوة في المجال العام للمدن الأردنية في الاندماج والانسجام الاجتماعي، وفي التنوع والقدرة على الاستقبال والتواصل، بينما يحد تواضع مؤشرات التنمية ونوعية الحياة، وعدم نضوج المجتمع المدني، وعدم إدراك القطاع الخاص لدوره، من إمكانية تنمية الديمقراطية المحلية وتعميم قيم ومبادئ الحكم.

(ب) الديمقراطية التمثيلية :

ما زال الإطار التشريعي المتمثل بقانون البلديات الذي ينظم الانتخابات وإدارة شؤون البلديات موضع نقاش، وما زالت عملية دمج البلديات التي تم بموجبها دمج حوالي ٣٠٠ بلدية في المملكة في ٩٣ بلدية فقط، تقتصر إلى إجماع حولها؛ حيث تطالب وجهات نظر، على المستوى المحلي والوطني، بإعادة النظر في هذه التجربة، والعودة إلى الصيغة السابقة. وترى وجهة النظر الداعية للعودة إلى الصيغة السابقة، أن عملية الدمج قد أوجدت حالة جديدة من المركزية لصالح مركز البلدية، أي المدينة التي تقع فيها البلدية، على حساب البلدات والقرى التي كانت تتمتع في السابق بوجود بلديات مستقلة. ما أدى، حسب هذا الرأي، إلى بروز حالة من عدم العدالة في توزيع الخدمات والبنى التحتية وعدم التمثيل الحقيقي. ورغم أن التجربة لم تأخذ مداها، مما يعني عدم التسرع في الحكم عليها، إلا أن أحد البدائل المطروحة في الوقت الراهن، تتمثل في اختيار عدد محدود من البلديات التي تضم بلدات أخرى متباعدة، ويبرز فيها بشكل واضح الآثار السلبية لعملية الدمج، من أجل إعادة تقسيمها إلى بلديات جديدة.

وقد أجريت أول انتخابات بلدية عام ١٩٢٥، وفق أول قانون للبلديات صدر في ذلك العام، بعد تأسيس إمارة شرق الأردن عام ١٩٢١. وصدر في عام ١٩٨٢ قانون جديد للبلديات، أتاح للمرأة المشاركة في عملية انتخاب المجالس البلدية، وصدر قانون آخر للبلديات في عام ٢٠٠٧، والذي أجريت على أساسه آخر انتخابات. ولعل أبرز ما تضمنه قانون ٢٠٠٧ من تعديلات، أنه قد تعامل مع البلدية على أنها مؤسسة أهلية ذات استقلال

مالي، لها دور خدماتي وتنموي في الوقت نفسه. ويعد إقرار البعد التنموي، إضافة نوعية لدور البلديات، كما أنه خفض سن الناخب من ١٩ سنة إلى ١٨ سنة، بهدف توسيع قاعدة المشاركة الشعبية. كما خصص القانون ما لا يقل عن ٢٠ بالمئة من مقاعد المجلس البلدي للمرأة، وذلك لإتاحة الفرصة أمامها لتصبح فاعلة وناشطة في صنع القرار الشعبي. كما أتاح هذا الإجراء التشريعي إمكانية دمج المرأة بنسبة جيدة في العمل البلدي. ولقد أقر القانون مبدأ الصوت الواحد (الصوت الواحد غير المتحول) ليكون آلية للاقتراع، وسمح لأفراد الجيش والأمن بممارسة حق الانتخاب.

ويلاحظ أن القانون النافذ أبقى على حرمان كل من منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البتراء، من أن يكون لكل منهما بلديتها الخاصة التي تنتخب مجلسها بحرية، أو انتخاب أعضاء ممثلين للمجتمعات المحلية في مجالس إدارة السلطات التنظيمية، وكذلك حرمان أهالي العاصمة عمّان من انتخاب نصف أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى الذي تعينه الحكومة. كما أن نظام الانتخاب "الصوت الواحد غير المتحول" رغم أنه اعتمد بالاستناد إلى الديوان الخاص لتفسير القوانين، والذي ترتقي قراراته التفسيرية إلى مرتبة القانون، إلا أنه مشوب بعدم النزاهة. لأن هذا القرار جاء متعارضاً بشكل صريح مع أحكام القانون الخاصة بالعملية الانتخابية. هذا وأثبتت التجربة الأولى لإجراء الانتخابات وفق هذا القانون، وجود مظاهر خلل في الإطار القانوني للانتخابات البلدية تشتمل على:

- إن الحد الأدنى للسن القانونية للناخب يزيد على ١٨ سنة ونصف.
- إن تصويت الأمي بإعلان اسم من يختاره أمام لجنة الاقتراع ليسجله على ورقة الاقتراع، يتعارض مع سرية الاقتراع، ويشجع على انتهاك نزاهة الانتخابات.
- تصويت العسكريين لا تتوافر له الشروط التي تجعل منه إنفاذاً لحق المواطنين في الاقتراع ضمن مناطقهم البلدية.
- عدم تحديد تاريخ إجراء الانتخابات البلدية في قانون الانتخابات، وكذلك الأمر فيما يخص فترة الترشيح والفترة المخصصة للدعاية الانتخابية.
- عدم وجود معايير واضحة لتوزيع الدوائر الانتخابية وترسيمها، من حيث عدد السكان أو من حيث عدد ممثلي كل دائرة في المجلس البلدي، حيث نتج عن ذلك فروق كبيرة في عدد الدوائر وفي توزيع المقاعد.

ومن الاستنتاجات المهمة التي توصل إليها التقرير، ضعف خبرة أعضاء المجالس البلدية بأسس العمل البلدي والأحكام القانونية الناظمة له، وغياب المؤسسة لعملية تقييم أداء البلديات ومجالسها المنتخبة. ويزيد هذا الخلل ضعف مشاركة الأحزاب السياسية في إدارة العمل البلدي. ومن الاستنتاجات التي سجلت أيضاً، استمرار عدم السماح للعمال الوافدين والمستثمرين من ذوي الإقامات الطويلة في المملكة، بالمشاركة في انتخاب المجالس البلدية في المناطق التي يقيمون فيها.

كما لوحظ أيضاً غياب الضمانات لإجراء انتخابات حرة ونزيهة في بلديات المملكة في ظل الإشراف الحكومي الكامل على العملية الانتخابية، وعدم السماح بالرقابة على الانتخابات، سواء من قبل المجتمع المدني المحلي

أو من قبل منظمات دولية غير حكومية.

لقد انعكس ضعف الأحزاب السياسية في المملكة، على واقع الحياة البلدية بشكل رئيس، وأبقى هذه المؤسسات تحت هيمنة العشائر وتحالفاتها. كما يلاحظ تجاهل وجود نظام لتمويل الدولة للحملات الانتخابية للأحزاب في البلديات. إذ أن ضعف الأحزاب السياسية قد دفع بعضها لخوض الانتخابات المحلية في العديد من البلديات، دون الإعلان عن ذلك صراحة. وفي الخلاصة تشير نتائج الانتخابات البلدية الأخيرة ٢٠٠٧ إلى وجود ممثلين لثلاثة أحزاب فقط، هي: حزب جبهة العمل الإسلامي، التيار الديمقراطي الوطني، وحزب الوسط الإسلامي في ٢٢ بلدية، حيث حصلت على موقع الرئيس في تسع بلديات منها، بينما حصلت الأحزاب على ثمانية مقاعد من خلال الكوتا النسائية. من جانب آخر، لم يلاحظ فريق البحث في تجارب البلديات التي خضعت للدراسة، وجود رؤية واضحة للأحزاب بخصوص الحكم المحلي، سواء على صعيد الحملات الانتخابية أو على صعيد برامج المرشحين.

إن مشاركة المرأة في الحكم المحلي لا زالت متواضعة، فيما عملت النسبة المخصصة للنساء "الكوتا" في القانون الذي أجريت وفقه الانتخابات الأخيرة في العام ٢٠٠٧ على تحسين وضع المرأة في الحكم المحلي، حيث لا يوجد ترشيح حزبي للنساء في آخر ثلاث دورات انتخابية بلدية سوى في الانتخابات الأخيرة، وقد بلغت نسبة النساء من مجمل مرشحي الأحزاب السياسية حوالي ٤, ٢٠ بالمئة.

لقد وقفت مجموعة من العوامل وراء ضعف دور الأحزاب السياسية في الحكم المحلي والانتخابات المحلية، ينبع جلها من ضعف الأحزاب ذاتها، والمتمثل في غياب البرامج الحزبية، ما جعل اهتمامها بالعمل البلدي محدوداً، إلى جانب ضعف الموارد المالية، وغياب الديمقراطية الداخلية في الأحزاب التي تقوم على بنية مركزية، تعطي القيادات التنفيذية القرار الأخير فيما يتعلق بالمرشحين الرسميين للحزب.

وتدل المؤشرات المتوفرة، أن نسب المشاركة الانتخابية في مدن المحافظات، ترتفع عن النسبة في العاصمة، حيث بلغت نسبة المشاركة في الاقتراع لانتخابات أعضاء مجلس أمانة العاصمة ٥٠ بالمئة، بينما بلغت نسبة المشاركة بالاقتراع على مستوى بلديات المملكة ٦٢ بالمئة.

وقد أظهر التقرير أن منظمات المجتمع المدني، لا يوجد لديها برامج أو رؤية حول الحكم المحلي وأداء البلديات، كما لم يرصد وجود اجتماعات دورية أو لقاءات مخصصة في معظم البلديات مع فعاليات المجتمع المدني. بينما تنشط بعض هذه المؤسسات في مجالات عمل اجتماعية أو إنسانية أو خيرية، فإن الأخرى تنشط تحت غطاء ديني في أعمال خيرية واسعة، وتحديداً في بعض المواسم الدينية، مثل شهر رمضان. وبالمثل فإن علاقات البلديات بالقطاع الخاص ما تزال محدودة، ومجالات الشراكة مؤطرة في مجالات محدودة، رغم الاستعداد الذي تبديه المجالس البلدية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام للانخراط في الشراكة مع القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه، سجلت إشارات واضحة حول محدودية مساهمة القطاع الخاص، في النهوض بمسؤوليته الاجتماعية تجاه البلدية والمجتمع المحلي، وتحديداً الشركات الكبرى الموجودة في مناطق البلديات.

(ج) الديمقراطية التفاعلية :

الديمقراطية التفاعلية هي الوجه الظاهر للديمقراطية والمشاركة المحلية، ومن خلالها يمكن قياس مستوى المشاركة ومدى نجاعتها، ومدى نجاح الخدمات المقدمة في الاستجابة لحاجات المجتمع، والقدرة على بناء الرصيد الاجتماعي. ورغم ضعف الأطر المؤسسية للديمقراطية التفاعلية في المدن الأردنية، إلا أنه من الواضح بأن جانباً من التقاليد الاجتماعية المحلية، قد لعب دوراً إلى حد ما في سد بعض الفراغ، كالدور الذي تلعبه القوى الاجتماعية المحلية والدواوين، وأماكن اللقاءات والاجتماعات غير المؤسسية، وما تفرزه من اجتماعات للنقاش، وقوة غير مباشرة تقوم بدورها في التفاعل وتوصيل المطالب. إن التقاليد الاجتماعية لها قيمة مضافة في تطوير النقاش، وتكوين الرأي العام، وتصعيد المطالب الشعبية.

ونجد في المقابل، أن ضعف الأطر المؤسسية، وعدم نضوج هياكل المجتمع المدني، تؤثر سلباً في هذا الواقع. فهناك ضعف مؤسسي في انفتاح البلديات على المواطنين، ومن أمثلة ذلك، عدم اهتمام المجالس البلدية بتفعيل حق المواطنين القانوني بحضور اجتماعات هذه المجالس. كما لوحظ أن معظم المجالس البلدية لا تعقد اجتماعات فصلية منتظمة لمناقشة الشأن البلدي مع المواطنين، مما يشير إلى أنها لا تبذل جهداً لضمان مساهمة المواطنين في صناعة القرار. كما لم تبادر البلديات إلى مأسسة حق المواطن في الإطلاع على وثائق المجلس البلدي وأية معلومات تهمة، وفقاً لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة ٢٠٠٧.

ولا شك في أن أعضاء المجلس البلدي يبدون اهتمامهم بالعلاقة مع المواطنين في الفترات التي تسبق الانتخابات، إلا أنه لا توجد ضوابط تشريعية أو مدونة سلوك تشدد على ضرورة التزام المجلس البلدي بسلوك متوازن، تجاه توزيع الخدمات في مناطق البلدية، بحيث لا تغمط حقوق المجموعات المهمشة أو الضعيفة أو الأقليات، أو المجموعات التي لم تصوت للمجلس البلدي في الانتخابات. ورغم تأكيد المجالس البلدية على حرصها على الاستماع للمواطنين واستقبال مطالبهم، إلا أن ذلك لا يتم بشكل منظم.

وقد أظهر التقرير وجود نقص على صعيد منظومة الشفافية، فموازنة البلدية التي هي الوجه الرئيسي لعملها، يتم إقرارها على نطاق ضيق لا يتجاوز المجلس البلدي، دون أن يتاح لأي فئات من المواطنين المشاركة في مناقشتها. كما أن الالتزام بالأنظمة والتعليمات التي تتعلق بالعطاءات والعقود الشرائية، والإعلان عن الوظائف، غالباً ما يكون شكلياً. وفي شتى الأحوال، ورغم حق المواطن في التقدم بشكواه إلى المجلس البلدي فيما يتعلق بأداء المجلس، تفتقر المجالس البلدية لآليات واضحة لاستلام الشكاوى ومتابعتها، والاستفادة منها لتقييم الأداء وتحسينه.

وتتيح وسائل الإعلام والاتصال المزيد من الفرص لتحسين مستوى التفاعل وتسهيله بين المجتمع المحلي والمجالس البلدية، لكننا نجد أن تجارب المدن وبلدياتها لا تزال متواضعة في هذا الشأن. هذا وتتميز تجربة مدينة معان، من خلال وجود إذاعة مجتمعية تديرها جامعة الحسين، بأنها توفر منبراً للرأي العام وأداة للرقابة المجتمعية.



أما على صعيد العلاقة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجتمع المحلي والتشبيك فيما بينها، فإن مساحة الإنجاز فيها متواضعة جداً، ولا تزال تعتمد على النوايا الطيبة للأفراد، وليس على آليات مستقرة وضمن أطر مختبرة تلبي مصالح جميع الأطراف، والمصلحة المشتركة بتطوير المدينة نفسها وتلبية احتياجات مواطنيها.

ثانياً: التوصيات

(أ) الإطار العام للمدن

• على المدى القريب:

- ١- وضع خطة وطنية عاجلة على مستوى البلديات للتقييم والمراجعة الذاتية، لتمكين إدارات الحكم المحلي من تأسيس منظومة وقائية ضد كافة أشكال الفساد، والتعرف على كفاءة إجراءاتها وأجهزتها في تنفيذ الأهداف المطلوبة منها.
- ٢- وضع خطة وطنية لبناء منظومة معايير لجودة الأداء في الحكم المحلي، تشتمل على معايير للجودة في المجال البلدي، وبرامج لنشر الوعي بمفاهيم الجودة في الأداء والخدمات البلدية.
- ٣- توفير قاعة عامة في كل مدينة أردنية تكون تابعة للبلدية، لتصبح الفضاء العام المحلي لممارسة أنشطة الديمقراطية المحلية والاجتماعات والنقاشات العامة.

• على المدى المتوسط:

- ١- إعادة النظر في الدور الترموي للبلديات في الأردن، والإسراع بإنشاء وحدات تنمية فيها.
- ٢- دعوة البلديات لتطوير مواردها البشرية وتأهيل كوادرها، مما يتطلب وجود خطة للتأهيل وتمكين المؤسسي، تشمل كل من الأعضاء المنتخبين في المجالس البلدية والكوادر الإدارية.
- ٣- دعوة البلديات إلى اعتماد التخطيط الاستراتيجي في عملها، وإيجاد رؤية واضحة للبلدية في المدى القريب والمتوسط والبعيد، وتحديد أهدافها وآليات العمل ووضع خطط تنفيذية واضحة.
- ٤- المباشرة بتطوير أنظمة معلومات محلية حول واقع المدن والمجتمعات المحلية، لتسد العجز والتناقض الراهن في المعلومات المتوفرة حولها.
- ٥- ربط الاستثمارات والمشاريع التنموية التي تنفذ بالقرب من المدن مع المجتمعات المحلية، وزيادة تفاعلها مع احتياجات هذه المجتمعات.
- ٦- وضع حوافز للقطاع الخاص للمساهمة الإيجابية في الشراكة المجتمعية مع البلديات.

• على المدى البعيد:

- ١- توسيع مساحة الاستقلالية واللامركزية لوحدة الإدارة المحلية الأردنية في المدن والبلدات، فكلما تمتعت هذه الإدارة المحلية باللامركزية، ازداد إدراكها للأولويات، وزادت رقابة المجتمع المحلي عليها، وانعكس ذلك على مستويات أعلى من المشاركة والممارسة الديمقراطية.
- ٢- تنفيذ برامج تنمية محلية مستدامة، تتبع من أولويات المجتمعات المحلية وحاجاتها الفعلية، وترفع من قدراتها وتمكنها من حقوقها، فالمجتمعات المحلية التي تعاني من تواضع مستوى المعيشة والفقر والبطالة والأمية، هي المجتمعات الأقل مشاركة في السياسة المحلية.
- ٣- دعم المجتمعات المدنية وتميئتها، ووضع حوافز للناشطين الاجتماعيين والسياسيين المحليين في هذا المجال.

(ب) الديمقراطية التمثيلية

• على المدى القريب:

- ١- العمل على وضع أطر مؤسسية واضحة تضمن التمثيل المباشر لجميع المناطق التي تضمها البلديات، وتوزيع الخدمات والتنمية.
- ٢- إنهاء الأوضاع الاستثنائية في كل من منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البتراء وأمانة عمان الكبرى، بما يمكن هذه المناطق من انتخاب ممثليها في المجالس المحلية بشكل كامل، ووقف اللجوء إلى التعيين في تشكيل المجالس المحلية في أي منطقة أخرى.
- ٣- اعتماد نموذج تقييم وطني لأداء المجالس البلدية، وتدريب هذه المجالس على استخدامه والاستفادة منه.
- ٤- تطوير القواعد الناظمة لعمل المجلس البلدي، بما في ذلك علاقة أعضاء المجلس البلدي بالرئيس، ودور الأعضاء في الرقابة على الجهاز الإداري في البلدية.

• على المدى المتوسط:

- ١- تعديل قانون البلديات باتجاه تحديد يوم معين للانتخابات البلدية في سنة الانتخاب، والإعلان المبكر عنه، وتحديد فترة الترشيح للانتخابات والدعاية الانتخابية ارتباطاً بتاريخ إجراء الانتخابات، وإعادة النظر في شروط عضوية المجلس البلدي.
- ٢- التأكد من أن مشاركة العسكريين في الانتخابات البلدية تتم بصفة فردية وباللباس المدني، ضمن البلديات التي يقطنون فيها، عندما لا يكونون في الخدمة الفعلية.
- ٣- العودة عن تفسيرات الديوان الخاص بتفسير القوانين، والتي أجرت تعديلاً على نظام الانتخاب



للمجالس البلدية، يتعارض مع النصوص الصريحة لقانون البلديات، بحيث تتم العودة إلى نظام الكتلة (المفتوحة) في الحالة الأولى، وإلى اعتماد نظام الفوز بأعلى الأصوات في الحالة الثانية.

٤- توفير التدريب لأعضاء المجالس البلدية الجدد، لتعريفهم بكل جوانب العمل البلدي، وبحقوقهم وواجباتهم، وتوعيتهم بمبادئ الحكم الرشيد.

٥- إلغاء تصويت الأمين بالطريقة الحالية التي تتعارض مع سرية الاقتراع، وتصميم أوراق اقتراع تعتمد صورة المرشحين، بحيث يضع المقترع إشارة (X) أمام صورة الشخص الذي يختاره.

٦- تشكيل لجنة وطنية عليا للإشراف على الانتخابات البلدية من شخصيات رسمية وحزبية وأهلية، على أن يصدر هذا التشكيل بإرادة ملكية، مقترناً بتحديد مهام اللجنة ودورها في ضمان إجراء انتخابات نزيهة.

٧- السماح برقابة محلية على الانتخابات البلدية.

• على المدى البعيد:

١- تعديل نظام تمويل الأحزاب السياسية بحيث يسهم في تغطية نفقات الأحزاب السياسية على حملاتها الانتخابية، وفق معايير محددة، تشمل على حوافز خاصة بالنساء والشباب.

٢- السماح للأجانب والعرب المقيمين في المملكة لمدة ١٠ سنوات فأكثر، المشاركة في الانتخابات البلدية في منطقة سكنهم.

٣- العمل على تعزيز دور المرأة، وتحقيق مستويات أعلى لإشراكها في الحياة السياسية وإدارة الشؤون المحلية، وتمكينها من تبوء مواقع قيادية.

(ج) الديمقراطية التفاعلية

• على المدى القريب:

١- تشجيع البلديات على إعلام المواطنين بحقوقهم القانوني في حضور الجلسات العادية للمجلس البلدي، وعلى اتخاذ الترتيبات الإدارية التي تجعل هذا الحق في متناول المواطنين الراغبين في الحضور، والالتزام بنشر موعد اجتماع المجلس البلدي بكل الوسائل المتاحة.

٢- مأسسة اللقاءات الدورية بين المجلس البلدي والمواطنين بشكل منتظم، وتحويل ذلك إلى جزء من تقاليد العمل البلدي.

٣- وضع منظومة متكاملة من الشفافية التي تكفل مراعاة النزاهة وتكافؤ الفرص في أداء المجلس البلدي وإدارة البلدية.

- ٤- اعتماد آليات شفافة ومعروفة للجميع تلتزم بها البلدية فيما يتعلق باستلام الشكاوى ومتابعتها، والحرص على توثيق هذه الشكاوى ودراستها بجدية كأحد وسائل التقييم للعمل البلدي.
- ٥- تشجيع المجالس البلدية على اعتماد خطط عمل إستراتيجية، وبرامج عمل لسنوات ولايتها الأربعة، والسعي للحصول على آراء المواطنين بهذه الخطط ودعمهم لها.

• **على المدى المتوسط:**

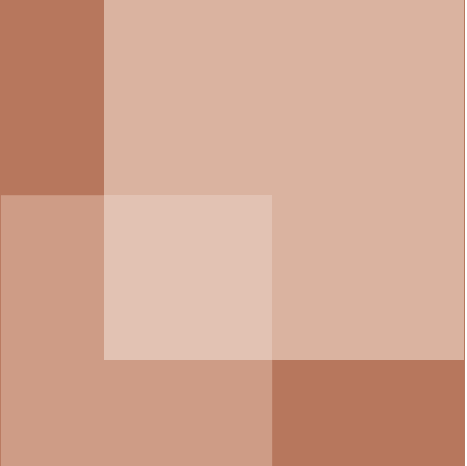
- ١- دعوة البلديات إلى الارتقاء بدورها الثقافي كأحد متطلبات تنمية الوعي العام، الذي ينعكس إيجابياً على التفاعل والمشاركة الشعبية وخلق الاهتمامات العامة، والمباشرة بإنشاء المرافق اللازمة لذلك.
- ٢- لفت انتباه البلديات إلى تفعيل دور الإعلام المجتمعي، وأهمية أن تتبنى البلديات مبادرات بهذا الشأن، مثل إصدار أو دعم صحف المجتمع المحلي والإذاعات المجتمعية والصحف الإلكترونية.
- ٣- تطوير النشرات التي تصدرها البلدية شكلاً ومضموناً، والحرص على انتظامها وإيصالها إلى أكبر عدد من المواطنين.
- ٤- تحديث المواقع الإلكترونية للبلديات وتفعيلها والتعريف بها على أوسع نطاق، كواحدة من أدوات الاتصال التي يتعاظم دورها، مع النمو المتسارع في استخدام تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، والمباشرة في بناء موقع إلكتروني لكل بلدية ليس لديها موقع.
- ٥- التزام البلديات بتوفير المعلومات أو الوثائق لإطلاع المواطنين، التزاماً بالشفافية وعملاً بقانون ضمان الحق في الإطلاع على المعلومات لسنة ٢٠٠٧.

• **على المدى البعيد:**

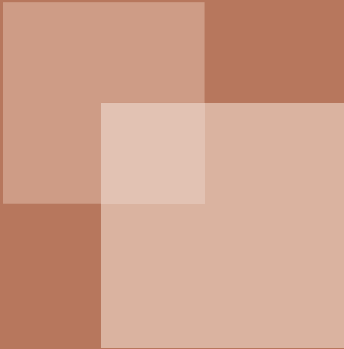
- ١- دعوة البلديات إلى تنظيم أشكال التفاعل والمشاركة الشعبية في نطاقاتها المحلية، والتعاون مع البلديات الأخرى في تطوير مدونات سلوك لتحكم أعمال المجالس، وتقوم على مبادئ الحكم الرشيد والقيم الديمقراطية والنزاهة والشفافية.
- ٢- إنشاء شركات محلية مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، ولا سيما مع غرف الصناعة والتجارة، من أجل بلورة رؤية مشتركة لاحتياجات تطوير المدينة.
- ٣- التشبيك والتعاون مع الجامعات الحكومية والخاصة الموجودة في منطقة البلدية أو المحافظة، والاستفادة من إمكانياتها في المجالات العلمية والثقافية والفنية.
- ٤- الاستفادة من الفرص التي يوفرها المانحون الدوليون والمنظمات غير الحكومية الدولية، من أجل الارتقاء بالدور الترموي للبلدية في المجالات التي تقع ضمن مسؤولياتها.



- ٥- دعوة الأحزاب السياسية إلى إيلاء الحكم المحلي والبلديات عناية أكبر في برامجها وحملاتها، على اعتبار أن الحكم المحلي هو اللبنة الأولى للديمقراطية.
- ٦- دعوة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية إلى إيلاء اهتمامها بتدريب المرأة على الممارسة الديمقراطية، وزيادة مشاركتها في ميادين الحكم المحلي والانتخابات البلدية.
- ٧- بلورة منظومة من التعليمات والإجراءات المستندة إلى مرجعيات قانونية، من أجل توفير الآليات والوسائل اللازمة لمساءلة رئيس وأعضاء المجالس البلدية.
- ٨- وضع برامج تدريب للأعضاء الجدد في المجالس البلدية، واعتماد برامج ثقافية، وتوفير أدوات إعلام محلية دورية، تمكن من الإحاطة بالوقائع والتطورات ذات الصلة بالعمل البلدي وبالمدنية.
- ٩- مأسسة عمل البلديات، وتفعيل التشريعات الداخلية، وتنظيم العلاقة بين المجلس والإدارة التنفيذية للبلدية.



الديمقراطية المحلية في مصر
تقريب خطوط المساءلة إلى المواطن
المحلي



الديمقراطية المحلية في مصر تقريب خطوط المساءلة إلى المواطن المحلي

مقدمة

يعد تعزيز الديمقراطية المحلية وتفعيل دور المؤسسات المحلية ضرورة لعدة اعتبارات، تأتي في مقدمتها دراية المؤسسات المحلية بأحوال المواطنين المحليين وشؤونهم، على نحو جعل الحوار اليوم لا يتعلق بجدوى التحول إلى الديمقراطية المحلية، وإنما بكيفية تطبيقها وماهية المتطلبات وطبيعة التحديات التي تواجهها، وحدود الفرص المتاحة لنجاح تلك السياسات.

وينطوي الإطار الدستوري والقانوني في مصر على تشجيع المشاركة الشعبية المحلية، والتأكيد على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث تختص الوحدات المحلية المختلفة بشقيها التنفيذي والشعبي (بالمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى) بتنفيذ خطط وبرامج التنمية المحلية. لذلك، يجب أن تقوم الوحدات المحلية بدور هام في تعزيز الديمقراطية وتنمية روح المشاركة، وتفعيل دور أفراد المجتمع المحلي في إدارة شؤونهم وتصريف أمورهم.

وقد دشنت التعديلات الدستورية التي جرت عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ مرحلة جديدة في سياسة الدولة نحو اللامركزية، حيث أصبحت التزاماً سياسياً جوهرياً في البرنامج الانتخابي للرئيس مبارك في أول انتخابات رئاسية جرت عام ٢٠٠٥، ثم خصص لها الحزب الوطني الديمقراطي (الحاكم) محوراً استراتيجياً في مؤتمراته التالية، وأعلن مجلس الوزراء تطبيق السياسة الجديدة للامركزية منذ عام ٢٠٠٨، بدءاً بقطاعات استرشادية كالمالية والتعليم، وتمهيداً لشمول قطاعات خدماتية أخرى. وعكفت وزارة التنمية المحلية على إعداد مشروع قانون جديد لتنظيم هذه السياسة.

الوحدات المحلية المختارة:

يعد هذا التقرير بمثابة محاولة لمقاربة واقع الديمقراطية المحلية في مصر، من خلال استعراض نتائج خمس دراسات ميدانية، أجريت على خمس وحدات محلية متنوعة، من حيث المكون الجغرافي والظروف الاقتصادية والاجتماعية. وتعد هذه الوحدات بمثابة عينة تمثيلية لواقع الوحدات المحلية في مصر، يمكن من

خلالها التعرف على نقاط القوة في النظام المحلي للانطلاق منها وتعزيزها، وتحديد نقاط الضعف ومحاولة معالجتها، وذلك اعتماداً على رؤية العديد من المسؤولين والخبراء المعنيين. هذا إضافة إلى إجراء استبيان لعينة من خمسمائة مواطن محلي في حالات الدراسة، لفحص رؤاهم حول واقع الممارسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية في هذه الوحدات، وما يمكن اعتباره حلاً ممكنة وواقعية وقابلة للتنفيذ. وتتبع أهمية الدراسات المحلية ليس فقط من خلال البيانات المحدثة التي تضمنتها، بقدر ما هي نقل وبلورة رؤى المجتمعات المحلية للإشكاليات المرتبطة بالتنمية والديمقراطية، ورصد للتحليلات المطروحة محلياً.

وقد روعي في اختيار الوحدات الخمس تحقيق تمثيل أكبر نسبياً للتنوع الكبير في المجتمعات المحلية في أقاليم مصر ومناطقها، التي تتنوع فيما بين المجتمع الحضري بالقاهرة، ومنطقة الإسكندرية والساحل، ومناطق الصعيد، والريف أو وجه بحري، وأيضاً إقليم قناة السويس وسيناء. ولهذا، فالوحدات المحلية محل الدراسة هي: حي شرق مدينة نصر (محافظة القاهرة)، وقرية الرياض (محافظة دمياط)، وحي بور فؤاد (محافظة بور سعيد)، وقرية تله (محافظة المنيا)، وحي المنتزه (محافظة الإسكندرية).

التحديات العملية والعلمية :

واجهت فرق العمل الميداني الخمس تحديات أساسية، وذلك على النحو التالي:

- صعوبة الحصول على مصادر البيانات وتوثيقها، بسبب عدم توافرها أو عدم إعدادها بالأساس. ولسبب هذه الفجوة تم استخدام بعض البيانات والمعلومات غير الرسمية، والاعتماد على تقارير التنمية البشرية للمحافظات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- غياب توافق عام محلي حول الأولويات التنموية وغموض المواقف المختلفة حولها، (ماذا نريد؟)، وتتعلق أهم مظاهر هذا الغموض بمعضلة "الاختيار" ما بين الديمقراطية والتنمية، وأيهما الأسبق؟ والمفاضلة بين الأولويات، ومشكلة العشوائية في القرارات الحكومية، ومشكلة وضع الأولويات مركزياً دون مشاركة المواطن المحلي.
- التنوع في الاتجاهات الفكرية المحلية، مثل اختلاف في الرأي حول هل يكون الإصلاح والتطوير للإدارة المحلية من أسفل إلى أعلى أم أنه يكون من أعلى إلى أسفل؟، أو ما بين ضرورة تبني قانون جديد للإدارة المحلية، وبين تفعيل القانون الحالي، حيث أن هناك ما يقرب من ٤٠ مادة غير مفعلة. ولقد حرص فريق التقييم على عرض كافة الرؤى قدر الإمكان.
- بعض القيود والعقبات الإدارية/الأمنية، خلال عقد اللقاءات الميدانية والاتصال بالجمهور العام لاستطلاع رأيه، الأمر الذي دفعنا للاعتماد على بعض البيانات التقديرية لفريق البحث في الوحدات المحلية، باعتبارهم من أبناء المجتمع المحلي ذاته.

القسم الأول: الإطار العام للوحدات المحلية

ترتبط الديمقراطية المحلية بصورة أو أخرى بالإطار الجغرافي والاجتماعي والاقتصادي الذي يحيط بها وتتأثر به، حيث يمكن أن يوفر هذا الإطار عدداً من المزايا، تحقق مستوى أفضل من التواصل الاجتماعي الذي يهدف إلى تعزيز الديمقراطية المحلية. وهذه المزايا يجب تعظيمها وتفعيلها. في المقابل، قد يتضمن بعض العوامل التي قد تعوق الديمقراطية المحلية، مما يستلزم تجاوزها والتغلب عليها.

أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها

يؤثر الموقع الجغرافي وما يتعلق به من مكونات على طبيعة السكان، ومن ثم على ظروف الوحدة المحلية والاتجاهات العامة لأدائها، كما يؤثر على طبيعة النشاط الاقتصادي السائد، حيث يتوجه السكان لأنشطة اقتصادية بعينها وفقاً للظروف الطبيعية والموارد المتوفرة. وكل هذا يوفر بعض الفرص ويضع بعض القيود الاقتصادية على نمو الوحدة المحلية وتطورها، وهو ما ينعكس بالتالي على المستوى الاقتصادي والاجتماعي للأفراد والأسر، ومستوى انخراطهم ومشاركتهم في كل ما يتعلق بإدارة الشأن المحلي.

وقد أظهرت الحالات الدراسية الخمس، أن هناك تنوعاً كبيراً في الوحدات المحلية من حيث الموقع الجغرافي، مما كان له تأثيرات متعددة على حياة السكان وعلاقاتهم الاجتماعية ونشاطهم الاقتصادي، فالطبيعة والتضاريس تؤثر على نمط حياة المواطنين وأنشطتهم الاقتصادية وعلاقاتهم الاجتماعية، وتؤثر أيضاً على نمو الوحدة المحلية وتطورها. فعلى سبيل المثال، لوحظ بأن لموقع بور فؤاد ووجود مانع مائي يفصلها عن باقي محافظة بورسعيد، دور كبير في الحد من هجرة السكان مما قلل من الكثافة السكانية، وقلل الضغط على استخدام المرافق الأساسية، فضلاً عن تأثيره على التماسك الأسري والتجانس الاجتماعي. وهذا بعكس الحال في قرية الرياض، حيث يظهر دور واضح للتقاليد الاجتماعية التي تفرز نوعاً من النفوذ لبعض الأشخاص، وكذلك الأمر في قرية تله حيث نجد ارتباطاً قوياً وتماسكاً واضحاً بين أفراد الأسرة وفيما بين الأسر داخل القرية. أما في كل من حي شرق مدينة نصر وحي المنتزه، فقد أثرت الطبيعة الحضرية سلباً على التماسك والترابط الأسري، وظهر واضحاً تأثير تبادل المصالح أو إقامة العلاقات على أساس المصالح الخاصة.

وتبرز الحالات الخمس للدراسة، عدم التوازن بين الخدمات في المحافظات، ليس في مجال الخدمات والمرافق والبنية التحتية والأساسية فقط، ولكن في مجال الاستثمارات أيضاً. فالموقع الجغرافي والعوامل الطبيعية كان لها الدور الأكبر في التأثير على سياسة الحكومة وأداء الإدارة المحلية في استغلال الموارد الطبيعية، بل والتشبيك مع الوحدات المحلية الأخرى داخل نفس المحافظة.

أما فيما يتعلق بتوافر الأماكن المناسبة لتبادل الآراء ومناقشة الموضوعات المختلفة، بما يساهم في تعميق مفهوم الديمقراطية المحلية، يلاحظ أن بعض الوحدات المحلية تستفيد من وفرة في الحدائق العامة والمكتبات وقاعات الاجتماعات العامة، مثلما هو الحال في أحياء بور فؤاد، وشرق مدينة نصر، والمنتزه. وفي المقابل،

تعاني الوحدات المحلية الريفية من نقص نسبي فيها مثلما هو الحال في قرية الرياض وقرية تله. ويتم عقد لقاءات اجتماعية وشعبية كثيرة خاصة في الأعياد الدينية والمناسبات التاريخية بها، ولا يتطلب تنظيم مثل هذه التجمعات موافقات معقدة من الجهات الأمنية، في حين أن استخدامها في لقاءات حزبية أو مناقشة موضوعات سياسية مثل مناسبات الانتخابات البرلمانية أو المحلية، يتطلب الحصول على تصريح مسبق من أجهزة الأمن.

ثانياً: أثر التقسيم الإداري على أداء المحليات

وُضعت التقسيمات الإدارية لمصر اليوم وفقاً لدستور سنة ١٩٧١، واشتملت على ثلاثة مستويات هي: المحافظة، والمدينة والقرية، ثم أضاف القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ مستويين إضافيين في التنظيم المحلي، وهما المركز والحي، وأخذ بهذا القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ ولا يزال الوضع سارياً. وبالتالي تقسم الجمهورية اليوم إلى محافظات ومراكز ومدن وأحياء وقرى.

وفي السياق المصري، أصبحت عملية "الترفيح" أو "الترقية" (Upgrading) في سلم الهيكل التنظيمي المحلي مطلباً عاماً تقريباً لمختلف المجتمعات المحلية، وذلك بالنظر إلى ما يجلبه الارتقاء على سلم الهيكل التنظيمي من تمويل حكومي أكبر واهتمام سياسي أوسع، وبالتالي خدمات عامة أكثر يستفيد منها أبناء المجتمع المحلي. فالمدنية تريد أن تصبح محافظة، والحي يطالب بأن يتحول إلى مدينة، والقرية التابعة أو الكفر أو العزبة (وهي مناطق زراعية صغيرة المساحة لكنها تزداد كثافة باضطراد) تريد أن تصبح وحدة محلية قروية، أي تتحول إلى "قرية أم" (Mother Village)، وأن تتحول العزب والكفور إلى قرى توابع (Satellite Villages)، الأمر الذي أدى إلى مشكلات تنظيمية وعملية في النظام المحلي. ولهذا زادت القرارات التي صدرت لأغراض سياسية وحزبية بترفيح المستوى التنظيمي لمجتمعات محلية، بما لا يتفق مع معايير إنشاء الوحدات المحلية التي وضعتها الحكومة ذاتها، وظهرت وحدات محلية ذات مستوى قانوني وتنظيمي لا يتناسب مع طبيعتها المجتمعية.

وفقاً للتعداد العام لسكان مصر عام ٢٠٠٦، بلغ عدد السكان بالحضر ٣٠ مليوناً و٩٤٩ ألف نسمة، بنسبة زيادة (عن تعداد ١٩٩٦) قدرها ٤٠،٢٪، وبلغ عدد سكان الريف ٤١ مليوناً و٦٢٩ ألفاً و٣٤١ نسمة، بنسبة زيادة ٢٤،٢٪، وبالتالي أصبح إجمالي سكان الحضر ٤٢،٦٪ من جملة عدد السكان، في حين انخفض وزن سكان الريف إلى ٣٦،٥٧٪ من هذه الجملة. فإذا أخذنا في الاعتبار أن عدد سكان الوحدة المحلية القروية وفقاً للمعايير الرسمية لا يقل عن ٤٠ ألف نسمة، وبقسمة ٤٢ مليون نسمة على ٤٠ ألف نسمة، يكون عدد الوحدات المحلية وفقاً لهذا المعيار هو ١٠٥٠ وحدة محلية قروية، في حين أن الواقع يوضح أن هذا العدد أصبح ١٢١٨ وحدة محلية قروية، أي أن هناك مبالغة في الترفيع للقرى الصغيرة إلى وحدات قروية (للحصول على الخدمات العامة أساساً).

يضاف إلى ما سبق من مشكلات في التنظيم المحلي، القصور في توافر العمالة الفنية والمهنية اللازمة لمعاونة

الوحدة المحلية في تغطية النطاق الإشرافي للوحدة المحلية، لاسيما في المناطق الريفية والشعبية، مما يؤثر سلباً على قدرة المحليات على متابعة الخدمات المنتشرة بدائرتها الإدارية. إضافة لذلك، وعلى الرغم من أن مستوى "المركز" يعتبر محورياً في إدارة شؤون الريف، لا يتم تخصيص رئيس مستقل لهذا المركز كوحدة محلية، وإنما يقوم رئيس مجلس المدينة بممارسة اختصاصات رئيس المركز الذي تقع المدينة ذاتها في نطاقه، رغم الاختلاف في طبيعة الأنشطة والخدمات المحلية بين المدينة (الحضرية) والمركز (الريفية). وباختصار لا توجد اختصاصات محددة لمستوى المركز بصورة تمكن هذا المستوى من القيام بدوره على الوجه المطلوب في إدارة التنمية بالمناطق الريفية، وهو ما أوضحت تقارير الحالات المحلية القروية التي تدخل في نطاق مركز ريفي (الرياض وتله) واستطلاعات رأي المجتمع المحلي فيهما.

أخيراً، هناك اختلاط بين الريف والحضر في مواقع عديدة، حيث تدخل قرى في النطاق الإداري لبعض المدن بل والأحياء (كحالة حي المنتزه)، برغم أن معايير إنشاء المدن تؤكد على ضرورة فصل الزمام الزراعي عن القرية قبل تحويلها إلى مدينة، بحيث لا يقع داخل حدودها المقترحة أية أراضي زراعية، حفاظاً على الرقعة الزراعية كثروة قومية للبلاد. والواقع أن غالبية المدن بالمحافظات الريفية تحتوي ضمن نطاقها الجغرافي على أراضي مزروعة، بما يصعب معه تطبيق هذا المعيار، وبالتالي تتآكل الثروة الزراعية، وتضطرب نوعية الخدمات بين مناطق الوحدة المحلية.

ثالثاً: التركيبة الديمغرافية والعلاقات الاجتماعية

يلاحظ تناسب عدد السكان إلى حد ما مع حجم الوحدات المحلية محل الدراسة، لكن معدل الزيادة السكانية في المناطق الريفية أعلى منه في المناطق الحضرية، بسبب عوامل مختلفة مثل انخفاض مستويات التعليم، وانتشار الأمية، وعدم الانفتاح على الثقافات الأخرى. ومع ذلك تعاني بعض المناطق الحضرية من زيادة سكانية كبيرة، مثل حي المنتزه حيث يبلغ عدد سكانه حالياً حوالي مليون و٦٠٠ ألف نسمة طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٧، ويبلغ معدل النمو السكاني فيه ١,٧٢١٪.

كما أن هناك نوعاً من التوازن في التوزيع النوعي للسكان بين الذكور والإناث بصفة عامة في الوحدات المحلية مع المعدلات العامة على مستوى مصر (٥٢٪ إناث و٤٨٪ ذكور)، باستثناء بعض الوحدات المحلية التي يوجد بها تفاوت ملحوظ في هذا التوزيع في بعض المناطق، وخاصة الصناعية مثل المنطقة الشرقية من حي بور فؤاد (منطقة شرق التفريعة)، حيث يبلغ عدد الذكور فيها ١٥٤٨، مقابل عدد الإناث الذي يبلغ ١٠٢٢. وفي المقابل هناك بعض المناطق التي تزيد فيها نسبة الإناث على الذكور، كما هو الحال في حي شرق مدينة نصر، حيث يصل عدد الإناث إلى ٤,٢٤٩ ألف نسمة، في حين يبلغ عدد الذكور ٧,٢٤٧ ألف نسمة.

ومن حيث اللغة السائدة، فاللغة العربية هي اللغة الرسمية للتعامل في كافة الوحدات المحلية محل الدراسة، كما هو الحال في مصر بجميع محافظاتهما. ويلاحظ أن هناك نوعاً من الاختلاف داخل بعض الوحدات المحلية في اللهجة المتداولة، فعلى سبيل المثال تختلف اللهجة داخل الوحدات المحلية محل الدراسة: ففي

حي بور فؤاد (يمكن أن تسمى سواحلية) وفي قرية تله (أقرب إلى اللهجة الصعيدية) وتتنوع أيضا في عزبة الهجانة بحي شرق مدينة نصر، وذلك بسبب وجود بعض القاطنين من أصول عربية، وجالية من دولة السودان، وهو ما يؤدي إلى اختلاف وتنوع في الثقافات داخل الوحدة المحلية الواحدة.

ويلاحظ أن اللغة الإنجليزية، وخصوصا في مجالات التسويق المرتبطة بالسلع والخدمات الحديثة، تنتشر بين السكان في الكثير من الوحدات المحلية التي تنتمي لمناطق حضرية ذات مستوى معيشي مرتفع، مثل حي شرق مدينة نصر، أو في بعض الوحدات التي يرتبط سكانها بالأجانب، وهو ما ظهر بشكل واضح في حي بور فؤاد، وفي حي المنتزه. وذلك على خلاف الوضع في قريتي الرياض وتله، حيث لا تنتشر اللغات الأجنبية بين السكان، لارتفاع معدلات الأمية.

والجدير بالذكر، أنه لا توجد عرقيات مختلفة في الوحدات المحلية محل الدراسة، كما أنه لم يلاحظ وجود مظاهر للتمييز على أساس ديني في مصر بصفة عامة، فالأقباط المسيحيون متواجدون في الغالبية العظمى من الوحدات المحلية، ورغم قلة عددهم، فإنهم يتمتعون بالحقوق ويتحملون الواجبات المفروضة على المواطنين، فلا فرق بين مسلم وقبطي، والكل سواء في الحقوق والواجبات. ولم تظهر في الوحدات المحلية محل الدراسة، مواجهات أو صراعات واضحة بين فئات بعينها، كما هو الحال في كافة الوحدات المحلية، باستثناء بعض الحوادث الفردية التي قد تؤدي إلى احتقان المشاعر المؤقتة بين المسيحيين والمسلمين، ومثال ذلك حادث الاعتداء الذي وقع على إحدى الكنائس بمنطقة العصابة بالإسكندرية. وقد تحدث أحيانا بعض المشاحنات بين قاطني بعض المناطق العشوائية، مثل عزبة الهجانة في حي شرق مدينة نصر، من أجل فرض السيطرة والنفوذ داخلها، ولكن هذه المشاحنات أو المشاجرات لا تصل إلى حد الصراعات، ويلاحظ العديد من الجهود الحكومية لتحسين وتطوير تلك المناطق والنهوض بها لتوفير حياة كريمة لقاطنيها.

رابعا: القاعدة الاجتماعية/الاقتصادية - والمالية البلدية

أوضحت الدراسة أن تراجع الوضع الاقتصادي والمالي، لا يؤثر دائما بالسلب أو بطريقة مباشرة على معدلات المشاركة المحلية، بل على العكس نجد أنه رغم وجود تفاوت كبير في المستويات الاجتماعية والاقتصادية بين حالات الدراسة الخمس لصالح المناطق الحضرية، فقد لوحظ أن المناطق الريفية والقبلية هي أكثر المناطق من حيث نسبة المشاركة في المجتمع عموماً، وفي الانتخابات خصوصاً. ويعود ذلك لقوة الروابط القبلية والعائلية والعشائرية، والتي تؤثر بدرجة أكبر من أية عوامل أخرى على معدلات المشاركة واتجاهات التصويت المحلي.

وبرغم زيادة الجهود الحكومية في الآونة الأخيرة، لتوزيع الاستثمارات وعوائد التنمية على المحافظات المختلفة وخاصة في صعيد مصر، رصد فريق الدراسة ضعف الاستثمارات على المستوى المحلي. وتشير موازنة العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى أن نصيب قطاع الإدارة المحلية بلغ ١,٢٪ فقط (حوالي ٨,٢ مليار جنيه) من إجمالي الاستثمارات على مستوى الجمهورية.

أما الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية فهي أحد ركائز تحقيق الأهداف القومية للخطط الاستثمارية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بدعمها للجهود الحكومية في تنفيذ المشروعات لخدمة المجتمع المحلي. وقد قامت المحليات بحملات عديدة لتوعية المواطنين وتحفيزهم للمساهمة في المشروعات بالمشاركة الشعبية، حيث استطاعت الجهود الذاتية خلال العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧ تنفيذ ١٣٣٩٩ مشروعاً، تجاوزت قيمتها مليار و٣, ٢٣٤ مليون جنيه. ومن واقع تحليل المشروعات المنفذة بالمشاركة الشعبية في هذا الصدد، يتضح أن أكثرية المشروعات والمشاركة الشعبية جاءت في الأقاليم الأقل نصيباً من الموارد أو الأكثر فقراً. فقد بلغت عدد المشروعات في صعيد مصر شمالاً وجنوباً حوالي ٣٠٠٠ مشروعاً من أصل ١٣٣٩٩ مشروعاً مقارنة بعدد ١٠٢٨ مشروع في محافظة القاهرة، و ١٠٠٠ مشروع في محافظة الإسكندرية^٤.

وقد أوضحت حالات الدراسة الخمس، أن هناك قصوراً في الاهتمام بالصناعات الحرفية، وخاصة الصناعات والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، التي تعد أهم الآليات الفعالة في تنوع وتوسيع قاعدة المنتجات السلعية والخدماتية، وتوفير فرص حقيقية لرفع مستويات الدخل. وهذا يدعو إلى ضرورة الاهتمام بهذه الأنشطة الاقتصادية التي تساعد على تحقيق طفرة في المستوى الاقتصادي، وتوفير المزيد من فرص العمل التي تحتاجها الوحدات المحلية، خاصة في ضوء عدم الاهتمام المركزي بها.

وتكشف المؤشرات فيما يتعلق بمعدل تفاوت الدخل، عدم وجود تفاوت كبير بين الأفراد من حيث مستوى الدخل داخل معظم الوحدات المحلية محل الدراسة، مع وجود بعض الاستثناءات، كما في عزبة الهجانة، التي تعد الأقل من ناحية الدخل في حي شرق مدينة نصر. وبصفة عامة، تبلغ نسبة السكان تحت خط الفقر في الحي نحو ٧, ١٪ من عدد السكان، وكذلك الحال في قرية كحيل التابعة للوحدة المحلية بالرياض، والتي تعد أكثر القرى فقراً على مستوى المحافظة، ومن أفقر ١٠ قرى في مصر.

وفيما يتعلق بجرائم العنف مثل السطو المسلح والقتل والاعتصاب، يلاحظ أن هذه النوعية من الجرائم تنخفض بصورة كبيرة في الوحدات المحلية في مصر نتيجة لعدة عوامل، مثل التواجد الأمني الكثيف من جهة، وقلة وجود مناطق عشوائية. ولهذا فإنه نادراً ما تحدث جرائم عنيفة مثل القتل، بل إن الجرائم الجنسية هي الأخرى لا تشكل ظاهرة في مصر بصفة عامة، ويقتصر الأمر على بعض المشاجرات وتبادل السباب والقذف، نتيجة الاحتكاك اليومي للمواطنين.

يجدر بالذكر أنه بصدور القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، بتعديل بعض أحكام قانون الموازنة العامة، فقد تم تقييد الوحدات المحلية في استخدام حصيلة الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة لدى كل محافظة. وقد كانت الوحدات المحلية تستخدم أموال هذه الصناديق في إقامة أو استكمال مشروعات محلية قائمة عجزت الموازنة العامة عن استكمالها، وبعد تطبيق القانون أغلقت هذه الحسابات الخاصة، ولم تعد الوحدات المحلية قادرة على استخدام أموالها إلا بموافقة وزير المالية.

خامساً : مؤشرات التنمية الاجتماعية

اتضح من خلال الدراسة أن هناك تقدماً ملموساً في مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المحافظات المختلفة والوحدات المحلية، وظهر هذا بمقارنة مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مدار السنوات الثلاثة الماضية، مع وجود تباين ملحوظ بين الوحدات المحلية سواء على مستوى الجمهورية أو على مستوى الوحدات الخمس محل الدراسة.

ويلاحظ بصفة عامة ارتفاع متوسط دخل المواطن في الوحدات المحلية الحضرية (يصل إلى نحو ألف جنيه شهرياً في بور فؤاد مقابل نحو ١٥٠ جنيهاً في الوحدات المحلية الريفية)، وارتفاع متوسط العمر الافتراضي في الحضر (إلى نحو ٦٩ سنة بالنسبة للذكور، و٧٢ سنة للإناث) ، وانخفاض معدل وفيات الرضع، في حين تتراجع هذه المؤشرات في الوحدات المحلية الريفية بصورة ملحوظة.

وقد أظهرت الدراسة كذلك، ارتفاع مستوى الخدمات في الوحدات المحلية الحضرية، في مجال الكهرباء والمياه النقية والصرف الصحي، مما كان له تأثيره الإيجابي على تكامل المجتمع، وتعميق أسس المشاركة والديمقراطية المحلية، وإن كانت بعض هذه الوحدات تعاني من مشكلات تتعلق بإدارة مرافق الخدمات، مما ترتب عليه ضعف مستوى هذه الخدمات وانقطاعها المستمر، مثل خدمات مياه الشرب والكهرباء كما هو الحال في بعض مناطق حي شرق مدينة نصر. وفي المقابل، فإن معظم الوحدات المحلية الريفية تعاني من نقص في الخدمات، وخاصة الرعاية الصحية والتعليمية والاجتماعية. وجدير بالذكر أن أغلب المشروعات المنفذة بالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية تتركز في مجال الخدمات الأساسية.

وباختصار، فقد انعكس التطور النسبي في مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الوحدات المحلية محل الدراسة، وتمثل ذلك في ارتفاع مستوى المشاركة المحلية. ورغم ذلك فإن نقص الخدمات الصحية والتعليمية بالوحدات الريفية وارتفاع معدلات الأمية، يخلق مشكلات تتعلق بقدرة المواطنين على التواصل مع مبادرات النهوض بالمجتمع المحلي والاستجابة لها، ويعمق من التأثير السلبي لبعض العادات والتقاليد الاجتماعية، التي قد تعوق سير العملية الديمقراطية على المستوى المحلي.

القسم الثاني : الديمقراطية التمثيلية

يتطرق هذا الجزء إلى آليات الديمقراطية التمثيلية من جانبين: يتعلق أولهما بالمؤسسات، ويستهدف تقييم البنية التنظيمية للديمقراطية المحلية من خلال عدة محاور، تتمثل في التعرف على الإطار القانوني الذي يحكم الانتخابات المحلية والنظام الانتخابي القائم، فضلاً عن الأحزاب السياسية والمؤسسات التمثيلية الأخرى. ويهدف ذلك إلى التعرف على طرق عملها وفعاليتها، وتقييم الأحزاب القائمة وهيكلها الوظيفي على المستوى المحلي، ومدى توافر المساواة والحرية في العملية الانتخابية. أما الجانب الآخر من الديمقراطية التمثيلية فيتعلق بالعمليات، ويسعى لتقييم مدى قدرة النظم الانتخابية القائمة على التعبير عن توجهات

الناخبين المحليين بشكل صادق، ومدى توافر النزاهة والشفافية في إدارة العملية الانتخابية، ومستوى المشاركة من جانب المواطنين.

المحور الأول: المؤسسات

أولاً: الإطار الوطني والقانوني

تجري انتخابات المجالس الشعبية المحلية بمختلف الوحدات المحلية الإدارية بجميع محافظات الجمهورية وفقاً للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاص بنظام الإدارة المحلية وتعديلاته، والقانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته. ويتم إجراء الانتخابات المحلية مرة كل ٤ سنوات، ويجوز لرئيس الجمهورية تمديدها لأسباب يقدرها الرئيس بأنها طارئة^١، ويجري الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته.

ويضم التقسيم الإداري لمصر حالياً ٢٨ محافظة، و١٨٤ مركزاً، و٢١٨ مدينة، إضافة إلى ٧٩ حي^١، و١٢٢١ وحدة قروية^١، وعشرات الآلاف من الكفور والعزب والنجوع وكذلك الشياخات، إلا أن المستويات الخمس الأولى فقط هي التي تعد وحدات محلية، لها شخصية قانونية، وبها مجلس شعبي منتخب محلياً، ومجلس تنفيذي معين مركزياً. ويعتبر هذا النظام فريداً من نوعه، إذ ينشئ خمسة مستويات، وبداخل كل منها هيئتان تتمتعان باستقلالية "قانونية"، ولكنهما معاً تعتبران ضمن السلطة التنفيذية، فلا المجلس المنتخب ذا سلطة ولا المجلس التنفيذي المعين ذا طابع تمثيلي.

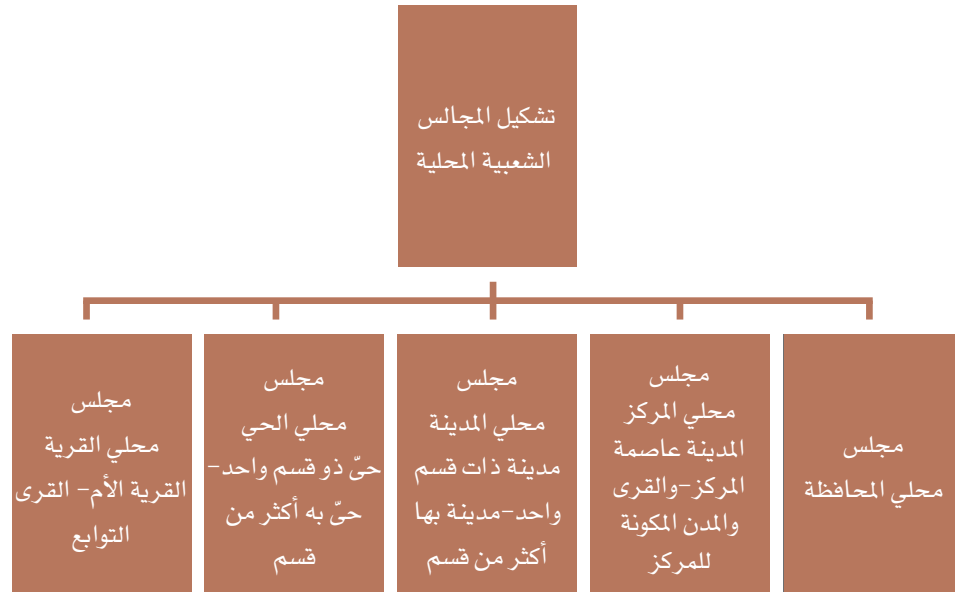
وفي الحقيقة، إن وظيفة الوحدة المحلية ككل، أي بهيئتها المنتخبة (المجلس الشعبي المحلي) ومجلسها التنفيذي (الذي يعين ويختار رئيسه بواسطة الحكومة المركزية)، وفقاً للدستور، هي تنفيذ السياسة العامة في النطاق المحلي. وبالتالي لا تعد المجالس المنتخبة "برلمانات" محلية، وإنما يمكن اعتبارها "إطاراً للمجتمع المحلي" لإبداء الرأي وليس لصنع سياسات محلية، وكل ما في الأمر أن هذا الإطار مشكل بالانتخاب^١. وقد أخذ النظام المحلي المصري بالأسلوب العام في تحديد الاختصاصات المحلية، حيث تضمن حق الوحدات المحلية في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة، باستثناء ما يعتبر مرفقاً قومياً أو ذا طبيعة خاصة ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية.

ويتسم الهيكل الإداري للإدارة المحلية في الجانب الشعبي منه (المجالس الشعبية المحلية) بالطبيعة الهرمية، حيث يشرف المجلس الشعبي المحلي الأعلى على المجالس الشعبية المحلية الأدنى منه ويصادق على قراراتها. وهنا أيضاً يرصد فريق الدراسة اتجاهاً ملحوظاً، ومطالبات بضرورة تقليل التقسيمات والمجالس الشعبية المحلية إلى ثلاثة مستويات بدلاً من خمس مستويات. وعلى الجانب التنفيذي تقوم الوحدات الأدنى (مدن، أحياء، قرى) بإرسال مشروعات موازنتها لدمجها في مشروع الموازنة العامة للمحافظة التي تضمها، ثم يبحثها وزير التنمية المحلية مع المحافظ المختص، ويرسلها بملاحظاته إلى وزير المالية لإدراجها في مشروع

الموازنة العامة للدولة الذي يعرض على البرلمان لاعتماده. ويتكون المجلس الشعبي المحلي عموماً من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر من المواطنين، ويشترط الدستور أن يكون ٥٠٪ على الأقل من الأعضاء من العمال والفلاحين.

وحول مدى مراعاة التشريعات الانتخابية المصرية للمعايير الدولية، يلاحظ أن الإطار القانوني الحاكم والمنظم للعملية الانتخابية يراعى هذه المعايير ويحافظ عليها، بل ويضع أيضاً الضوابط والجزاءات في حالة مخالفتها. ورغم ذلك هناك العديد من التجاوزات أو التدخلات التي تقسد الممارسة الفعلية لقواعد تنظيم العملية الانتخابية.

أما فيما يتعلق بالنزاعات الانتخابية، فإن أغلبها يتم معالجته، إما من خلال اللجنة المشرفة على الانتخابات، أو بتدخل جهات الإدارة المحلية والشرطة، وقد يتم اللجوء للقضاء لحسم النزاع في بعض الأحيان. وتتعلق أبرز هذه المنازعات بعدم تناسب أماكن اللجان الانتخابية، أو التجاوزات التي تحدث داخل اللجنة الانتخابية وخارجها، فضلاً عن سلوك الموظفين القائمين على تنفيذ العملية الانتخابية وعدم حيادهم، أو عدم تطبيق الجهات الإدارية لقوانين وقواعد الانتخابات والمعايير الدولية وعدم الالتزام بقواعد عملية الفرز. وتحدث أحياناً مشاحنات بين المواطنين، وخاصة المنضمين منهم إلى أحزاب المعارضة أو المستقلين، والإدارة المحلية، عندما لا يجد هؤلاء أسماءهم ضمن الناخبين المقيدين بالجدول الانتخابية. وقد بات من المتفق عليه أن أفضل السبل لتجنب ومعالجة هذه المنازعات تكمن في ترقية هذه الجداول وتحديثها. وهنا يؤكد فريق الدراسة على ضرورة ترقية الجداول الانتخابية باستمرار وربطها بالرقم القومي.



وقد تندلع المشاجرات بين مندوبي المرشحين من جهة، والإدارة من جهة أخرى، عندما يفقد التصويت أهم أركانه وهو السرية، ويتم معالجة الأمر في الغالب بتدخل الشرطة. كذلك فإن ثمة منازعات انتخابية تحدث نتيجة عدم المساواة في استعمال وسائل الدعاية للمرشحين، أو بسبب انحياز وسائل الإعلام لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي (الحاكم)، دون إشارة إلى أي مرشح آخر مستقل أو معارض. وقد تحدث نزاعات انتخابية أيضاً في المرحلة الأخيرة من الانتخابات، عندما يتم التلاعب في نتائج التصويت لصالح أحد المرشحين أو يدعي أحد المرشحين ذلك. ويتم معالجة هذا الأمر من خلال اللجنة القضائية المختصة، وإذا فشلت هذه اللجنة، يتم رفع الأمر إلى القضاء، وكثيراً ما تصدر أحكام بإلغاء الانتخابات في كثير من الدوائر. رغم ذلك فإنه لا يتم تطبيق أحكام القضاء بإعادة الانتخابات في كثير من الأحيان.

ثانياً : النظام الانتخابي وأداؤه

النظام الانتخابي المطبق في مصر حالياً هو النظام الفردي، وهو ما جرت وفقاً له انتخابات المحليات الأخيرة في أبريل ٢٠٠٨. ويقوم هذا النظام الفردي على نظام الكتلة (Block Vote) BV، ويتمثل ببساطة في استخدام نظام الأغلبية في دوائر انتخابية متعددة التمثيل، أي التي تنتخب أكثر من ممثل واحد عن كل منها، ويتمتع الناخبون بعدد من الأصوات يساوي عدد المقاعد التي يتم انتخابها عن دوائرها، بحيث يمكنهم الاقتراع لأي من المرشحين على ورقة الاقتراع، بغض النظر عادة عن انتماءاتهم الحزبية. ويعد هذا النظام الانتخابي هو الأنسب في ظل ضعف الأحزاب السياسية وعدم تواجدها على المستوى المحلي، وأيضاً في ظل عدم وجود أي إمكانية للتحالف بين الأحزاب لخوض العملية الانتخابية، لغياب هذه الثقافة في مصر. إلا أن هذا النظام يسهم بشكل واضح في الحد من فرص المرأة في المنافسة الانتخابية على قدم المساواة مع الرجل، وفي حصولها على تمثيل لائق. ولا يسمح القانون للأجانب المقيمين في مصر بالاقتراع، حيث أنه لا ينطبق عليهم قانون مباشرة الحقوق السياسية.

ويشترط فيمن يرشح نفسه عضواً بالمجالس الشعبية أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية، وبلغ ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب، وأن يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها، وأن يكون له محل إقامة في نطاقها. كما يجب أن يجيد القراءة والكتابة^{١١}، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون^{١٢}. وتشكل، بقرار من وزير الداخلية، لجنة أو أكثر تتألف برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية، وتضم عضويتها ممثل عن مديرية الأمن وعن المحافظة، وتتمثل مهامها في إعداد كشوف المرشحين. وتعرض الكشوف خلال الأيام الخمسة التالية على إقفال باب الترشيح في دائرة كل وحدة محلية بالطريقة التي يحددها المحافظ. ويتم انتخاب عضو المجلس الشعبي المحلي بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب.

ولم يشر قانون الإدارة المحلية وتعديلاته إلى إجراءات تنظيم عملية التصويت وأعمال الفرز، ولكنه أحال تنظيم ذلك الأمر إلى قانون مباشرة الحقوق السياسية. وبناء على ذلك، كان ينبغي أن تشرف "اللجنة العليا للانتخابات"، والتي تتسم بالموضوعية مقارنة باللجان التي يشكلها المحافظون، فيما يتعلق بإجراءات

الترشيح على الأقل، على إجراءات التصويت وفرز الأصوات، ولكن هذا لم يحدث في الواقع. وقد رصد فريق الدراسة في هذا الصدد، الغموض في دور اللجنة المشرفة على الانتخابات، وهل يغطي دورها الانتخابات المحلية، أم أنها تقتصر على الانتخابات البرلمانية فقط؟، وهو ما يدعو إلى ضرورة إزالة هذا اللبس قبل الانتخابات المحلية القادمة المقررة عام ٢٠١٢.

ويعتبر حجم المجالس الشعبية المحلية كبيراً نسبياً، كما تتسم طرق الانتخاب بتعقيد شديد، رغم إتباع مبدأ الأكثرية في فرز الأصوات وتحديد المرشح الفائز، خاصة في ظل حداثة الثقافة الانتخابية الحقيقية، وفي ظل انتشار الأمية الأبجدية. ويلاحظ أن النظام الانتخابي المتبع، لم يكن له تأثير على سير الحملات الانتخابية في معظم الدوائر الانتخابية، حيث كانت الحملات الانتخابية تسير بصورة هادئة وموجهة منذ البداية، نظراً لتقديم الحزب الوطني أعداداً كبيرة من المرشحين. ولم يؤثر هذا النظام الانتخابي في الأحزاب السياسية الموجودة، حيث لم يدخل الانتخابات الأخيرة سوى عدد محدود من أحزاب المعارضة، كما قدمت الأحزاب أعداداً قليلة كمرشحين لها في عدد محدود من الدوائر الانتخابية.

وبلغ عدد الذين يحق لهم التصويت في انتخابات المحليات عام ٢٠٠٨، ٥٣٩, ٠٥٩, ٣٦ ناخباً، وعدد المرشحين ٥٥٥٠٩ مرشحاً، أما عدد مقاعد المجالس المحلية فيبلغ ٥٣٠٥٦ مقعداً. وبلغ عدد اللجان العامة المشرفة على الانتخابات ٣١٨ لجنة، وعدد اللجان الفرعية ١, ٠٨٥ لجنة. وشارك في الانتخابات، إلى جانب الحزب الوطني، ١٣ حزباً آخر^١، قدمت مجتمعة حوالي ١٢٠٠ مرشحاً، بنسبة ٣, ٢٪ من إجمالي المقاعد، في حين أن الحزب الوطني قدم ترشيحات تغطي جميع المقاعد. وإضافة إلى مرشحي المعارضة، تقدم ٣١٢١ مرشحاً مستقلاً، حققوا جميعاً نتائج هاشمية. وقد تم حسم نسبة تقارب ٨٥٪ من المقاعد بالتزكية لصالح مرشحي الحزب الوطني، الذي فاز بحوالي ٤٤ ألف مقعداً بطريق التزكية، إضافة إلى الفوز بالتزكية لعشرين عضواً ينتمون إلى أحزاب المعارضة، ليبقى فقط حوالي ٩ آلاف مقعد أجريت عليها الانتخابات، وتنافس عليها قرابة ١٠ آلاف مرشح. وهذا يعني أن الانتخابات الحقيقية جرت على أقل من ١٧٪ من المقاعد، وهي نسبة تظهر ضعف القدرة على إفراز جيل جديد قادر على تجديد دماء المجالس الشعبية المحلية، التي تعد المدرسة الأولى للممارسة الديمقراطية وإعداد القادة المنتخبين.

وقد تحسن الوضع نسبياً في ترشيح الأحزاب السياسية للمرأة، ولكن ما يزال أقل بكثير من المعدلات المطلوبة، خاصة مع الجهود المستمرة التي تبذلها هيئات عديدة من أجل تمكين المرأة، وتعزيز دورها السياسي في المجتمع، بما يتناسب مع حجمها والتطور في معدلات تعليم المرأة وعملها ومشاركتها في النشاط العام. وقد رشح الحزب الوطني ٦٠٠٠ سيدة من بين ٥٢ ألف مرشح، بنسبة ١١, ٥٪، ورشح الوفد ٢٤ سيدة من ٥٠٧ مرشحين بنسبة ٤, ٧٪، ورشح التجمع ١٦ سيدة من بين ٢٢٤ مرشحا بنسبة ٧٪ تقريبا، ورشح حزب الجيل ٧ سيدات من بين ٧٤ مرشحا بنسبة ٩٪، ورشح الحزب الناصري ٥ سيدات من بين ١٣٨ مرشحا بنسبة ٣, ٦٪ ورشح الحزب الجمهوري الحر ٣ سيدات من بين ١٤ مرشحا بنسبة ٢١٪. وحصلت المرأة على ٢٣٠٠ مقعد، أي بنسبة ٤, ٤٪، وهي جد متواضعة، برغم التحسن الطفيف الذي طرأ على وزنها النسبي العام في انتخابات ٢٠٠٨ مقارنة بالمجالس السابقة.

تمثيل النساء في المجالس المحلية في مصر (١٩٨٣ - ٢٠٠٨ نسبة مئوية %)

| الدورة | ١٩٨٣ | ١٩٨٨ | ١٩٩٢ | ١٩٩٧ | ٢٠٠٢ | ٢٠٠٨ |
|---------------|------|------|------|------|------|------|
| المتوسط العام | ٩,٢ | ١,٥ | ١,٢ | ١,٢ | ١,٧ | ٤,٤ |

وعموماً، فإن إجمالي المقاعد التي فازت بها أحزاب المعارضة، لا يتجاوز خمسمئة مقعد بنسبة ١٪ من إجمالي مقاعد المجالس الشعبية المحلية، وفاز الحزب الوطني بأكثر من ٩٥٪ من مقاعد المجالس المحلية، والبقية للمستقلين. الأمر الذي يؤكد من خلاله أن حزبي الوفد والتجمع هما فقط من يمكنهما ترشيح مرشح للرئاسة^{١٦} إضافة إلى الحزب الحاكم. ولم تقم هذه الأحزاب بجهود كافية للحصول على دعم من أية مجموعات عرقية أو دينية، وقد خلت معظم الدوائر من أي وجود حزبي غير الحزب الوطني، وظهر ذلك بصورة واضحة في الوحدات المحلية الريفية محل الدراسة (قريتي الرياض وتله).

نتائج الانتخابات في الوحدات محل الدراسة

| الوحدة المحلية | عدد الأعضاء بالمجلس وانتماءاتهم الحزبية | | |
|----------------|---|---------------------|---------|
| | الحزب الوطني | أحزاب معارضة | مستقلون |
| بور فؤاد | ٢٥ | ٢ (وفد + تجمع) | ١ |
| شرق مدينة نصر | ١٨ | - | - |
| المنتزه | ٢٠ | ٣ (وفد + تجمع + غد) | ١ |
| الرياض | ٢٤ | - | - |
| تله | ٢٤ | - | - |

ولم تعلن وزارة الداخلية أرقاماً رسمية لنسبة المشاركة في هذا الاقتراع، لكن منظمات حقوقية مصرية قدرت هذه النسبة بما بين ٥% و ٧% من إجمالي الناخبين المسجلين. وكان واضحاً أن نظام الانتخاب الفردي كان له تأثير على النتائج وسلوك الناخبين، وخاصة في عمليات الدعاية الانتخابية، وإجراءات التصويت، وتفضيل مرشح على آخر في نطاق مرشحي الحزب الوطني. ومن أهم المؤثرات التي برزت في الانتخابات: المال، والسلطة، والعلاقات الشخصية، فضلاً عن التقاليد والعادات، والثقافة الاجتماعية والعصبيات السائدة.

ولا تزال المرأة المصرية تعاني من تحديات كامنّة في مفاصل النظام الانتخابي السائد. فإذا كانت عملية الترشح وشروطه هي الحلقة الأولى في العملية الانتخابية، فإن المرأة تعاني من مشكلتين على الأقل في تلك المرحلة، الأولى هي تجاهل شبه تام من جانب الأحزاب، خصوصاً العناصر القيادية والحاكمة فيها، التي تنظر لترشيح المرأة على قوائمها على أنه مخاطرة يكون عائدها غالباً خصماً من حساب الحزب في نصيبه من المقاعد. وبالرغم من أن ذلك التحليل ليس صائباً دائماً، إلا أنه لا يزال شائعاً وسائداً، فيما يفسره

ترشيح الأحزاب في الانتخابات التشريعية والمحلية أيضا. والمشكلة الثانية التي تواجهها المرأة في مرحلة الترشيح هي "النسبة أو الكوتا المضادة للنساء"، أي نسبة الـ ٥٠% كحد أدنى من أعضاء البرلمان والمجالس المحلية الذين ينتمون إلى طبقة العمال والفلاحين. إضافة إلى أن أغلب العمال (بالمعنى الانتخابي، الذي يستبعد الوظائف المدنية) هم من الرجال أصلا، فإن المرشحين الرجال يستطيعون التحايل على هذا القيد بسهولة أكبر من النساء، حيث تقيد المعطيات المجتمعية قدرة المرأة على الاستفادة من هذه "الكوتا" بينما يستفيد منها الرجال. فالعامل (بالمعنى الانتخابي) هو من بدأ حياته عاملا نقابيا ولم يحصل على شهادة جامعية، وأغلب هؤلاء هم من الطبقة العاملة الصناعية التي يغلب عليها الرجال. أما الفلاح فهو الذي يمتلك أرضا زراعية صغيرة جدا وتكون مصدر رزقه الرئيس، وأغلب الملكيات العقارية وخصوصا الزراعية في المجتمع الريفي تسجل باسم الرجال (الزوج)، حتى لو كانت بمال الزوجة. أي أن أغلب الـ ٥٠% من الرجال.

ومن ناحية أخرى، فإن أغلب النساء الناشطات سياسياً تأتي من خارج الطبقة العاملة أو المجتمعات الزراعية، وينتمين إلى المهن الحرة، أو يعملن موظفات بالخدمة المدنية، وبالتالي لا يدخلن ضمن تعريف العامل والفلاح، وإنما ضمن "الفئات". ولا يعني ما سبق أن المترشحات في الانتخابات المصرية لم يكن من العاملات والفلاحات، وإنما يعني أن نسبة المترشحات على مقعد الفئات أعلى بوضوح من نسبة المترشحات على مقعد العمال والفلاحين. ومن ناحية ثالثة فإن هذه "الكوتا المضادة للنساء" لا تقف عند نصف المقاعد، وإنما تستطيع أن تنافس أيضا على النصف الآخر، مما يضعف الوزن النسبي للمترشحات النساء على مقعد الفئات في مواجهة منافسيها الرجال من الفئات، وأيضا من العمال والفلاحين.

أما العمليات التالية لمرحلة الترشيح في النظام الانتخابي المصري، مثل تنظيم الدعاية والإنفاق وعمليات الاقتراع والإشراف على الفرز والعد... فلا تزال أيضا حافلة بالتحديات والتعقيدات أمام المرأة المرشحة والمرأة كناخبة أيضا. ولعل أبرز ما تواجهه المرأة المترشحة من تحديات يعود إلى أعمال الدعاية الانتخابية أو تعامل الإعلام أو حتى دور الثقافة والقيم الاجتماعية السائدة نحو المرأة المترشحة. ويبدو أن الدولة قد أدركت ذلك، وفتحت نافذة في التعديلات الدستورية الأخيرة، لتخصيص "كوتا مواتية للنساء"، توازن بها تلك الكوتا المضادة للنساء، حيث أجاز الدستور للبرلمان أن يخصص نسبة من المقاعد للمرأة يتراوح الجدول حولها ما بين ١٠-١٥% من المقاعد المنتخبة في مجلس الشعب والمجالس المحلية. أما مجلس الشورى (الغرفة الأعلى في البرلمان) فإن ثلث مقاعده يتم شغلها بالتعيين بقرار رئاسي، وقد استطاعت الدولة من خلاله ضمان وجود تمثيل واضح للمرأة فيه. أما بالنسبة للمجالس المنتخبة، فقد استفاد الحزب الوطني الحاكم من قدرته على حسم أغلب مقاعدها بالتزكية في الدفع بعدد كبير نسبياً من النساء إلى المجالس المحلية بلغ ٦٠٠٠ امرأة، بنسبة ١١,٥%، وحقق بالتالي طفرة في تواجد المرأة في المجالس المحلية المنتخبة.

ونتيجة لانخفاض الاهتمام بالانتخابات المحلية، وضعف معدل المشاركة بها عن الانتخابات العامة، فإنه لا توجد حملات انتخابية بالمعنى والشكل المتعارف عليه، حيث تنحصر أشكال الدعاية في بعض اللقاءات والندوات المنظمة من قبل الحزب، فضلاً عن محاولات استقطاب المعارف والأصدقاء. وبالتالي لم تحدث أية انتهاكات لقواعد الحملات الانتخابية وفقاً للقانون، كما أنه لم تعقد أية تحالفات أو ائتلافات بين أحزاب المعارضة ومرشحيها خلال الانتخابات المحلية.

وكان على رأس القضايا التي تضمنتها الحملات الانتخابية لمرشحي الأحزاب والمستقلين في آخر ثلاث دورات انتخابية محلية^{١٧}: البطالة، والإسكان، والتعليم، فضلاً عن الموضوعات المتعلقة بصحة المواطنين، والمرافق العامة. وقد أثارت الأحزاب السياسية معظم هذه القضايا والموضوعات خلال مناقشاتها العامة، باعتبارها قضايا جماهيرية تحظى باهتمام كبير من كافة المواطنين. كما حظيت قضية الإصلاح الديمقراطي باهتمام كافة الأحزاب السياسية خلال الانتخابات، حيث طالبت هذه الأحزاب بإطلاق حرية تكوين الأحزاب، وإصدار الصحف، وإلغاء القوانين الاستثنائية، وإجراء انتخابات نزيهة، هذا فضلاً عن قضية الإصلاح الاقتصادي.

ويمكن أن نشير إلى عدة ملاحظات على سير الانتخابات المحلية الأخيرة (أبريل ٢٠٠٨) في الوحدات المحلية الخمس محل الدراسة، وذلك على النحو التالي:

- هيمنة الحزب الوطني الديمقراطي (الحزب الحاكم) على العملية الانتخابية، وعدم وجود منافسة حقيقية له في معظم الدوائر، مما أدى لفوزه بالتركية فيها (قريتي الرياض وتله)، وفي بعض الدوائر كانت هناك منافسة، ولكنها هامشية، من جانب بعض أحزاب المعارضة والمستقلين، كما هو الحال في حي بور فؤاد وحي المنتزه، أو من جانب بعض أعضاء التيار الديني (الإخوان المسلمون) كما هو الحال في حي شرق مدينة نصر.
- قيام الحزب الوطني بإجراء انتخابات داخلية لاختيار مرشحيه في الانتخابات، وبروز دور مسؤولي الحزب على المستوى الوطني في اعتماد أو رفض بعض المرشحين محلياً.
- تأثر الناخبين بالقدرات الشخصية للمرشحين بصورة أكبر، مقارنة بانتماءاتهم الحزبية أو البرامج الانتخابية.
- لعب المال دوراً كبيراً ومؤثراً في حسم العملية الانتخابية لصالح بعض رجال الأعمال والأثرياء.
- ظهر تباين في مستوى مشاركة المرأة في الانتخابات بين الريف والحضر، وهو ما ظهر في حالات الدراسة، حيث كانت نسبة مشاركة المرأة ضعيفة للغاية في الوحدات الريفية، مثل قرية تله (المنيا) حيث كشفت الإحصاءات أن عدد السيدات اللاتي توجهن بالفعل للمشاركة في الانتخابات المحلية بلغ نحو ٤٠٠ سيدة فقط من جملة ١٣ ألف سيدة مقيدة في الجداول الانتخابية. ولم يتم ترشيح أية امرأة في انتخابات مجلس قرية تله خلال الانتخابات الثلاث الماضية، ولكن ظهر العنصر النسائي ممثلاً في أمينة المرأة بالحزب الوطني الديمقراطي بمركز المنيا، وهي من أبناء قرية تله. وفي انتخابات ٢٠٠٨ غابت المرأة عن المجلس المحلي للقرية. وكذلك في قرية الرياض (دمياط) حيث لم يرشح الحزب الوطني أية امرأة، ويقتصر دور المرأة في القرية على أمانة المرأة داخل الحزب الوطني الديمقراطي. أما في المناطق الحضرية للدراسة، فقد كانت مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة أعلى نسبياً، كما في مجلس محلي في بور فؤاد والذي يضم ٥٤ مقعداً، حيث ارتفع تمثيل المرأة من سيدتين (١، ٧٪) في انتخابات ١٩٩٦، إلى الضعف في انتخابات ٢٠٠٢، ثم وصل إلى ٨، ١٧٪ في انتخابات ٢٠٠٨. وأيضاً في مدينة نصر، حيث بلغ عدد المرشحات من الحي ٨ مرشحات، ٤ منهن على مستوى الحي و٤ على مستوى المحافظة،

وجميعهن من الحزب الوطني الديمقراطي، وقد فازت جميعهن في انتخابات ٢٠٠٨. كما توجد امرأة تشغل منصب وكيلة المجلس الشعبي المحلي للمرة الثانية على التوالي، وهناك سيدتان في منصب رئيسة لجنة في المجلس الشعبي المحلي للحي.

- ظهر تدني كبير في نسبة مشاركة الناخبين، وخاصة في الانتخابات الأخيرة والتي شهدت نسبة مشاركة ضئيلة لم تشهدها أية انتخابات في مصر من قبل، الأمر الذي يلقي بظلاله على شرعية المجالس المنتخبة بشكل واضح.

وبمراجعة تقارير التغطية الإعلامية للانتخابات المحلية، ومدى المساواة بين المرشحين في الدعاية الانتخابية، اتضح أن هناك نوعاً من الانحياز الكبير لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي مقارنة بالمرشحين الآخرين، خاصة المستقلين. وتكاد تنحصر الدعاية الانتخابية لمرشحي أحزاب المعارضة في وسائلهم الإعلامية الحزبية، برغم أنها لا تتعدى صحيفة حزبية قليلة الانتشار. ويلاحظ أن الصحف الحكومية خصصت أغلب مساحتها للحزب الوطني، ولم تكثف بذلك، بل حاول بعضها تخصيص مساحات مهاجمة الجهات المرشحة الأخرى المنافسة للحزب، فيما حاولت الصحف المستقلة أن تكبح جماح الصحف الحكومية، بحيادها في تغطيتها قدر الإمكان، وإن كان قد غلب على تغطيتها الموقف الأيديولوجي الذي تتبناه هيئة التحرير لكل صحيفة. بينما لم يختلف الوضع كثيراً بالنسبة للقنوات التليفزيونية، فالقنوات المملوكة للدولة تبنت وجهة نظر الحزب الحاكم في الدفاع عن قضاياه وليس الدفاع عنه فقط، أما القنوات المستقلة فقد حاولت أن تكون أكثر حياداً^{١٨}.

ثالثاً: نظام الأحزاب السياسية

يبلغ عدد الأحزاب المقيدة لدى لجنة الأحزاب السياسية في مصر حالياً ٢٤ حزباً، ويعد الحزب الوطني الديمقراطي هو الحزب الوحيد الفاعل في الانتخابات المحلية، أما الأحزاب الأخرى فتواجهها هامشي في معظم الدوائر. ويحظر القانون إنشاء أي حزب على أساس ديني، ومن ثم فإنه لا توجد أحزاب دينية، ولكن جماعة الإخوان المسلمين لها نشاط واسع في العديد من الوحدات المحلية، ويصعب التعرف على عدد أعضاء الجماعة أو عدد مرشحيها بصورة رسمية، لأنها جماعة محظورة سياسياً، ويتقدم مرشحوها بأوراقهم في الانتخابات كمستقلين.

وينظم القانون مصادر تمويل الأحزاب السياسية، وتتكون موارد الحزب من اشتراكات وتبرعات أعضائه، وحصيلة عائد استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي. ولا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو من أي شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية. تقوم الأجهزة المحاسبية بمراقبة موازنات الأحزاب في حالة حصولها على تمويل حكومي، كما حدث في انتخابات الرئاسة لعام ٢٠٠٥، وذلك وفقاً للتعديل الأخير على قانون الأحزاب السياسية، والذي نص على زيادة الدعم الحكومي للأحزاب السياسية.

وتختلف الأحزاب فيما بينها في طريقة اختيار مرشحيها على مستوى المحليات، فالحزب الوطني الديمقراطي يختارهم بناء على رأي المجمع الانتخابي، حيث تجري الانتخابات داخل الحزب من أجل اختيار المرشحين عن كل دائرة انتخابية، وذلك في كافة الدوائر الانتخابية على مستوى الجمهورية. أما باقي الأحزاب السياسية، فإنها لا تستطيع تقديم مرشحين لها في كافة الدوائر، وبالتالي يتم الاختيار بناء على القدرات الشخصية للمرشح، واستعداده لخوض الانتخابات بمساندة حزبه.

وفيما يتعلق ببرامج الأحزاب الرئيسية المشاركة في الانتخابات، فقد ركز البرنامج الانتخابي للحزب الوطني على وضع خطة واضحة للاستثمار، والإنتاج، والتشغيل، وتطبيق الفكر الجديد الذي طرحه الحزب في تطوير المحليات، مع العمل على إيجاد موارد حقيقية، يتم بموجبها تخفيف الأعباء عن الأسر المصرية وخاصة من محدودي الدخل.

أما عن البرنامج الانتخابي لحزب الوفد، فقد أكد على ضرورة العمل على ترسيخ الديمقراطية، وإلغاء القوانين الاستثنائية، واستقرار الأسعار، وتطوير الجهاز الإنتاجي، والنهوض بالقطاع الخاص، وترشيد سياسة دعم السلع الاستهلاكية، وربط الأجور بالأسعار، ووضع سياسة جديدة للتعليم وتطويره، وحل أزمة الإسكان، وقانون جديد ينظم العلاقة بين المالك والمستأجر.

وفيما يتعلق بالبرنامج الانتخابي لحزب الغد، فقد أكد على أهمية العمل على تحقيق إصلاح اقتصادي وسياسي شامل، وتبني مشروع قومي لدعم واكتشاف الموهوبين، ومساعدة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن مواجهة مشكلات المياه والصرف الصحي.

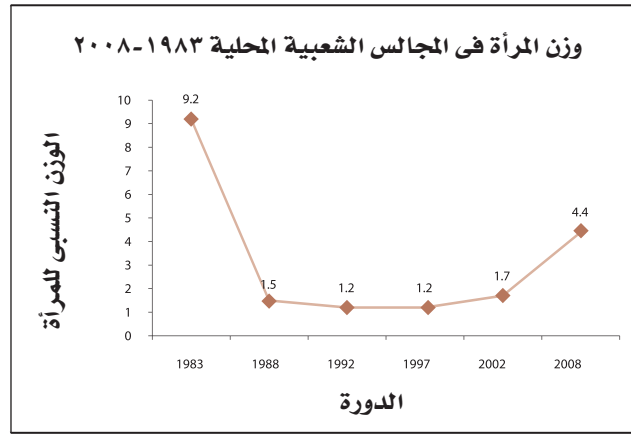
وحول إمكانية تغيير الأغلبية داخل المجلس الشعبي المحلي، نتيجة لتغيير بعض الأعضاء لصفاتهم الحزبية، خلاف ما يحدث دائماً في مجلس الشعب لصالح الحزب الوطني، فلم يتم رصد أي حالة من هذا النوع بين أعضاء المجالس الشعبية محل الدراسة، وبالتالي لم يحدث حتى الآن أن تغيرت الأغلبية الحاكمة في أي من المجالس الشعبية المحلية، نتيجة للتحالفات فيما بين الأحزاب بهدف إحداث أغلبية جديدة، أو بسبب تغيير بعض الأعضاء لصفاتهم الحزبية أو انتقالهم من حزب إلى آخر^{١٩}.

وعن مدى تأثير نظام الأحزاب على أداء رئيس المجلس التنفيذي، فإن تولى الموقع التنفيذي يتم وفقاً للقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة، وذلك وفقاً لإعلان يتم نشره ويتقدم له من يستوفي الشروط، ويأخذ الاختيار صورة تعاقد وظيفي سنوي، يمكن إلغاؤه إذا أدخل أحد الطرفين بالتزاماته. أما عن تأثير الأحزاب على أداء رئيس المجلس الشعبي المحلي، ففي ظل وجود حزب مسيطر هو الحزب الوطني، فإنه من المتوقع أن يكون هيكل المجلس الشعبي المحلي انعكاساً لسيطرة الحزب الوطني.

ومن حيث أداء المجالس الشعبية المنتخبة، فهناك من يرى أنها قامت بإصدار قرارات وتوصيات كثيرة وهامة خلال دوري الانعقاد الماضيين، حيث كانت هيمنة الحزب الوطني على المقاعد مصدر قوة وليس ضعف، لأنها

تعزز التعاون بين الجناح الشعبي والجناح التنفيذي على مستوى الوحدة المحلية، لتطبيق أهداف الحزب وأهداف المجلس المحلي، كما أن انتماء رئيس المجلس لحزب الأغلبية، قد يعطيه سلطةً ونفوذاً كبيراً على الأعضاء، كما يحول دون انفصال الرئيس عن الحزب، وإن كان يؤثر سلباً على درجة استقلاله.

أما عن الفئات الاجتماعية التي لا تتمتع بالتمثيل في المجالس الشعبية المحلية بما يتناسب مع حجمها، فهي تتمثل بالأساس في النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة. ولم ينظر إلى الفئة الأخيرة على وجه خاص لا قانوناً ولا واقعاً، من حيث تحديد نسبة لها في عضوية المجالس المحلية لإمكانية التعبير عن مشاكلهم.



لقد حصلت المرأة في انتخابات ٢٠٠٨ على ٢٣٠٠ مقعد، أي بنسبة ٤,٤٪، وهي جد متواضعة، ورغم التحسن الطفيف الذي طرأ على وزنها النسبي العام في انتخابات ٢٠٠٨ مقارنة بالمجالس السابقة المشكّلة عام ٢٠٠٢. حيث فازت المرأة بعدد ٨٢٦ مقعداً من بين ٤٩٥٢٢ مقعداً، أي أقل من ٢٪ (وبالتحديد ٦٨,١٪) من إجمالي المقاعد. ومن الجدير بالذكر أن أعلى نسبة لتمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية كانت في عام ١٩٨٣، حيث جرت الانتخابات المحلية بنظام القوائم الحزبية المطلقة، وتم تخصيص مقاعد للمرأة، واستمرت المجالس الشعبية المحلية لمدة خمس سنوات، ثم صدر القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٨ ليضيف مقعداً فردياً بجوار مقاعد القوائم الحزبية في كل دائرة، ولكن تم إلغاء المقاعد المخصصة للمرأة، وهذا ما يفسر انخفاض نسبة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية منذ انتخابات ١٩٨٨. ولوحظ في هذا السياق، بعض التحسن (النسبي) في عام ٢٠٠٨، حيث ارتفعت نسبة تمثيل المرأة من ٢,١٪ عامي ١٩٩٢ و١٩٩٧، إلى ٧,١٪ عام ٢٠٠٢، ثم ٤,٤٪ عام ٢٠٠٨.

رابعاً: المسؤولون المنتخبون

ينتخب المجلس الشعبي المحلي في كافة المستويات الخمسة للتنظيم المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع رئيساً له ووكيلين، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. وقانوناً، يتم إعطاء الفرصة لجميع الأعضاء لترشيح أنفسهم للمواقع القيادية في المجلس، سواء منصب الرئيس والوكيلين، أو رؤساء

اللجان النوعية بالمجلس، إلا أنه من الناحية الواقعية يسيطر الحزب الوطني (الحاكم) على المجالس الشعبية المحلية كلها، ويحتفظ لنفسه بشغل هذه المواقع القيادية في كافة المجالس.

وكمبدأ عام، ينص القانون على أن رئيس المجلس هو الذي يمثله أمام القضاء وفي مواجهة الغير، أما رئيس الوحدة المحلية فهو من التنفيذيين المعيّنين من جانب الحكومة. ورغم ذلك فإن كليهما، أي رئيس المجلس المنتخب ورئيس الوحدة المحلية المعين، ينتميان إلى الحزب الوطني، إلا أنهما منصبان مختلفان، ويفترض قانوناً أن تقوم بينهما علاقات رقابة متبادلة، وهو ما بدأ يظهر وينمو مؤخراً.

تقييم السكان المحليين لأداء المجلس الشعبي (عينة ١٠٠ فرد/ لكل وحدة محلية)

| اسم الوحدة | جيد | مقبول | سيئ | لم يجب |
|---------------|-----|-------|-----|--------|
| بورفؤاد | ٢٦ | ٥٥ | ١٧ | ١٢ |
| شرق مدينة نصر | ٢٢ | ٣٨ | ٢٠ | ٢٠ |
| المنتزه | ١٩ | ٤٢ | ٣٨ | ١ |
| الرياض | ٠ | ٣٩ | ٦٠ | ١ |
| تله | ٣ | ٣١ | ٦٤ | ٢ |

ويتضح من خلال الاستبيان، أن هناك حالة من التحفظ على أداء المجالس الشعبية المحلية في حالات الدراسة الخمس، حيث أن غالبية الآراء جاءت لتدل على أن أداء المجلس الشعبي المحلي مقبول، وتلاها الرأي الذي يرى أنه سيئ، والنسبة الأقل من ترى أنه جيد. مما يدل على ضرورة تفعيل أداء المجالس الشعبية المحلية، ومأسسة العلاقة بين هذه المجالس والمواطنين المحليين.

أما القواعد التي تحكم العلاقة بين المجلس المحلي ورئيسه وأعضائه، فهي مستمدة من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ولانئحته التنفيذية، واللائحة الداخلية النموذجية للمجالس الشعبية المحلية الصادرة عام ١٩٨٠، فضلاً عن اللائحة الداخلية التي تصدرها المجالس المحلية لتنظيم عملها وتحديد اختصاصاتها.

وعن الآليات المتوفرة لإخضاع رئيس المجلس للمحاسبة أمام المجلس، فإن رئيس المجلس يُسأل مثله مثل أي عضو بالمجلس، ولا يُسأل عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه. وكذلك بالنسبة للمسؤولية الجنائية، فهو يخضع مثل أي عضو لهذه المسؤولية. ويحظر على رئيس المجلس مثله مثل أي عضو، أن يحضر جلسات المجلس أو لجانه إذا كانت له أو لأحد أقاربه أو أصحابه حتى الدرجة الرابعة بالذات أو الواسطة مصلحة شخصية في المسألة المعروضة أو إذا كان وصياً أو قيمياً أو وكيلاً ممن له فيها مثل هذه المصلحة^{٢١}.

ومن جانب آخر، لا توجد آليات محددة لإمكانية محاسبة رئيس المجلس الشعبي المحلي أمام الرأي العام. وكثيراً ما تأخذ هذه المحاسبة صورة متدرجة، مثل التجمع من قبل طوائف معينة أو جمهور له مشكلة، ويرى



أن رئيس المجلس يقف دون حلها، فيجتمعون سلمياً أمام المجلس المحلي أو يرسلون احتجاجات في صورة مذكرات مكتوبة إلى الجهات المختصة في حالة وجود موقف سلبي لرئيس المجلس، أو يقومون بطبع منشورات تكشف النواحي السلبية في تصرفات رئيس المجلس وتوزيعها على المواطنين لتعبئة الرأي العام ضده. وقد يتم اللجوء إلى الاعتصام أمام المجلس الشعبي المحلي لحين تصحيح الوضع السلبي من قبل رئيس المجلس. أما عن إمكانية محاسبته أمام جمهور الناخبين في الفترات الواقعة بين الانتخابات، فالوسيلة الوحيدة لذلك هي عدم انتخابه مرة أخرى.

وفيما يتعلق بالبرامج التدريبية التي يتلقاها عضو المجلس الشعبي المحلي، يلاحظ أنها محدودة جداً، ويأتي معظمها نتيجة اجتهادات فردية، لا تعتمد على خطة ومنهج علمي منظم وكامل عن الإدارة المحلية. كما أن معظم المعلومات التي يتلقاها أعضاء المجلس الشعبي المحلي، تأتي من "مدربين" غير مختصين بالإدارة المحلية، حتى لو كانوا أكاديميين وأساتذة جامعات. ولهذا ينبغي إعادة النظر في هذه البرامج، بحيث تشمل على جزء يتعلق بالإدارة المحلية ومقوماتها وصورها، وجزء آخر يتعلق بطبيعة النظام السياسي ومفاهيم الديمقراطية والمساواة، فضلاً عن جزء يتعلق باختصاصات ومسؤوليات عضو المجلس الشعبي والقوانين المرتبطة بعمله.

ورغم ذلك، فهناك نشاط موجه لعضو المجلس الشعبي المحلي تقوم به الوحدات المحلية، ويأخذ صورة تنظيم مؤتمرات أو ندوات داخل قاعة ديوان عام المحافظة، أو المجلس الشعبي المحلي، عن موضوعات تتعلق بالإدارة المحلية، وذلك بإشراف مديريات التنظيم والإدارة، أو إدارة التدريب والتنظيم بالمحافظة، وبتنظيم دورات المحافظة أو المجلس الشعبي المحلي. وقد تقوم جهات أخرى (هيئات ومؤسسات وشركات) بتنظيم دورات تدريبية عن الإدارة المحلية بصفة عامة، وذلك للعاملين لديها بكافة درجاتهم الوظيفية. وتقوم بذلك إدارات التدريب بهذه الجهات.

وينظم قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، كيفية الوصول إلى المعلومات والبيانات المتعلقة بعمل مختلف الدوائر الإدارية في نطاق الوحدة المحلية، حيث ينص على أن من أهم اختصاصات المجلس الرقابة على مختلف المرافق والأعمال، وله أن يطلب أي بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى، الإنتاجية والاقتصادية وغيرها، العاملة في دائرة عمل المجلس^{٢٢}.

المحور الثاني: العمليات/ الممارسات

أولاً: إدارة الانتخابات

لقد نظم القانون تقسيم الوحدات المحلية إلى دوائر انتخابية بغرض تنظيم مشاركة الناخبين. وهناك حزمة من الإشكاليات في مسألة تقسيم الدوائر، لاسيما من زاوية التوافق مع المعايير الدولية. ومن أبرز الانتقادات لتقسيم الدوائر الحالي: عدم التناسب بين الكثافة السكانية والكثافة الانتخابية والمساحة الجغرافية، وعدم

اتساق وتعقيد خطوط حدود الدوائر وتدخل العوامل السياسية والحزبية والأمنية في ذلك، وعدم تناسب نوعية مقر الاقتراع وتوزيعها مع الطبيعة الديمغرافية والظروف الاجتماعية للناخبين بالدائرة، الخ. إلا أنه لم ترصد نزاعات قانونية بخصوص تقسيم الدوائر بالحالات محل الدراسة، وإن كان يلاحظ انخفاض عدد المقار الانتخابية في بعض الدوائر مثل مدينة نصر.

ويوجد في بعض مناطق الريف ما يعرف بالحصص الانتخابية، حيث تعني الحصة كتلة تصويتية معينة تمثل القرية أو جزء من القرية، وفقاً لحجم كتلتها الجغرافية والديمغرافية، وعلى هذا الأساس يتم تقسيم وتوزيع مراكز الاقتراع، وبصفة عامة، إن هناك تراضياً حول الحدود الجغرافية لكل حصة انتخابية في الحالات الريفية من الدراسة. وقد حدثت ممارسات على أرض الواقع أصبحت نوعاً من العرف في بعض المناطق الريفية، تتمثل في تحكم العمدة في اتجاهات التصويت في الحصة التي يمثلها، وقيامه أحياناً شخصياً بالتصويت نيابة عنها ككل في اتجاه معين، ربما يعبر أيضاً عن توافق القيادات العائلية في القرية عندما تتفق على "إعطاء أصوات القرية لفلان". وهذا بالطبع مخالف لقوانين الانتخاب، ولكنه يحدث كثيراً في الانتخابات المحلية، لاسيما في ظل ابتعاد عملية الاقتراع في تلك المناطق عن الاهتمام الإعلامي العام.

ثانياً: طريقة إبداء الرأي (التصويت)

يشترط القانون أن يقوم الناخب باختيار أي عدد من المرشحين على أن لا يزيد عن العدد المطلوب، ولا يقل عن نصف ذلك العدد، وإلا اعتبر صوته باطلاً. وتجرى عملية الاقتراع في سرية، ويقوم الناخب بالتوقيع أو تثبيت البصمة أمام اسمه بكشوف الناخبين بعد غمس إصبعه بالحبر الفسفوري. وتتولى اللجان العامة مهمة الفرز وإعداد محاضر بالنتائج وتسليمها للمحافظ المختص.

ولا ينظم القانون الحالي عملية مراقبة الانتخابات، فقد رفضت السلطات السماح للمراقبين الدوليين بمراقبة الانتخابات سواء في الانتخابات العامة أو الرئاسية وبالتالي المحلية. وفيما يتعلق بالانتخابات المحلية الأخيرة لعام ٢٠٠٨، قام المجلس القومي لحقوق الإنسان بتلقي طلبات منظمات المجتمع المدني لمتابعة العملية الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية، وقام بإرسالها إلى اللجنة المشكلة للإشراف على الانتخابات لإصدار التصاريح اللازمة، ولم يخل ذلك بحق منظمات المجتمع المدني في التقدم مباشرة إلى أمانة اللجنة المشار إليها. ورغم عدم قبول الحكومة المصرية لفكرة المراقبة الدولية للانتخابات، فقد تمكنت بعض المنظمات الدولية العاملة في مجال مراقبة الانتخابات، من التعاون مع بعض المنظمات الأهلية المصرية (مثل المعهد الجمهوري الدولي، والمعهد الوطني الديمقراطي)، وإعداد تقارير بنتائج المراقبة للانتخابات البرلمانية الأخيرة. ونظراً لعدم سماح الحكومة المصرية للمراقبين الدوليين بدخول مراكز الاقتراع، فقد اضطرت هذه المنظمات إلى جمع المعلومات من خلال الحديث مع الناخبين والمرشحين وممثليهم، إضافة إلى الراصدين المحليين والمسؤولين عن الانتخابات، مع إقامة علاقات مباشرة مع مراقبي الانتخابات المحليين الذين شكلوا مصدراً هاماً للمعلومات.

وكانت الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٥ هي التجربة الحقيقية الأولى لرقابة منظمات المجتمع المدني وحقوق الإنسان على الانتخابات، حين أصدرت محكمة القضاء الإداري حكماً في ٦ تشرين الثاني ٢٠٠٥ بأحقية منظمات المجتمع المدني في مراقبة ومتابعة العملية الانتخابية داخل لجان الاقتراع والفرز وخارجها. ولكن منظمات المجتمع المدني لم تتمكن من مراقبة انتخابات الرئاسة التي جرت في ٧ أيلول ٢٠٠٥ من داخل لجان الاقتراع، رغم حصولها على حكم من محكمة القضاء الإداري يسمح لها بالمراقبة. فقد استأنفت الحكومة هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا التي قامت بإلغائه، بدعوى أن قرارات اللجنة الرئاسية المشرفة على الانتخابات محصنة، ولا يجوز الطعن عليها وفقاً لنص المادة ٧٦ من الدستور التي تحدد عمل اللجنة.

وقد طالب عدد من تلك المنظمات بتقنين دور المجتمع المدني في المراقبة الدائمة للانتخابات في مصر، كما قام المجلس القومي لحقوق الإنسان بسلسلة من المشاورات مع العديد من المنظمات الحقوقية بشأن مشاركتها في مراقبة الانتخابات. وقد وافقت اللجنة العليا للانتخابات على السماح لممثلي المجلس القومي لحقوق الإنسان والجمعيات الأهلية المصرية بمتابعة الانتخابات المحلية في عام ٢٠٠٨، واشترطت فيمن تصدر لهم تصاريح بمتابعة سير العمليات الانتخابية أن يكونوا من المشهود لهم بالحياد، وألا يكونوا من المنتمين للأحزاب أو من المشاركين في الانتخابات، وذلك ضماناً لعدم مساندتهم لمرشح أي حزب. وقد واجهت العديد من هذه المنظمات رغم ذلك مشكلات أثناء قيامها بأعمال الرقابة، تراوحت بين منعها من أداء عملها تماماً، بدعوى عدم وجود تعليمات بالسماح لها بالرقابة، أو عدم السماح لبعض المراقبين بالدخول لمراقبة لجان التصويت أو الفرز.

ثالثاً: مشاركة الناخبين

يحدد القانون سن المشاركة في الانتخابات المحلية والعامية بـ ١٨ عاماً. وفيما يتعلق بنسبة مشاركة الناخبين في الانتخابات المحلية، فإنها منخفضة إلى حد كبير، حيث يوجه الاهتمام الأكبر إلى الانتخابات العامة. ولم تعلن رسمياً نسبة المشاركة الفعلية في انتخابات المجالس الشعبية المحلية الأخيرة (نيسان ٢٠٠٨)، ولكن التقديرات تشير إلى أنها لم تصل إلى نسبة ١٠٪ في أفضل الأحوال.

ولا توجد قواعد قانونية وإجراءات متبعة لمساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة وفقاً للقانون، وعليه فقد يختلف هذا الأمر من منطقة لأخرى. فقد حصل بعض الناخبين من جهة عمله على تذكرتين بلا مقابل للسفر ذهاباً وإياباً من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق السكك الحديدية الحكومية، وأغلب هؤلاء من الكتل الناخبة العاملة بالمصالح الحكومية الذين تم حشدهم للذهاب إلى التصويت. وسمح المشرف في بعض مراكز الاقتراع بدخول مرافق مع المكفوف لمساعدته في الإدلاء بصوته، في حين اكتفى المشرف في مراكز أخرى بسؤال الناخب المكفوف عن اختياراته في التصويت، وقام المشرف بالتأشير على ذلك في بطاقة التصويت. وقام المرشحون في بعض الحالات بإرسال سيارات لإحضار ذوي الاحتياجات الخاصة أو كبار السن إلى مراكز التصويت لمساعدتهم^{٣٣}.

ويلاحظ وجود تباين في مستوى مشاركة المرأة في الانتخابات بين الريف والحضر، حيث كانت نسبة مشاركة المرأة ضعيفة للغاية في الوحدات الريفية، وهو ما ظهر على سبيل المثال في قرية تله. فقد كشفت الإحصاءات أن عدد السيدات اللاتي توجهن بالفعل للمشاركة في الانتخابات المحلية بلغ نحو ٤٠٠ سيدة فقط، من جملة ١٣ ألف سيدة مقيدة في الجداول الانتخابية. أما في المحافظات الحضرية فلم تختلف نسبة مشاركة المرأة كناخبة كثيراً عن الرجل. وكانت مشاركة المرأة كمرشحة محدودة للغاية في كافة الوحدات المحلية، حيث أحجمت معظم الأحزاب عن ترشيح نساء.

القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية

يركز هذا الجزء من الدراسة على تقييم الإدارة المحلية في مصر من خلال عدة معايير، تتمثل في مدى انفتاحها على الجماهير، ومعاملتهم على أساس من المساواة وعدم التمييز، إضافة إلى شفافية بنيتها التنظيمية وإجراءاتها، واستجابتها لاحتياجات المواطنين. وترتبط فعالية الإدارة المحلية في تحقيق ديمقراطية تفاعلية، بنجاحها في تطبيق هذه المعايير، فضلاً عن قدرتها على التعاون والمشاركة مع الأحزاب السياسية والمجتمع المدني والمواطنين، من أجل صياغة رؤية مشتركة لواقع ومستقبل المجتمع المحلي، وتحقيق قدر من التوافق الجماعي بشأن القضايا المحلية المطروحة، والعمل على صناعة القرارات بشكل تعاوني.

المحور الأول: المؤسسات

أولاً: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية

١- الشفافية:

تعد الشفافية عنصراً رئيسياً في تقييم مدى ديمقراطية الإدارة المحلية. ويتطلب تحقيق الشفافية إتاحة الوثائق الخاصة بالإدارة المحلية للمواطنين لكي يطلعوا عليها، ووضع إجراءات تنظيمية لذلك، مثل إعلانها في أماكن مخصصة أو طبعتها في نشرات، أو عرضها على الموقع الإلكتروني للوحدة إن وجد. كما تتطلب الشفافية الإعلان عن اجتماعات وجلسات المجالس الشعبية المحلية بمختلف مستوياتها، والسماح للمواطنين بحضورها لعرض مشاكلهم، والاطلاع على ما يدور داخلها من مناقشات تتعلق بالميزانية المحلية، وكافة القضايا التي تهم الجماهير.

وقد أوضحت الدراسة تباين الوحدات المحلية فيما يتعلق بتوفير الوثائق للمواطنين، حيث حققت بعض الوحدات المحلية (مثل حي بور فؤاد) قدراً كبيراً من الشفافية، من خلال إتاحة هذه الوثائق للمواطنين بوسائل مختلفة، بينما لم تتحقق مثل هذه الشفافية في وحدات محلية أخرى، (مثل قرية الرياض، وقرية تله)، حيث لا يستطيع المواطنون الحصول على أية وثائق تقريباً من الوحدة المحلية. وجدير بالإشارة أن هناك العديد من المطالبات بضرورة إصدار القانون الخاص بحرية تداول البيانات والمعلومات، الذي يساعد على توفير البيانات والمعلومات بشكل دوري، ويسمح بمشاركة المواطنين بشكل فاعل. وقد رصد فريق الدراسة،



المشاكل التي تواجه بعض وسائل الإعلام في تعاملها مع الوحدات المحلية، ومنها غياب البيانات والمعلومات الدقيقة التي يمكن عرضها على المواطنين.

أما عن الشفافية في مناقشة الميزانية المحلية وإقرارها، فقد لوحظ أنها غائبة بدرجة كبيرة عن معظم الوحدات المحلية، حيث توجد العديد من المعوقات في هذا الشأن، ومنها مشكلة انخفاض الموارد الذاتية للوحدة المحلية، وتأخر التمويل المركزي لمدة طويلة، مما يعطل إقامة المشروعات المحددة في الميزانية، ويؤدي إلى المساس بالشفافية المطلوبة. كما أن التمويل المحلي من خلال الاقتراض تكتنفه الكثير من الصعوبات، من حيث شروطه، أو المبالغ المسموح بها، أو الضمانات المطلوبة.

وفيما يتعلق بالإعلان عن الوظائف التنفيذية الشاغرة في الإدارة المحلية كوسيلة لتحقيق الشفافية، فقد نظمتها اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية وتعديلاته. ويكشف الواقع أن معظم الموظفين ينفرون من العمل بوظائف الإدارة المحلية بسبب ضعف المرتبات، وعدم الاهتمام بأهمية العمل المحلي. ويلاحظ بأن معظم القيادات في المجالس التنفيذية، هي من خارج أبناء الوحدة المحلية التي يعملون بها.

ويتضح من خلال نتائج الاستبيان، أن غالبية الآراء للمواطنين في الوحدات المحلية الخمس، تتجه إلى تقييم التعامل مع الوحدة المحلية بشقيها التنفيذي والشعبي على أنه ما بين مقبول وسيئ، مما يستدعي التعرف على السلبيات والعمل على علاجها، مع العلم بأن أغلب العاملين بالإدارة المحلية هم من أبناء المجتمع المحلي.

تقييم السكان المحليين لمستوى التعامل مع الوحدة المحلية

| اسم الوحدة | جيد | مقبول | سيئ | لم يجب |
|---------------|-----|-------|-----|--------|
| بور فؤاد | ١٩ | ١٨ | ٢٣ | ٤٠ |
| شرق مدينة نصر | ٥ | ١٧ | ١٢ | ٦٦ |
| المنتزه | ١٣ | ٢٧ | ٣٤ | ٢٦ |
| الرياض | ١ | ٥٩ | ٢٧ | ١٣ |
| تله | ٧ | ٣٧ | ٥٢ | ٤ |

ويكشف الواقع، أنه رغم الإعلان عن الوظائف الشاغرة وتقديم المرشحين وإجراء الاختبارات، فإن العمل في الإدارة المحلية يأخذ اتجاهاً آخر، يتمثل في تعيين العديد من قيادات الشرطة والقوات المسلحة المحليين إلى التقاعد، وذلك تكريماً لهم على أدائهم السابق. ويتم ذلك دون مراعاة لحقيقة كون العمل بالإدارة المحلية، يختلف تماماً عن العمل في المجال العسكري والشرطي، وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى حدوث العديد من المشاكل ويعطل جهود التنمية. إضافة إلى ذلك فإن تعيين القيادات المحلية من خارج نطاق المجتمع المحلي، يؤدي إلى نوع من الغربة بينهم وبين العاملين المحليين من أبناء المجتمع المحلي. وربما يعود ذلك لعدة عوامل، تفسر ولكنها لا تبرر تدني أداء المحليات، وسلبية النظرة السائدة تجاه الوحدة المحلية، ومنها:

أ- إذا كان أغلب الموظفين بالمحليات هم في النهاية من سكان المحليات ويعرفون مشكلاتها، فإن القيادات المحلية ليست من المجتمعات المحلية التي تقودها، وإنما يتم اختيارها وتدويرها على المواقع القيادية، وذلك لتحقيق مصالح شخصية أو حزبية أحياناً، أو لاعتبارات أمنية.. فتصبح مفروضة على المجتمع المحلي.

ب- الضعف الحاد في آليات بناء القدرات وأساليب العمل والتدريب وقياس الأداء للعاملين بالمحليات (التنفيذيون والشعبيون على حد سواء)، وغياب إستراتيجية وطنية لتحسين الكفاءة وإعداد القيادات المحلية.

ج- التدني الحاد في الدخل الرسمي للعاملين بالمحليات (وهم يشكلون أغلب العاملين بالدولة)، مما يجعل الفساد أو استغلال المنصب والوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية أمراً شبه حتمي.

أما الإعلان عن الوظائف الخالية ”وربما غير المرغوبة“ فيتم بوحدات الإدارة المحلية، وخاصة الوظائف المهنية مثل المهندسين في كافة التخصصات (الكهرباء - الميكانيكا - الطرق - المدني والعمارة). ويتم عقد دورات تدريبية للمرشحين قبل إلحاقهم بالعمل، ويتم التعاقد مع المقبولين.

وتتعدد الأجهزة الحكومية في المحليات بشكل كبير، كما تتباين تبعيتها الفنية والإدارية مركزياً ومحلياً، مما يؤدي إلى صعوبة التنسيق بين الجهات المختلفة، وتضخم الجهاز الإداري المحلي، وتعارض الاختصاصات والصلاحيات، الأمر الذي يترتب عليه غموض المسؤوليات.

وهكذا أصبحت السلطة المركزية هي المسؤول الأول عن تقديم الخدمات العامة في المحليات، كما أضحت هي الجهة محل مساءلة المواطن المحلي، وبذلك طالت خطوط المساءلة وقلت فعاليتها.

ويحتاج تطبيق الشفافية في المحليات إلى مواجهة مشكلة سلبية الشخصية المصرية، وعدم تقدير قيمة الوقت، والتخلص من المعوقات البيروقراطية، والاهتمام الزائد بالشكليات. هذا إضافة إلى مواجهة مشكلة انهيار التأييد الشعبي للسلطة المختصة، نتيجة تقصيرها في الوفاء بالواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، والإعداد السليم للموازنة، وتوضيح الأعمال والبرامج المقترح إنجازها، والبرنامج المالي اللازم لتمكين المجلس الشعبي المحلي من ممارسة مسؤولياته.

٢- الانفتاح:

يكشف الواقع في بعض حالات الدراسة عن انفتاح الجهاز التنفيذي والمجالس الشعبية المحلية على المواطنين بدرجة كبيرة، من حيث تخصيص لقاء دوري بين المواطنين ورئيس الوحدة المحلية، بحضور مسؤولي الخدمات، من أجل حل بعض المشاكل التي تواجه المواطنين. إضافة إلى استخدام وسائل أخرى، مثل صناديق الشكاوى، وإجراء الاستبيانات واستقصاءات الرأي. ويعد انفتاح الوحدة المحلية على الجمهور من الأمور الهامة، لتشجيع المشاركة الشعبية في الأمور والاستثمارات التنموية داخل نطاق الوحدة المحلية.

وتستخدم بعض الوحدات المحلية وسائل متطورة للانفتاح على المواطنين، مثل إنشاء موقع الكتروني على شبكة المعلومات الدولية، للتواصل وتوفير العديد من المعلومات عن الوحدة، والأنشطة والخدمات التي تقدمها للمواطنين (مثل: حي شرق مدينة نصر، حي بور فؤاد، والموقع المتميز لحي المنتزه^{٢٤}). إضافة إلى الإذاعة المحلية الداخلية (بور فؤاد) لبث إرشادات متنوعة في مجال الإدارة المحلية (تراخيص- إشغالات- إنشاءات)، وكثافة المرور وغير ذلك من الخدمات المحلية.

٣- النزاهة والمساواة:

يلاحظ على أرض الواقع، أن المجتمع المصري يتسم بدرجة عالية من التجانس، ولا توجد فيه أية مجموعات عرقية. كما أن المسلمين والأقباط يعيشون معاً، ويتمتعون بكافة حقوق المواطنة على قدم المساواة، ولم تجد فرق التقييم أية مظاهر للتمييز من جانب الوحدات المحلية محل الدراسة، سواء فيما يتعلق بالخدمات المحلية، أو التواصل مع مختلف فئات المواطنين وإشراكهم في برامج التنمية المحلية.

وهناك نوع من الاتفاق من قبل فريق الدراسة على وجود العديد من المخالفات والفساد في المحليات في مصر، ولكن لا توجد بيانات موثقة حولها. ويمكن الاعتماد على تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات، الذي كشف عن وجود مخالفات، وإهدار للمال العام، ووقائع اختلاس وتلاعب في نتائج الرقابة المالية عن السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧ في مختلف وحدات الإدارة المحلية بالمحافظات. ورصد التقرير وجود أخطاء في شروط إعداد الموازنة وتنفيذها، بلغت قيمة ما أمكن حصره منها ٦, ٦٤ مليون جنيه. كما رصد وجود مبلغ ٣, ٢ مليون جنيه من الاختلاسات والتزوير والتلاعب وغير ذلك من المخالفات.

ويمكن الرجوع أيضاً إلى الدراسة التي قام بها "ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان" حول وقائع الفساد في المحليات خلال عام ٢٠٠٧^{٢٥}، حيث بلغ عدد حالات الفساد في قطاع المحليات والتي تم نشرها في الصحف ٨٣ حالة، ووصل إجمالي المبالغ المهذرة ٤٥٤ مليون و٣٧٣ ألف و٧٩٢ جنيه، بينما وصل إجمالي المبالغ المختلسة والرشاوى ١٤ مليون و٨٩٨ ألف و١٦٨ جنيه. وقد احتلت الوحدات المحلية المركز الأول في قضايا الفساد في الصحف بنسبة ٦٥٪، حيث بلغت حالات الفساد ٥٤ حالة. وكان إجمالي المبالغ المهذرة في هذه الحالات ٣٨٧ مليون و٩٥٩ ألف و٩٦٦ جنيه، بينما وصلت المبالغ المختلسة والرشاوى إلى ٢ مليون و٧٨٩ ألف و٤٠٠ جنيه.

٤- الاستجابة لاحتياجات المواطنين:

تتخذ الإدارة المحلية عدة إجراءات للتعامل مع شكاوى المواطنين والقضايا التي تهمهم، ومن ذلك ما قرره وزير التنمية المحلية من إنشاء مكاتب لخدمة المواطنين بديوان كل وحدة محلية على كافة المستويات، وتزويدها بالأجهزة والمعدات ووسائل الاتصال. هذا إضافة إلى إنشاء صناديق الشكاوى والمقترحات، وغير ذلك من وسائل التعرف على احتياجات المواطنين، تمهيداً لدراساتها والاستجابة لها وفقاً لمدى مشروعية هذه المطالب، وتوافر الإمكانيات اللازمة لتلبيتها.

وقد كشف الاستبيان الذي أجراه فريق الدراسة في الوحدات الخمس المختارة، عن ارتفاع كبير في نسبة السكان غير الراضين عن مستوى أداء الخدمات المحلية في الوحدات المحلية محل الدراسة، باستثناء حي المنتزه. كما جاء تقييم الغالبية العظمى من هؤلاء المواطنين للمسؤولين التنفيذيين والشعبيين على المستوى المحلي سلبياً بدرجة كبيرة، وهو ما يكشف عن عدم قدرة الوحدات المحلية على الاستجابة لمطالب هؤلاء السكان، وتلبية احتياجاتهم بصورة مقبولة.

تقييم استجابة الوحدة المحلية لطلبات المواطنين (عينة تضم ١٠٠ فرد / وحدة محلية)

| اسم الوحدة | جيد | مقبول | سيئ | لم يجب |
|---------------|-----|-------|-----|--------|
| بورفؤاد | ٥ | ٦١ | ٣٣ | ١ |
| شرق مدينة نصر | ٤٧ | ١٣ | ١٠ | ٣٠ |
| المنتزه | ١١ | ٤٣ | ٤٦ | ٠ |
| الرياض | ٠ | ٣٨ | ٦٠ | ٢ |
| تله | ٢ | ٤٩ | ٤٨ | ١ |

ووصفة عامة، لوحظ وجود تباين بين الوحدات الريفية والحضرية، فيما يتعلق بمستوى الشفافية في إتاحة الوثائق والانفتاح على المواطنين، حيث كانت الوحدات المحلية الحضرية أكثر انفتاحاً وشفافية من الوحدات الريفية. أما فيما يتعلق بالمساواة وعدم التمييز، لم يكن هناك أية اختلافات بين الوحدات المحلية محل الدراسة، حيث لم تتخذ أي من هذه الوحدات إجراءات تمييزية ضد المواطنين المحليين، استناداً إلى اختلاف الدين أو الجنس. ورغم حرص الوحدات المحلية على تلبية احتياجات المواطنين وحل شكاواهم، فقد تباين تقييم هؤلاء المواطنين لمدى الاستجابة لهم، وجاء هذا التقييم سلبياً في الغالب.

ثانياً: المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام

رغم أن الفلسفة السياسية والسياسة العامة، تأخذ بمبدأ التعاون بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص والمجتمع المدني كمنظومة ثلاثية لبلورة التنمية، إلا أن هناك عقبات لتفعيل هذا الدور، ومن أبرزها الإطار التشريعي. إن هذا الإطار غير موات بدرجة كافية في بعض الأمور الإجرائية، ومنها الإشهار، وإجراءات العمل والتمويل لمنظمات المجتمع المدني. أضف إلى ذلك الضعف في الكثير من مؤسسات المجتمع المدني ذاتها (والتي يقارب عددها ٢٥ ألف جمعية مسجلة في مصر^{٦١})، خاصة في هياكلها التنظيمية ومواردها البشرية، ومحدودية الوعي الاجتماعي لدور المجتمع المدني وتأثيره، ومحدودية أداء وسائل الإعلام وقصورها في هذا المجال.

تقييم دور المجتمع المدني (عينة تضم ١٠٠ فرد/وحدة محلية)

| اسم الوحدة | جيد | مقبول | سيئ | لم يجب |
|---------------|-----|-------|-----|--------|
| بورفؤاد | ١٦ | ٥٨ | ٢١ | ٥ |
| شرق مدينة نصر | ٤٣ | ٢٦ | ١١ | ٢٠ |
| المنتزه | ١٢ | ٤٧ | ٤٠ | ١ |
| الرياض | ٠ | ٩٩ | ٠ | ١ |
| تله | ١٥ | ٦٠ | ٢٤ | ١ |

ويلاحظ من نتائج الاستبيان أن غالبية الآراء تتجه إلى تقييم أداء المجتمع المدني بأنه مقبول، مما يدل على الرغبة في المزيد من تفعيل دور المجتمع المدني على المستوى المحلي خاصة.

كما أن وسائل الإعلام المستقلة، وخاصة المحلية منها، يمكن أن تقوم بدور كبير في تزويد المواطنين المحليين بالمعلومات الموثوق بها حول القضايا المحلية، ومساعدتهم في حل ما يواجهونه من مشكلات، من خلال التحقيق في شكاوى المواطنين وإيصالها إلى المسؤولين المحليين. كما أن الإعلام له دور كبير في توعية المواطنين بالقضايا المحلية، وتحقيق التواصل بينهم وبين المجلس المحلي، من خلال إذاعة جلسات المجلس، ونشر قراراته وتوصياته.

وقد رصد فريق الدراسة قصوراً كبيراً في دور وأداء الإعلام بكافة أنواعه على المستوى المحلي، سواء من ناحية ضعف القدرات الإعلامية للمحليات وانعدامها تماماً أحياناً، أو من حيث اهتمام الإعلام القومي بالشؤون المحلية. ورغم لجوء الكيانات المحلية الأكبر والأقدر (المحافظات) إلى إنشاء مواقع الكترونية، وإصدار مطبوعات فخمة، ونشرات إعلامية تنافس أحياناً الصحف الخاصة في مظهرها، إلا أن "الإعلام والاتصال والعلاقات العامة" بالمحليات غير مؤثرة وغير معروفة تقريباً للمواطن المحلي. وقد يعرف المجتمع المحلي جمعية أهلية صغيرة لديها فريق من المتطوعين قليل الخبرة، يعمل في التوعية الصحية أو حماية البيئة أو مساندة المرأة المعيلة، أكثر ممن يعرفون رئيس الوحدة المحلية!

ويستدعي كل ذلك ضرورة تبني إستراتيجية إعلامية للتعامل مع الإدارة المحلية في مصر، مع تفعيل دور الإعلاميين في تدريب القائمين على الإدارة المحلية في مصر سواء في المجلس التنفيذي أو المجلس الشعبي، على إجادة الخطاب الإعلامي، والتدريب على التحاور والمناظرة في إطار تقبل الرأي والرأي الآخر. وقد يؤدي هذا إلى تغيير كبير في الثقافة، ويؤثر بالتالي على مناخ الديمقراطية على المستوى المحلي.

ويلاحظ بصفة عامة، أن حالات الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص محدودة للغاية في معظم الوحدات المحلية، حيث تتسم الإدارة المحلية بالبيروقراطية الشديدة والانعزال عن القطاع الخاص في أداء خدماتها، مما يؤثر بشكل سلبي على مدى توافر بعض الاحتياجات والخدمات التي يمكن أن يقدمها القطاع

الخاص للمجتمع المحلي، خاصة مع تركيز القطاع الخاص على الاستثمار في المشروعات عالية الربحية، وغياب الحوافز التي تدفعه للتعاون مع الإدارة المحلية.

ويلاحظ أن القيود التشريعية، وضعف الموارد المالية، وفتور الرغبة في العطاء في مجال العمل العام، من أهم العوامل التي تساهم في الحد من تواصل المجتمع المدني مع الإدارة المحلية. وفي الحالات القليلة التي نجح فيها هذا التواصل، كانت هذه الجهات تقوم بتقييم وسائل الاتصال، وعندما تتجح كانت تقوم بتكرار النشاط والتواصل.

ولم تتحقق فرق البحث الميداني من وجود دور مباشر للمنظمات غير الحكومية الدولية، فيما يتعلق بتنفيذ سياسات الإدارة المحلية. وتشارك معظم الجهات الدولية في صياغة السياسات المحلية بطريقة غير مباشرة، من خلال اتفاقيات وتعاقبات مع وسطاء وليس مع الوحدات المحلية مباشرة، أو مع بعض الجمعيات الأهلية التي تقدم خدمات للسكان المحليين. ومن ذلك على سبيل المثال المشروعات التي تقوم بها كل من هيئة المعونة الأمريكية USAID، والاتحاد الأوروبي، والصندوق المصري السويسري، والهيئة الإنجيلية في محافظة المنيا، لتشجيع زراعة المحاصيل غير التقليدية وتسويقها لصغار الفلاحين، وتوفير المعلومات، ودعم خدمات الصحة الإنجابية، وتقديم القروض للمواطنين. كما تقدم هذه الجهات الدعم الفني أو الإداري للمحليات في العديد من المجالات.

وفيما يتعلق بالمشاركة المجتمعية، يلاحظ انخفاض أو غياب المشاركة السياسية في تنمية المجتمع المحلي، نظراً لفقدان الثقة في قدرة الإدارة المحلية على تلبية رغبات المواطنين، نتيجة انفراد الجهاز التنفيذي بإعداد الخطط والموازنات، وخاصة الجزء الاستثماري منها، دون مشاركة من المجلس المحلي المنتخب. وكشفت الدراسة أيضاً عن غياب المشاركة الجماهيرية في رسم الخطط، واتخاذ السياسات المحلية واعتمادها. ويتم وضع معظم هذه الخطط والسياسات بصورة مركزية. ولا تقوم الوحدات المحلية بوضع خطط طويلة الأجل للتنمية المحلية، ولكنها تعتمد على رؤى قصيرة ومتوسطة الأجل، تصاغ وفقاً للخطط والبرامج الموسوعة من جانب القيادات العليا. ولا يتم إشراك جمهور المواطنين في صياغة تلك الخطط والبرامج، مما يترتب عليه وجود فجوة بين رغبات ومتطلبات واحتياجات المواطنين، وبين الخطط والبرامج المفروضة من القيادات العليا على المجتمع.

المحور الثاني: العمليات / الممارسات

أولاً: أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين

تهتم العديد من البرامج التليفزيونية بمتابعة القضايا المحلية، وتنقل الكاميرا وتتجاوز مع أهالي المنطقة، ثم يتم مواجهة المسؤول، الذي يمكنه اتخاذ إجراءات فورية لحل هذه المشكلة، أو يتم عرض النتيجة في الحلقة التي تليها. ويؤكد هذا كما ذكر سابقاً، على وجود ضعف وقصور في دور وسائل الإعلام، وهي من أهم



أشكال التواصل بين المواطن والإدارة المحلية. أما وسائل الاتصال الحديثة مثل الإنترنت والبريد الإلكتروني، فيتم استخدامها في بعض الوحدات المحلية الحضرية (حي المنتزه، بور فؤاد، حي شرق مدينة نصر). وهناك وسائل أخرى تستخدمها بعض الوحدات المحلية في التواصل مع الشباب، من خلال تشجيعهم على المشاركة الفعلية في تنفيذ مشروعات التشجير، ونظافة المدارس الواقعة في إطار الوحدة المحلية، أو المشاركة في تنظيم حركة المرور.

ورغم تعدد وسائل وأشكال التواصل مع جمهور المواطنين، فقد كشف الاستبيان الذي أجراه فريق الدراسة في الوحدات الخمس المختارة، عن وجود حالة من عدم الرضا بين المواطنين عن المجلس وأعضائه، وعن الخدمات التي يقدمها للمواطنين. كما رأَت النسبة الغالبة من المواطنين أن إجراءات التعامل مع الجهات الحكومية سيئة، وأن مستوى الخدمات المقدمة غير مقبول.

ثانياً: عمليات التواصل مع جمهور المواطنين

يلاحظ أن الإدارة المحلية في معظم الأحوال لا تشعر بالمسؤولية العامة لإدارة الحكم، ولا تحرص على جعل وسائل التقييم جزءاً من عمليات التواصل مع المجتمع، بل إنها لا تقبل التقييم في كثير من الأحيان، وتعتبره إهانة لها، وليس وسيلة لتطوير وتحسين إدارة الحكم على المستوى المحلي. هذا إضافة إلى عدم وجود وثيقة أساسية تتضمن رؤية مستقبلية بشأن الوحدة المحلية، يتم التوصل إليها بالتشاور مع المواطنين والمجتمع المدني.

وتوضح دراسة الوحدات المحلية الخمس، أنه رغم الانحدار الهائل في معدلات المشاركة السياسية الرسمية التابعة للسلطة المركزية، هناك ارتفاع في مؤشرات المشاركة السياسية غير الرسمية، ومن أبرز أشكالها الإنترنت. وأصبح من المدهش حجم تواجد الشؤون المحلية على الإنترنت، من خلال المدونين من أبناء القرى والمناطق الصغيرة والنائية، والأنشطة "الدعوية الحديثة". فلقد أصبحت بعد تجدد أشكال وسائلها الاتصالية وتنوعها، وتكيفها مع الظروف الحياتية، فاعلاً هاماً في ملء الفراغ والبحث عن القدوة. إضافة إلى تزايد مبادرات التكافل الاجتماعي وأشكاله لمواجهة تزايد سوء الأوضاع التنموية.

ومن جانب آخر، كشفت الدراسة وجود قطاع كبير من المواطنين غير المقتنعين بأهمية المشاركة المحلية وجدواها، مما يؤدي إلى انعزالهم وعدم قدرتهم على التواصل مع الإدارة المحلية، أو التعاون مع غيرهم من الأفراد أو مؤسسات المجتمع المدني. هذا ويعتقد الكثيرون بأن أداء الخدمات المحلية والنهوض بالمجتمع المحلي هو مسؤولية الإدارة المحلية وليس مسؤولية الأفراد. ويدعم هذا التوجه رغبة البعض في البعد عن الشبهات التي تتجم عن التعامل مع الإدارة المحلية.

ثالثاً : الاستفتاءات والمبادرات الشعبية

لا توجد نصوص دستورية أو قانونية، تمنع جمهور المواطنين من طلب طرح قضية أو مشكلة ملحة أو أي بند من بنود الخطة المقترحة من قبل الإدارة المحلية، لمناقشتها واستطلاع الرأي حولها. ولكن هذا لا يحدث في الواقع لأسباب تتعلق بالإدارة نفسها، وجمهور المواطنين على حد سواء. كما لا توجد نصوص تشير إلى ضرورة طرح مسائل محددة للتعرف على رأي الجمهور بشأنها، حيث أتاح القانون إمكانية مناقشة أي بند من بنود الخطة المقترحة من قبل الإدارة المحلية، للوقوف على مدى ملاءمتها لطبيعة الوحدة المحلية المطبقة فيها، ومدى توافقها مع احتياجات المجتمع المحلي.

ولا تجري الاستفتاءات في مصر إلا على المستوى القومي، وتتعلق بتعديلات الدستور أو أمور أخرى يقدرها رئيس الجمهورية، ويرغب باستفتاء الشعب بشأنها. ولكن هناك نوع آخر من الاستفتاء الشعبي، يتمثل في استطلاعات الرأي أو المبادرات الشعبية المباشرة، لمعالجة القضايا المتعلقة بالسياسات العامة في الوحدات المحلية، والتعرف على وجهة نظر المواطنين بشأنها. وتجرى هذه الاستطلاعات مراكز الأبحاث والجمعيات الأهلية المتخصصة، ويساهم الخبراء في وضع الصيغة النهائية للأسئلة المستخدمة واعتمادها في عمليات استطلاع الرأي. وغالبا ما تتزامن استطلاعات الرأي مع الانتخابات القومية أو المحلية. وقد نجحت بعض هذه الاستطلاعات في إلقاء الضوء ولفت الانتباه العام إلى عدد من المشكلات التي تواجه المجتمع المحلي، مثل تلوث مياه البحر في الإسكندرية، وأوضاع أقسام الشرطة ومعاملة المحتجزين، وبعض قضايا الفساد السياسي.

القسم الرابع : نتائج الدراسة والتوصيات المقترحة

من خلال دراسة الوحدات المحلية الخمس المختارة، يمكن التعرف على عدد من الإشكاليات العامة، والتي تتشابه في وحدات أخرى، وتتطلب التعامل معها ومعالجتها، من أجل إحداث التطوير المنشود نحو الديمقراطية المحلية. إضافة إلى طرح عدد من التوصيات من أجل تحقيق مزيد من الديمقراطية المحلية.

القسم الأول : الإشكاليات

أولاً : هوية النظام المحلي

تعتبر الإدارة المحلية في مصر - دستورياً - جزءاً من السلطة التنفيذية، ولم يقتصر الحديث في المواد الدستورية القليلة (١٦١-١٦٣) على المحافظين أو المجالس التنفيذية فحسب، وإنما تناول إنشاء وتشكيل المجالس الشعبية المنتخبة أيضاً. وقد أثار ذلك - ولا يزال - الكثير من الجدل واللبس. فمن ناحية أولى، هناك تناقض بين تلك الطبيعة التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية، وبين حقيقة كون مجالسها الشعبية منتخبة. ومن ناحية ثانية، إن الجمع الكائن في الدستور بين الطبيعة الإدارية التنفيذية للمحليات وبين صفتها

التمثيلية الشعبية هو المسؤول عن ذلك التخطي، أو على أفضل الأحوال التردد القانوني في توصيف وتقنين النظام المحلي.

ثانياً: اضطراب المسيرة التشريعية للتنظيم المحلي

على مدى أربع حقب، صدرت عدة قوانين متتالية، ناقضت بعضها البعض، أو لم تتجنب عيوب بعضها البعض، حيث لم تتضح الحكمة من وراء التراوح الكبير بين تسميات الحكم المحلي من ناحية الإدارة المحلية من ناحية أخرى في القوانين المتعاقبة على المحليات. هذا ولم يكن هناك تمهيد مسبق أو شرح واف للحكمة من إلغاء وزارة الإدارة المحلية ذاتها، وإنشاء وزارة للتنمية الريفية عام ١٩٩٧، ثم إلغاؤها بعد عامين، وإنشاء وزارة للتنمية المحلية عام ١٩٩٩، واندماجها مع وزارة التخطيط في عام ٢٠٠٥، ثم إنشاء وزارة دولة للتنمية المحلية في عام ٢٠٠٦. ولم تتضح الحكمة أيضاً من التمييز بين مدن تقليدية تخضع للقانون الموحد، وأخرى تخضع للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩، وإشراف هيئة مركزية أخرى، هي هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.

وهل يكمن الحل في تطوير الإدارة المحلية في القانون وتغييره أم في تفعيله؟ هناك اختلاف كبير في وجهات النظر حول مدى ضرورة تغيير القانون القائم للإدارة المحلية، حيث أنه يحتاج بالفعل لتطوير وتغيير. وهناك رأي آخر يؤكد أن القانون في صورته الحالية جيد، ويحتاج إلى تفعيل العديد من مواد غير المفعلة أو المطبقة، حيث أن هناك ما يقرب من ٤٠ مادة غير مفعلة في القانون.

ثالثاً: قصور التمويل المحلي

يعتبر توفير التمويل المناسب هو الشرط الأساسي لنجاح المحليات في أداء دورها التنموي، وهناك عدة مبادئ عامة وملاحم مشتركة أقرتها التشريعات بشأن التمويل المحلي، أهمها:

- تتلقى المحليات القسم الأعظم والأهم من مواردها في صورة دعم حكومي (إعانة مركزية)، حيث يفترض أن تمارس المحليات اختصاص الإشراف والتمويل والتطوير للمرافق التي تنقل إليها.

- تستطيع المحليات فرض ضرائب إضافية بنسبة تضاف إلى الضرائب العامة، مع توزيع العائد فيما بينها.

- إمكانية زيادة الرسوم المحلية بما لا يتجاوز ضعفي الشرائح التي تضمنها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بمقتضى قرار من مجلس الوزراء، وبناءً على عرض الوزير المختص.

ورغم تنوع مصادر تمويل المحليات وتعددتها، فإن هذا التمويل لا يزال قاصراً عن مواجهة احتياجات التنمية المحلية المتزايدة. وهذا القصور المستمر ما هو إلا نتيجة لعدم منح المحليات الوسائل التي تمكنها من تمويل نفسها، وتحقيق مستوى أفضل من الاستقلالية المالية. ولاشك أن تزايد الاعتماد المحلي على الدعم المركزي يؤثر على مدى استقلالية المحليات في تدبير مواردها المالية، والتخطيط للتنمية المحلية بها. فضلاً عن ذلك،

قد يتأخر وصول (صرف) الدعم المركزي أو يقل، مما يؤثر على استمرارية مشروعات المحليات. ويصرف هذا الدعم الحكومي من حصيلة الجمارك في أقساط ربع سنوية.

رابعاً : إشكالية التفتت الإداري

يلاحظ وجود "تعدد وتنوع في الأجهزة الإدارية المحلية بشكل أخطبوطي، قد لا يوجد له نظير في العالم". وقد يكون هذا التعدد رأسياً، بمعنى كثرة الإدارات التي توجد في المستويات المحلية عامة، أو أفقياً، بمعنى تنوع الإدارات داخل الوحدة المحلية الواحدة. ومن ناحية أخرى، هناك تفتت أو ازدواج إداري، بالنسبة للمرافق العاملة في الخدمات المختلفة. ونتيجة للتخضر المتسارع، وامتداد رقعة العمران إلى الريف من ناحية، وبتجاه المناطق الصحراوية والمجتمعات العمرانية الجديدة من ناحية أخرى، نجد أن ما يسمى المرافق المحلية الممتدة في أكثر من وحدة محلية، قد أصبحت من أكبر التحديات التي تواجه الإدارة المحلية خصوصاً، والتنمية عموماً. ويتطلب الأمر "تعديل الهياكل التنظيمية لهذه المرافق، بحيث ترتبط بالمحليات بشكل أو بآخر، أو بأي من أشكال التنظيمات الإدارية التي تحقق التعاون والترابط بينها"، والتي تساعد على معالجة مشكلة تضخم الأجهزة والمباني الإدارية^{٢٧} والبطالة المقنعة فيها.

خامساً : ثقافة العمل المحلي وأخلاقياته

لا تتعلق هذه الإشكالية بفهم قواعد النظام المحلي وأساسيات عملية التنمية المحلية فقط، ولكنها تتعلق أيضاً بطبيعة الثقافة السائدة بين العاملين بالمحليات. ولا يقتصر ذلك على بعض الباحثين والساسة فحسب، وإنما يتسع إلى غيرهم أيضاً. وخطورة الأمر أن عمل المحليات يمس الحياة اليومية للمواطنين، ويعتبر قاعدة النظام السياسي والإداري للدولة، وأي اضطراب في سير العمل المحلي أو غموض في قواعده، يؤثر سلباً على مختلف مناحي الحياة في المجتمع.

وهناك عدد من الأمور التي تحتاج إلى تصحيح وإصلاح، من أهمها:

- أ- تنازع الأجهزة والوزارات المركزية ذاتها على الاختصاصات المتعلقة بالمحليات. وتحفل جمعية الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، بالعديد من الطلبات والإحالات التي تحتاج إلى إفتاء قانوني في هذا الأمر.
- ب- المعرفة الضبابية للعديد من القادة المحليين بأحكام القانون، وقواعد العمل المتفرعة عن سبل القرارات الوزارية وتفصيلات اللوائح التنفيذية، لاسيما إذا لم يكن لديهم خبرة سابقة بالعمل المحلي أو المدني على الإطلاق. إضافة إلى غياب دليل تنفيذي حاسم، يرشدهم في ممارسة العمل، ويرشد قراراتهم ويبيدها عن احتمالات افتقادها الصفة القانونية أو خروجها على قواعد الاختصاص، ويبيدهم عن التحول إلى مجرد منفذين لتعليمات مركزية. ويؤدي هذا إلى تحاشي اتخاذ المبادرات خوفاً من الوقوع في حبال القانون، وشبائك النيابة الإدارية وحملات الصحافة. فالقاعدة تقول أن غير العالم باختصاصه جيداً هو شخص متسلط أو خائف أو خاضع.

ج- يشوب عمليات التدريب للكوادر المحلية عيبان رئيسان: يتمثل الأول في التركيز على العناصر التي لا تؤثر مباشرة أو بفعالية واضحة على سير العمل التنموي في المحليات، وإرسالها إلى "الدورات والبرامج التدريبية"، إما كنوع من تسديد الخانات وتسجيل واقعة أو كنوع من الإغداق على البعض إذا كان في التدريب بعض المزايا أو من البغض والإبعاد عن العمل لفترة لو كان التدريب غير ذلك. ويتمثل العيب الثاني في عمومية المحتوى التدريبي لتلك البرامج، فكثيراً ما تتناول البرامج التدريبية عموميات النظام المحلي، وقليلاً ما تركز على إكساب المتدربين المهارات الفنية المرتبطة بالعمل في المحليات، إما بسبب نوعية المدربين، أو بدعوى أن ما يتعلمه المرء في التدريب لن يجد طريقه إلى التطبيق، وهو ما يشير إلى غياب ثقافة الاستفادة من التجارب الناجحة.

القسم الثاني: التوصيات

استناداً إلى ما توصلت إليه عملية التقييم، نطرح عدداً من التوصيات من أجل تحقيق مزيد من الديمقراطية المحلية، وتعزيز مشاركة المواطنين، ودعم التواصل بين الإدارة المحلية والمجتمع المدني، وإيجاد الآليات اللازمة لتفعيل هذا التواصل، وإتاحة المزيد من الفرص للمجتمع المدني للمشاركة في خطط النهوض بالمجتمع المحلي، ومناقشة القرارات والمشكلات مع أعضاء المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي.

وتعرض هذه التوصيات في إطار زمني ثلاثي، بما يجعلها بمثابة برنامج عمل. وهي تتضمن توصيات على **المدى القصير**، يمكن تنفيذها بشكل فوري بتكلفة بسيطة، ولا تتطلب إلا تغييرات محدودة نسبياً في السياسات والأنظمة القائمة. وتوصيات على **المدى المتوسط**، يتطلب بعضها تغييرات في التشريعات والسياسات القائمة، أو تعديلات إدارية قد تكون جوهرية، فضلاً عن أنها تحتاج إلى توفير المزيد من الموارد قبل البدء في تنفيذها. أما التوصيات المتعلقة **بالمدى الطويل**، فهي تستلزم إجراء إصلاحات جوهرية وهيكلية في البنية المؤسسية والتنظيمية القائمة، أو يتطلب تنفيذها تكاليف عالية، أو تحتاج إلى إقرار أو موافقة على المستوى الوطني. وتتمثل هذه التوصيات على النحو التالي:

أولاً: توصيات على المدى القصير

- تفعيل العديد من مواد قانون الإدارة المحلية وتعديلاته، خاصة فيما يتعلق بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية، ودورية انعقاده، وتفعيل دوره.
- عقد جلسات طارئة، أسبوعية على الأقل، للجان الداخلية بالمجالس الشعبية المحلية، يتم من خلالها مواجهة المشكلات والصعوبات التي قد تعوق تنفيذ مشروعات اللجان وبرامجها.
- تخصيص لجنة بكل وحدة محلية، تختص بدراسة المشكلات الخاصة بشكاوى المواطنين تجاه الهيئات التنفيذية، وحل هذه المشكلات بصورة سريعة وقانونية سليمة.
- عقد اجتماعات دورية بين المسؤولين في المجلس التنفيذي والمجلس الشعبي لمناقشة الاحتياجات والمشكلات، وعرض المقترحات والبدائل، ونقل صورة حية عن المجتمع ومشكلاته.

- إلغاء التعقيدات الإدارية والروتينية داخل الوحدات المحلية، بما يسهل حصول المواطن على التصاريح اللازمة.
- وضع دليل للأعضاء والعاملين بالمجلس الشعبي المحلي، يحدد قواعد السلوك الواجب إتباعها مع المواطنين في الوحدة المحلية.
- متابعة المجالس الشعبية للقرارات الصادرة عنها، وممارسة ضغوط متواصلة لحمل المجالس التنفيذية على احترامها وتنفيذها، باعتبار أنها تعبر عن مطالب المواطنين المحليين.
- ترشيد الإنفاق في الوحدات المحلية، ومراعاة الدقة والموضوعية في القرارات المتعلقة بالإنفاق العام وإخضاعها للمساءلة.
- تقديم برامج الدعم الفني والتأهيل لأعضاء المجالس الشعبية المحلية، من أجل توعيتهم بدورهم وزيادة اقتناعهم بأهمية مشاركة المواطنين، وضرورة التعاون والتواصل معهم، سواء من خلال اللقاءات أو لجان الاستماع أو الحوارات المجتمعية.
- تدريب أعضاء المجالس الشعبية المحلية في العديد من المجالات المحددة، ومن أهمها: قراءة الموازنة المحلية ومراجعتها، ومهارات التفاوض والأداء في المجلس الشعبي المحلي وغير ذلك.
- تطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين بالإدارة المحلية، وخاصة في الإدارات المالية وإدارات التحصيل، لضبط الفجوة بين التقديرات والمتحصلات الفعلية، مع إحكام الرقابة على التحصيل في ذات الوقت.
- تدعيم الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في المراحل المختلفة لعمل المجلس المحلي، وخاصة في مجال المساعدة في تحديد أولويات المجتمع، وفي مرحلة وضع الموازنة، وعند متابعة المشروعات وتقييمها.
- دعم وتعزيز دور المتابعة لوزارة التنمية المحلية، كممثل للسلطة المركزية والاتجاهات العامة لسياسة الدولة في التنمية، وكراع لمصالح المحليات، ومنسق أعلى لخطط وبرامج التنمية المحلية، وكجهاز تصب فيه باستمرار تقارير وبيانات عن نتائج تنفيذ برامج وخطط التنمية على مستوى المحليات لكافة الأقاليم، وأيضاً كجهاز يقدم المعلومات اللازمة لمواجهة أي صعوبات تعترض تنفيذ تلك الخطط على مستوى المحليات.

ثانياً: توصيات على المدى المتوسط

- توفير قاعدة معلومات دقيقة عن كافة الوحدات المحلية، ونوعية المشكلات التي تعاني منها كل وحدة، مما يؤدي إلى إحكام السيطرة على بعض هذه المشكلات.
- تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية على القيادات التنفيذية المحلية، بحيث يتم منحها حق الاستجواب، وأن يكون لها دور في تعيين وعزل هذه القيادات، بما في ذلك اعتماد التعديلات القانونية الضرورية بهذا الخصوص.



- تطبيق مبدأ الفرز والتنوع في اختصاصات وتنظيم المحليات، بداية من مستوى المحافظة من أجل مراعاة التنوع والتمايز في الظروف المحلية (اقتصادياً وثقافياً واجتماعياً وجغرافياً)، وذلك كمقدمة لتطبيق نفس المبدأ على مستوى المدن والعواصم الحضرية الكبرى بالمحافظات.
- تقنين صفة الوحدة المحلية ذات الشخصية الاعتبارية للأقاليم الاقتصادية لتضم مجموعات متجانسة من المحافظات، وعدم الاقتصار على دورها في التنسيق الاقتصادي العام وغير الملموس فعلياً.
- خلق كوادر نسائية قادرة على خوض المنافسة الانتخابية في المحليات، وتدعيم هذه الكوادر من خلال الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- دعم المجموعات المهمشة، مثل الشباب وذوي الاحتياجات الخاصة والأقليات، وتشجيعها على المشاركة المحلية، واعتماد السبل القانونية الكفيلة بذلك.
- تفعيل أداء الإدارات الانتخابية في تسجيل الناخبين، وتوفير الشفافية في العملية الانتخابية، والسماح بالرقابة على الانتخابات المحلية من جانب جهات مستقلة.
- دعم التواصل بين لجان المجالس المحلية الشعبية والهيئات التنفيذية بالمجتمع المحلي، مثل التمويين والمواصلات والصحة والتضامن الاجتماعي والزراعة والري.
- توسيع ولاية المحافظ على الأراضي داخل حدود المدن، بالإضافة إلى ٢ كم المتاخمة لها، وبسطها على مسافة تصل إلى ٥ كم، خاصة في المحافظات الصحراوية وذات الظهير الصحراوي.
- إعطاء الوحدات المحلية الحق في الحصول على إيرادات مديريات الخدمات التي آلت إلى وحدات الإدارة المحلية، مثل التربية والتعليم والصحة والإسكان.
- التحديد الواضح للضرائب والرسوم التي تخص الحكومة المركزية، وتلك التي تخص المحليات، ومنح المحليات صلاحيات في فرض الضرائب والرسوم المحلية والإعفاء منها.
- تخصيص نسبة من الضرائب المركزية والرسوم التي تؤول حصيلتها إلى الحكومة المركزية للمحليات، وذلك مثل الرسوم المحصلة عند تسجيل عقود بيع وشراء العقارات، والأراضي الواقعة في دائرة الوحدات المحلية.
- زيادة فئات الرسوم المحلية، بما يتواءم مع زيادة الدخل، وزيادة تكاليف أداء الخدمات، وارتفاع الأسعار.
- العمل على أن يكون لكل وحدة محلية موازنة مستقلة يتم إعدادها واعتمادها على المستوى المحلي، دون حاجة إلى إدراجها ضمن الموازنة العامة للدولة، وقصر علاقة الموازنة العامة للدولة بالمحليات، على الإعانات المقدمة للوحدات المحلية لمواجهة ما تفرضه سياسات الدولة من أعباء.
- التنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة في تمويل الاستثمار، من أجل زيادة مساهمتها في

- المشروعات المحلية، مثل بنك التنمية والائتمان الزراعي والبنوك العقارية.
- تعزيز دور مراكز البحث العلمي والجامعات، وبصفة خاصة الجامعات الإقليمية، والمركز القومي للبحوث، في دراسة وحل المشكلات التي تواجه الإدارة المحلية.
- توسيع مجال إشراف المجالس الشعبية على نشاط الوحدات التنفيذية المحلية، وتهيئة الظروف التي تسمح للمواطنين بحضور جلسات المجالس المحلية الشعبية، وعرض جداول أعمالها على المواطنين المحليين بانتظام.
- العمل على زيادة استقلالية المجالس الشعبية المحلية، بحيث تتبعها كافة الخدمات والجهات التنفيذية المحلية وتخضع لها، مع دراسة تجارب الدول الأخرى في هذا الصدد والاستفادة منها. ونجد أمثلة لمجالس محلية منتخبة، يقوم فيها كل عضو ينتمي إلى الأغلبية الحاكمة، بمهام حقيقية وزارية محلية تنفيذية.
- وضع شروط تتعلق بتوافر الحد الأدنى من التأهيل في أعضاء المجالس الشعبية المحلية، أو تعيين بعض الفئات بالمجالس الشعبية المحلية لاستكمال الخبرات الفنية المطلوبة.
- اقتراح انتخاب رؤساء الوحدات المحلية على مستوى الأحياء والمراكز، كخطوة أولية لتعميم مبدأ الانتخاب على مستوى كافة القيادات المحلية.

ثالثاً: توصيات على المدى الطويل

- تعديل المواد المتعلقة بالإدارة المحلية في الدستور، بحيث يتم تنظيم المجالس التنفيذية المحلية واختصاصاتها كجزء من السلطة التنفيذية، أما المجالس الشعبية المحلية فيتم إدراجها في الفصل الثاني من الباب الخامس الذي ينظم السلطة التشريعية في إطار نظام الحكم، وذلك حتى يستقيم منطق التأسيس الدستوري في تناول وضع الهيئات التمثيلية المنتخبة (عامية ومحلية) في مواجهة الهيئة التنفيذية، وحسبما يفترض مبدأ الفصل والموازنة بين السلطات.
- وضع إطار تشريعي يسمح بإقامة بعض الأبنية المؤسسية التي تكفل التعاون والتنسيق بين الوحدات المحلية، مثل إتحاد يضم المدن المصرية، وذلك للنظر في المشاكل التي تواجهها، وإتحاد يضم القرى لوضع إستراتيجية للنهوض بها، والوقوف على المعوقات التي تواجه تطوير أدائها.
- تعديل قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، وعدد آخر من القوانين المرتبطة به، مثل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، وقانون العاملين المدنيين بالدولة، وقانون إشغالات الطريق، بما يحقق التناغم بين هذه القوانين، ويساهم في تفعيل دور المحليات في تحقيق التنمية والديمقراطية المحلية.
- إصدار قانون جديد يجمع كافة متطلبات التطوير المنشود نحو اللامركزية ونقل السلطات إلى المحليات، وتطبيق المشاركة الفعلية للمجتمع المدني والقطاع الخاص في إطار من الشفافية



والمساءلة البناءة، بهدف ترشيد الإدارة التقليدية والتحول إلى الإدارة المجتمعية، لتحقيق معدلات تنموية مرتفعة، وتخصيص واستخدام أفضل للموارد المتاحة، وتوفير أفضل الظروف للبيئة المحفزة على الاستثمار، وإتاحة فرص العمل للشباب.

- إعادة رسم الخريطة الإقليمية لمحافظة مصر، وذلك لتفعيل دور الأقاليم التخطيطية في تحقيق الاستقرار الإقليمي والتوظيف والعمالة، والنص على إنشاء مجالس للتنمية الإقليمية تضم محافظي الأقاليم، وهيئات المجالس الشعبية، وممثلي الوزارات ورجال الأعمال.
- وضع تنظيم خاص لمدينة القاهرة التي تختلف عن غيرها من المدن المصرية، حيث أنها مركز الحكومة والأجهزة الرسمية ومؤسسات التمويل. وهو ما يتطلب وجود إدارة متميزة لها، بإنشاء مجلس أعلى للمحافظة، يضم رؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة، ورؤساء الجامعات التي تقع في نطاق المحافظة.
- دراسة إمكانية انتخاب المحافظين، وإعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات المقررة لهم، بما يعزز قدرتهم على إدارة المرافق العامة، ويؤكد مسؤوليتهم عن كافة الخدمات الفنية والإدارية التي تقدمها المرافق للمنتفعين.
- تقنين اختصاصات ومسؤوليات بعض الوظائف على المستوى المحلي بصورة واضحة، مثل وظيفة نائب المحافظ، على نحو يساهم في تفعيل العمل المحلي، مع التأكيد على أن المحافظ هو حاكم إقليم المحافظة، وله صلاحية الحكم في كل ما يتعلق بشؤون المحافظة، ومن فيها من موظفين، أيًا كانت تبعيتهم، وأن تنقل اختصاصات الوزراء المفوضة للمحافظين إليهم بنص القانون.
- تطوير نظم تعامل الإدارة المحلية مع المواطنين باستخدام وسائل الاتصال الحديثة، بما يقلل زمن إنهاء المعاملات، ويحد من ظهور حالات الفساد الإداري.
- إعادة النظر في القوانين واللوائح المنظمة لتحصيل الأموال واستخدامها من مصادر التمويل المحلي.
- توفير أكبر قدر ممكن من الاستقلالية والسيادة للسلطات المحلية، وتمكينها من السيطرة الفعلية على مجريات الأمور، من خلال أجهزة وسلطات منتخبة، تخضع لها كافة الأجهزة والخدمات التنفيذية المحلية.
- تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي نص عليه القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، حيث أنه يضم في عضويته رؤساء المجالس الشعبية المحلية في المحافظات، (علاوة على ما هو قائم حالياً من تشكيل مجلس المحافظين)، مما يدعم كفاءة وفعالية المشاركة الشعبية ويعزز الديمقراطية المحلية.
- ضرورة الفصل بين اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمجلس التنفيذي لها، على أن تكون السلطة النهائية للبت والإقرار في مجالات التنمية المحلية للمجلس الشعبي المحلي، باعتبار أنه سلطة الشعب في إدارة خدماته بنفسه والرقابة على تنفيذها.

- لتأكيد من خلال القانون على سلطة الرقابة للمجالس الشعبية المحلية، والتي يجب أن تشمل تقصي الحقائق وجمع المعلومات والاستجواب لتحقيق رقابة فعالة.



تقييم الديمقراطية المحلية
في المغرب
التقرير العام



تقييم الديمقراطية المحلية في المغرب التقرير العام

مقدمة

في إطار "مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي" الممول من طرف الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية، وبشراكة بين كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات والجمعية المغربية للتضامن والتنمية، أنجزت أربع فرق أربعة تقارير، تجمل فيها ما تم التوصل إليه خلال تقييمهم للديمقراطية المحلية في المغرب في كل من بلدية أكدز (عمالة زاكورة) وجماعة كرامة (عمالة الراشيدية) والصويرة (الصويرة) ومارتيل (عمالة تطوان). ويمثل هذا التقرير ملخصاً للنتائج استناداً إلى التقارير الأربعة السابقة عن عملية التقييم في الجهات الأربع.

يهدف هذا التقرير إلى تقييم الديمقراطية المحلية في شقيها التفاعلي والتمثيلي، لتحديد ميزات ومساوئ التمثيل من خلال الأحزاب السياسية من جهة، و تقييم مختلف أشكال الديمقراطية التفاعلية من جهة أخرى. ويأتي هذا التقرير كحصيلة لعملية تقييم ذاتي تمت في إطار بحث نوعي حول الديمقراطية المحلية، قامت به مجموعة من الفرق استناداً إلى دليل تقييم الديمقراطية المحلية، للخروج بتوصيات على مختلف المستويات: القريب والمتوسط والبعيد.

عملية التقييم في المغرب

إن طبيعة الموضوع هي التي تحدد نوعية التقنيات المثلى التي يجب تتبعها في كل بحث كيفما كانت طبيعته، وتحدد إن كنا بصدد استعمال مناهج كمية^{٢٨} أو أخرى وصفية^{٢٩}. وقد تم في إطار هذا البحث اعتماد التقنيات الوصفية بالدرجة الأولى^{٣٠} باعتباره بحثاً وصفيًا، بهدف إلى استخلاص مجموعة من الآراء حول الديمقراطية المحلية. غير أن هذه العملية عرفت تنوعاً في استعمال تقنيات البحث الوصفية حسب خصوصية كل فريق عمل، وخصوصية كل مجال بحث، وذلك حسب الترتيب التالي:

أولاً: بلدية أكدز:

كيفما كانت المعرفة التي يحاول أي بحث تقديمها، فهي تدرج داخل سياق عام للتطور العلمي والعالمي. وقبل

الانتقال إلى الميدان يجب البحث عن كل المعطيات الموجودة التي تمكن من فهم الظاهرة ووضعها في إطارها الصحيح. ودراسة من هذا النوع، تقتضي من الباحث فهم أنظمة الحكم في بعدها التاريخي التطوري، وفي اتجاه الصراع واللاتوازن، وليس فقط في اتجاه التوافق والتوازن بين مكونات المجال المدروس. وبذلك تكون نقطة انطلاق البحث هي من النتائج التي توصلت إليها الأدبيات السابقة للبحث والدراسات الإحصائية والتقارير الأخرى. كما يفرض البحث الميداني الاستعانة بأدوات وتقنيات مختلف العلوم الاجتماعية والإنسانية، وذلك في إطار تحديده للميدان الذي سوف يعمل فيه، حيث يتم تحديده جغرافياً وإدارياً.

وإن قراءة المجال من خلال الملاحظة، من هذه الأدوات الهامة التي يستعين بها الباحث. والملاحظ هو قارئ للمجال بلغة يجب تأملها، حيث تكتسب أو تفقد خصوصياتها من خلال التراكيب، ويكون هناك تداخل بين مكونات لا تنتمي إلى مجال معين واحد، أي أن فهمها يوجب فهم التناص اللغوي فيما بينها. كما أن المقابلة الفردية هي من بين أهم تقنيات البحث الميداني التي تهدف إلى جمع معلومات وصفية، تختزل المواقف والمعتقدات والتجارب الشخصية للمستجوب. وهي تعتمد على الثقة المتبادلة بين الباحث والمبحوث، للحصول على أكبر عدد ممكن من المعلومات. وتفترض تسلسلاً منطقياً للأسئلة المطروحة، التي يجب أن تراعي في صياغتها الوضوح وسهولة الفهم والمستوى الثقائي للمبحوث. وقد تم في هذا الإطار القيام بمقابلات فردية في مختلف الدوائر المنتمية إلى مجال بلدية أكدز ومع رئيس البلدية وممثل للسلطة المحلية وفاعل جمعي وآخر حزبي. وقد تمت كلها في ظروف ملائمة وبتعاون كبير من قبل المستهدفين.

كما أن المجموعة البؤرية هي صنف من أصناف المقابلات الجماعية، يتم اعتمادها للحصول على معلومات كيفية وليست كمية، ويتم من خلالها طرح مجموعة محدودة جداً من الأسئلة الرئيسية. ويتحكم النقاش في لائحة الأسئلة الفرعية الثانوية، وهي عبارة عن مجال للحوار بين مختلف العناصر يتم من خلالها طرح الرأي والرأي الآخر، ويقوم منشط المجموعة البؤرية بضبط موضوع الحوار وكيفية ومدته. وقد تم اعتماد هذه الطريقة مع السكان في مختلف الدوائر المنتمية لبلدية أكدز، وممثلي الجمعيات الناشطة في مجال البلدية، ومع الأحزاب السياسية خصوصاً الممثلة داخل المجلس البلدي. وقد تحفظت السلطات المحلية في بداية الأمر على إجراء هذه المقابلات، رغم أنها أقيمت في دار المواطن لضمان الحياد. وقد اثر ذلك بصورة سلبية على المجموعة البؤرية الخاصة بالأحزاب السياسية التي لم يشترك فيها إلا أربعة أحزاب. أما المجموعة البؤرية الخاصة بالسكان، فلقد تخلف عنها سكان المركز رغم كونهم الأقرب إلى المقر الذي أجريت فيه المقابلة. كما أن استطلاع الرأي يعتبر أداة تمكن الباحث الميداني من معرفة آراء السكان الذين يعينهم البحث، وهي أداة تشبه إلى حد كبير أداة الاستمارة. وفي هذا الإطار تم إجراء هذا الاستطلاع مع السكان المحليين لبلدية أكدز في مختلف الدوائر باختلاف ميزاتها العمرية والجنسية والعرقية والمهنية. وتمت بدون مقاطعة أو اعتراض.

ثانياً: جماعة كرامة:

قام فريق العمل بجماعة كرامة بعقد مجموعة من اللقاءات تمت بشكل سلس، ولم تتعرض لأي ضغوطات. فقد عقد لقاء في مقر المجلس الجماعي، ضم رئيس المجلس والكاظم العام للمجلس وبعض المستشارين والعاملين

فيه. وعقد لقاء مع مسؤولي قطاع الصحة (الطبيب الرئيس / والمرضى الرئيس) تمحور حول العلاقات القائمة بين الجماعة القروية لكرامة وقطاع الصحة، وعلاقة القطاع الصحي بالمصالح الخارجية الأخرى، وعلاقته بتنظيمات المجتمع المدني والمواطنين. كما تم عقد لقاء على مستوى المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي لتايفاللت فرع كرامة. وتمحور اللقاء مع المسؤول الأول عن قطاع الفلاحة بمنطقة كرامة حول آليات تسيير الشأن المحلي بالجماعة، وكيفية تلقي شكاوي المواطنين والاستجابة لمطالبهم. كما تم عقد لقاء على مستوى قطاع التعليم مع مدير ثانوية طارق بن زياد وبعض الإداريين، تمحور حول العلاقات القائمة بين الجماعة القروية لكرامة وقطاع التعليم، وعلاقة القطاع التعليمي بالمصالح الخارجية الأخرى، وعلاقته بتنظيمات المجتمع المدني والمواطنين. كذلك الأمر فلقد تم عقد لقاء مع مجموعة من الفعاليات الجمعوية، وتمحور التساؤلات حول إمكانية وجود علاقات شراكة ثلاثية الأطراف: جمعيات المجتمع المدني، الجماعات والقطاعات الخارجية. ومن أجل استقراء آراء المواطنين في كل ما يجري ومعرفة تصورهم عن الديمقراطية المحلية بجماعة كرامة، تمت صياغة استمارة على شكل مجموعة من الأسئلة، واختيار عينة مكونة من ٢٠ فردا يتوزعون عمريا ما بين سن ١٨ إلى حدود ٦٠ سنة، للإجابة على هذه الأسئلة.

ثالثا : الجماعة الحضرية الصويرة :

كان من الضروري من أجل الإحاطة بالموضوع، التنقيب والبحث عن مجموعة من المعطيات الأساسية المتعلقة بالجماعة الحضرية للصويرة، حتى يتسنى لنا فهم التطور الذي عرفته الديمقراطية المحلية على المستوى الوطني والمستوى المحلي. وتم ذلك من خلال قراءة المجال والكشف عن خصوصياته الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والعمرانية، وتأثيرها على الممارسة الديمقراطية بالمدينة لاستخراج فرضيات الدراسة. ومن خلال اعتماد استمارات متنوعة حسب الأهداف المتوخاة منها والفئة المستهدفة منها، قام الفريق بإعداد استمارات للمواطنين والجمعيات والمنتخبين، وقام بتفريغها وتحليلها. كما تم الاعتماد على المقابلات الفردية والجماعية مع عدد من الأشخاص الذين يعتبرون موارد أساسية، نظرا لإحاطتهم بواقع الممارسة الديمقراطية بالمدينة.

رابعا : الجماعة الحضرية مارتيل :

تمت مقابلة سبع جمعيات مدنية فاعلة في مجالات الثقافة والبيئة والتنمية الاجتماعية، منها ما ينشط على مستوى المدينة، ومنها ما ينشط على مستوى الحي. كما قامت هذه الجمعيات بتعبئة استمارة خاصة بها، إضافة إلى إجراء مقابلة مع جامعي متخصص في الشأن المحلي والعلوم الإدارية. كما تم إجراء مقابلة مطولة مع رئيس المجلس البلدي لمرتيل والكاتب العام للجماعة ورئيس مصلحة التعاون والشراكة، مع تعبئة استمارة من طرفهما. وقد تم إجراء مقابلة مطولة مع منسق فريق المعارضة وتعبئة استمارة وحضور إحدى لقاءاتهم التواصلية مع المواطنين وهيئات المجتمع المدني في المدينة، قدموا خلاله حصيلة عملهم كمعارضة وتقييمهم لعمل الأغلبية. وتم عقد جلسات عمل وتعبئة استمارات مع ممثلي أربعة منابر إعلامية تمثل الإعلام المحلي،

الجهوي والوطني، المسموع والمكتوب. وقام فريق البحث باستقصاء آراء ثلاث فعاليات اقتصادية أساسية بالمدينة تشط في مجال العقار والنظافة، أغلبها حاصل على امتياز التدبير المفوض لقطاعات حيوية بالمدينة، وتم كذلك استقراء وجهات نظر ثلاثة أحزاب سياسية بالمدينة من جوانب مختلفة، إضافة إلى لقاءات عدة مع المواطنين بفئاتهم المختلفة.

القسم الأول: الإطار العام وأهم الاستنتاجات^{٣١}

يعتبر الإطار العام أحد ركائز البحوث الاجتماعية والإنسانية كيفما كانت نوعيته، سواء أكان يهدف الحصول على معلومات كمية أو أخرى نوعية. وتتجلى أهميته بشكل كبير في مجال تقييم الديمقراطية سواء في إطارها الوطني أو المحلي. حيث لا يمكن فهم كيفية عمل أجهزة الحكم التابع لمنطقة معينة، إلا إذا تم رصد الجوانب التاريخية والاقتصادية والثقافية والعرقية والاجتماعية، الشيء الذي يمكن من تقييم الديمقراطية المحلية، وفهم مكامن قوتها لتعزيزها، ومكامن ضعفها لإصلاح الخلل فيها. ولهذا سنتناول هذا القسم من التقرير الجوانب التالية: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها، والديمقراطية والعلاقات الاجتماعية، والقاعدة الاجتماعية الاقتصادية والمالية البلدية، ومؤشرات التنمية الاجتماعية.

أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها

١- بلدية أكدز: الانتماء الجهوي، والموقع الجغرافي والخصائص الجغرافية:

تتبع بلدية أكدز لإقليم زاكورة والمحدثة وفق مرسوم رقم ٢٨١-٧٩-٢ بتاريخ ٧ نيسان ١٩٩٧ والتي تنتمي إلى جهة سوس ماسة درعة. تقع على بعد ٦٥ كلم من جنوب مدينة ارزازات و٩٢ كلم من شمال زاكورة، وهي إحدى مكونات منطقة درعة التي تقع في الجنوب الشرقي بين خطي عرض ٩٩ و٣١ شمالاً، وخطي طول بين ٥ و٧ غرباً؛ وتمتد واحة درعة على مسافة ٢٠٠ كلم من أفلاندر إلى الكوع^{٣٢}؛ وتقدر مساحتها بحوالي ٢٣٠٠٠ كلم^٢. تنتمي جبال أكدز إلى سلسلة جبال الأطلس المتوسط، ويتخلل المنطقة جبل "كيسان" المعروفة به، وتعرف المنطقة بكونها تتوفر على إمكانيات طبيعية متنوعة تجمع بين طابع الجبل والصحراء والواحة، مما يجعل منها منطقة ذات مناخ صحراوي من الدرجة الأولى؛ حيث أن درجة الحرارة تكون مرتفعة جداً في الصيف (ما بين ٣٨ و٤٤ درجة مئوية)، ومنخفضة جداً في الشتاء (ما بين ١ و٧ درجات مئوية). وتتميز بقلة الأمطار التي لا تتجاوز ١١٠ ملم في السنة.

٢- جماعة كرامة: الانتماء الجهوي، والموقع الجغرافي والخصائص الجغرافية:

تتواجد جماعة كرامة في جهة مكناس تافيلالت، وتقع إدارياً ضمن المجال الترابي لقيادة كرامة دائرة الريش في عمالة الرشيدية جهة مكناس تافيلالت. وتحدها شمالاً عمالة ميسور وقيادة القصابي عمالة بولمان، ويحدها شرقاً جماعة كير وقيادة بني تجيت، ويحدها جنوباً جماعة الخنك، وغرباً قيادة آيت ازديك جماعة

كرس تيعلالين وجماعة امزيزل تليشت. ويغلب على تضاريسها طابع الانبساط، كما أنها تتميز بتقطعها الشديد الذي يؤول إلى كثرة السيول. ويتميز مناخ المنطقة بكونه شبه صحراوي قاري، وتتميز الحرارة بالتفاوت الكبير سواء بين الفصلين البارد والحار أو بين الليل والنهار حيث تصل درجة الحرارة اليومية إلى ٢٠ درجة مئوية، في حين تصل درجة الحرارة خلال السنة إلى ٤٠ درجة مئوية. كما أن المنطقة تعرف ظاهرة التجمد (الصقيع) خاصة في شهري كانون الأول وكانون الثاني. كما أنها تتميز بقلّة سقوط الأمطار التي لا تتعدى ٢٠٠ ملم في السنة.

٣- جماعة الصويرة: الانتماء الجهوي، والموقع الجغرافي والخصائص الجغرافية:

تقع جماعة الصويرة في جنوب غرب المغرب على المحيط الأطلسي، تفصلها نفس المسافة تقريباً عن ثلاثة مراكز اجتماعية واقتصادية مهمة هي مراكش وأسفي واكادير، وهي عاصمة عمالة الإقليم الذي ينتمي إلى جهة مراكش تانسيفت الحوز. تحدها جنوباً جماعة سيدي كاوكي، وشرقاً جماعة إدا وكرض، وشمالاً جماعة أوناغة وغرباً المحيط الأطلسي. يتميز مناخ الصويرة عموماً بأنه معتدل طول السنة، وتتراوح درجات الحرارة بين ٢٨ و ١٨ درجة مئوية في فصل الصيف، وما بين ٢١ و ١٠ درجات مئوية في فصل الشتاء. تعرف المدينة هبوب رياح قوية يطلق عليها محلياً "الشرقي"، تبدأ من شهر آذار وتستمر إلى أواخر شهر آب، لدرجة أن البعض يسمي الصويرة مدينة الرياح.

٤- جماعة مارتيل: الانتماء الجهوي والموقع الجغرافي والخصائص الجغرافية:

تنسب جماعة مارتيل إلى إقليم تطوان الذي يقع إلى جوار كل من عمالة المضيق-الطنجة وإقليم شفشاون، وإقليم العرائش المجال الترابي لولاية تطوان من جهة طنجة-تطوان. يحد جماعة مارتيل الحضرية البحر الأبيض المتوسط من ناحية الشرق، والجماعة الحضرية لمدينة المضيق من الشمال، وجماعة الملاليين القروية من الشمال الغربي، والجماعة الحضرية لتطوان من الجنوب الغربي، وجماعة أزلا القروية من الجنوب. تتشكل تضاريس الجماعة من وحدتين متميزتين، هما: سهل مارتيل الممتد على مساحة تناهز ألف هكتار؛ وتلال كدية الطيفور في الحدود الشمالية للجماعة، والتي يبلغ ارتفاعها ٣٣٢ متراً عن مستوى سطح البحر. ويتم التقاء الأرض بالبحر على شكل شاطئ يمتد على طول الشريط الساحلي لسهل اللوجية، ولا يتحول إلى سفوح جرفية إلا شمالاً عند كدية الطيفور. ويمتاز مناخ جماعة مارتيل بتعاقب فصل صيفي لطيف ومشمس، وفصل شتوي معتدل ورطب، حيث يتراوح معدل الحرارة بين ١٠ درجات مئوية شتاء و ٢٥ درجة مئوية صيفاً، ويبلغ متوسط سقوط الأمطار ٧٦٠ ملم سنوياً.

تتميز المناطق الأربع المدروسة كبقية المناطق في المغرب بموسمية الأمطار وصعوبة المناخ والظروف الطبيعية التي تؤثر سلباً في الكثير من الأحيان في المنتوج الفلاحي، رغم اعتبار المغرب بلداً زراعياً. كما أن غنى هذه المناطق وتوعها من ناحية التضاريس، رغم أن ذلك يكسبها جمالية تشجع السياحة القروية فيها، إلا أنه يساعد على عزل المناطق القروية والدواوير البعيدة، مما يؤثر سلباً على استفادة السكان من حقوقهم في

مجال التعليم والصحة. فكيف يمكن الحديث هنا عن المشاركة في عملية الانتخابات أو تقييم عمل المجالس البلدية والجماعية وحضور أنشطتها واجتماعاتها.

ثانياً: الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية

عرفت المجالات الأربعة التي شملها مشروع تقييم الديمقراطية المحلية استقراراً بشرياً عبر فترات تاريخية مختلفة، مكونة بذلك تجمعات سكانية ضمت مجموعات بشرية متنوعة عرقياً واجتماعياً؛ وتتكون هذه التجمعات كما يلي:

١- التنوع الاجتماعي في بلدية أكدز:

يتكون سكان بلدية أكدز من المجموعات التالية:

العرب: توافد العرب على المنطقة عبر مرحلتين، كانت الأولى عبر الفتوحات، وكانت الثانية بوصول أفواج من قبائل بني معقل في القرن الثالث عشر خلال عهد الموحدين، واستمرت حتى القرن السادس عشر الميلادي، حيث وصلت ضمن تجمعات بني هلال التي نقلها الموحدون من تونس إلى المغرب وأنزلوهم بهوامش الصحراء، وترجع أصولهم إلى اليمن. كانت القبائل المعقلية المقيمة بدرعة تنتقل عبر الصحراء، وتذهب كل عام ببضائعها إلى "تومبوكتو". وقد عرفت بثرائها وممتلكاتها العديدة، وأراضي الحرث والإبل.

الدرّاة: انطلاقاً من الدلالة اللغوية لهذا المصطلح والاستعمال المحلي، فهو يعني سكان المنطقة بصفة عامة. وهو يطلق بالأساس على السكان السود أي ذوي البشرة السمراء. وتعتبر هذه الفئة أول من استقر بالمنطقة. وتشير بعض الدراسات إلى أن أصلهم يعود إلى غرب إثيوبيا، وهم الفئة التي تلقب بـ "التشوسيين" (أي أصحاب الوجوه المحترقة بسبب الشمس)، وقد كانت هذه العناصر تشكل قاعدة الهرم الاجتماعي بدرعة، كما شكلت الأداة المنتجة في المجال الزراعي.

الأمازيغ: يرجع أصلهم إلى القبائل الصنهاجية التي اجتاحت المغرب خلال عهد المرابطين. وقد تعرضت هذه القبائل للجلاء عند توافد المعقلي على المنطقة، فاستقروا بالأطلس ودرعة الوسطى. وقد استطاعوا تكوين حلف يسمى "اتحاد آيت عطا" نسبة إلى "دادا عطا" أحد أحفاد "الشيخ عبد الله بن احساين" وقد دفن بـ "ثلاث ن إلكتاون".

اليهود: يبقى تاريخ استقرار اليهود في المنطقة غير دقيق، وهناك ثلاث روايات حول ذلك: تتداول الرواية الأولى غالبية القصص الشفوية في المغرب والتي تقول بأنهم كانوا يتجهون إلى المناطق التي طالها الاستعمار وأحدث فيها الخراب، وذلك لسهولة استيطانها واستغلال ثرواتها. وترجع الرواية الثانية استقرارهم في المنطقة إلى القرن العاشر قبل الميلاد مع وصول التجار الفينيقيين إلى الشمال الإفريقي أو عبر هجرات اليهود الأوروبيين، خاصة من إسبانيا أو البرتغال خلال القرن الخامس عشر الميلادي. أما الرواية الثالثة

فهي تتمثل في القصور التي تضم بقايا اليهود التي تحمل أحيانا أسماء ذات أصول يهودية (بني زولي، بني حيون، بني أصبوح ...) وقد قدر "سبيل مان" عدد الأسر المستقرة بثمانية عشر أسرة حتى الثلاثينيات من القرن الماضي، وظلت في تعايش مع سكان المنطقة إلى أواخر الستينيات، حيث غادرت آخر العائلات إلى فلسطين المحتلة.

٢- التنوع الاجتماعي لجماعة كرامة :

يتكون سكان جماعة كرامة من المجموعات التالية:

النازحون: من قصور آيت عيسى قيادة بن تجيت وبعض التجار والحرفيين من مناطق مختلفة من المغرب، ويتكلم اغلب السكان اللغة الأمازيغية بنسبة ٩٩٪.

الشرفاء: يعتبرون بحكم مكانتهم الدينية على قمة الهرم الاجتماعي، في الوقت الذي كانوا لا يشكلون إلا ١٪ من السكان. ويتميزون بخصوصيات معينة عن غيرهم، كاتخاذ اللغة العربية لغة للتواصل اليومي، والتميز في الأسماء والعلاقات الأسرية التي تحت على عدم مصاهرة "ابريين" الأمازيغ.

آيت سفروشن: ينحدرون من جدهم الأول مولاي علي بن عمر، والذي يجهل لحد الآن مكان دفنه. ويصعب أصلا تحديد معنى كلمة "سفروشن"، ويتميز "آيت سفروشن" بلباسهم التقليدي، وتقديسهم للخيمة كمكان للسكن، بل والتمسك بها ولو بعد بناء المنازل. ويشغلون بالرعي والزراعة الخفيفة، ويعيشون في الغالب على الترحال بين المناطق.

آيت أزدك: ينحدر أفراد هذه المجموعة من جدهم سيدي علي أبورش أو بيبورش، ويعدون الركيزة السكانية الثالثة للمنطقة. ويعرفون بالمنطقة باسم "أكرامن" أي الشرفاء بالأمازيغية، ومن هنا جاءت تسمية منطقة كرامة. وقد تعددت الآراء حول أصولهم، إلا أنه يمكن القول بصورة عامة، أنهم جاؤوا من منطقة تنغير (إقليم ورزازات) في الجنوب الشرقي من المغرب، وحملوا معهم رزمة من القصب دفنوها بقصر آيت علي بكرامة، كدلالة على ارتباطهم بجدهم الأعلى، لذا يعد سكان هذا القصر اقرب "أكرامن" إلى جدهم من سواهم، لهذا فهم يحرمون حرق القصب. وتتفرع عنهم عدة قصور تبدو لأول وهلة مختلفة ومتباينة فيما بينها. ويمارس آيت أزدك الزراعة وتربية الماشية بحكم استقرارهم في الشريط الزراعي المحاذي لوادي كير.

٣- التنوع الاجتماعي لجماعة الصويرة :

أكدت الأبحاث الأثرية التي أجريت بجزيرة موكادور قرب مدينة الصويرة وجود مرفأ تجاري فينيقي وإغريقي وروماني. ويقول المؤرخون إن اسم موكادور هو الاسم القديم للصويرة، أتى من الاسم الفينيقي "ميكدول" والذي يعني الحصن الصغير. وقد تأسست مدينة الصويرة سنة ١٧٦٥ من طرف السلطان سيدي محمد بن عبد الله، الذي جعل منها مرفأ تجاريا مفتوحا في وجه التجارة الخارجية، بغية تطوير

المغرب لعلاقاته مع أوروبا، فأصبحت موكادور تلعب دورا تجاريا تستقطب التجار والقوافل الإفريقية. وقد استطاع شكل هذه المدينة الخاص وموقعها المتميز، أن يجلب إليها حركة تجارية كبيرة، ولذلك توجه آلاف اليهود المغاربة للمنطقة للتجارة، واستقروا بها إلى غاية أواخر الستينات.

ونشطت في مدينة الصويرة من الناحية التاريخية عدة جاليات، ولعبت الجالية اليهودية التي تواجدت بها إلى حدود الستينات من القرن الماضي، دورا مهما في تنشيط الحياة الاقتصادية والثقافية بها. كما يسجل تاريخ الصويرة كذلك إقبال فنانيين مرموقين، من رسامين ومخرجين وممثلين ومغنين، أنجزوا بها عدة أعمال فنية وثقافية متنوعة. ويشكل الأمازيغ نسبة ٢٦٪ من سكان الصويرة. وإن تحليل بنية سكان الصويرة حسب اللغة التي يتحدثون بها يظهر أن ٨٤,١٪ من الذكور يتكلمون الدارجة العربية كلفة أولى و٨٦٪ من الإناث يتكلمن اللغة العربية كلفة أولى، في حين أن نسبة ١٥,٩٪ من الذكور و١٤٪ من النساء تستخدم تاشلحيت كلفة أولى. مما يجعل هذه الفئة تواجه صعوبات في الاندماج في الحياة العامة، وخاصة في الدراسة بالنسبة للأطفال. وهناك فئة قليلة تستعمل لغات أجنبية كالفرنسية والإسبانية والإيطالية والألمانية، ووهم عموماً الأجانب المقيمين بالجماعة الحضرية للصويرة.

٤ - التنوع الاجتماعي لمدينة مارتيل :

تعتبر مارتيل من المدن التي أسست منذ الفترة الاستعمارية الإسبانية، حسب خطة معمارية تستند إلى أهداف عسكرية، تنطلق من تعزيز بعض المنشآت التي تخدم المستعمر الإسباني في ترسيخ تواجهه في الدرجة الأولى. ويتمثل ذلك في بناء حصن/برج مارتيل، ومقر الجمارك، وبعض المخازن، والكنيسة التي أشرف على إنشائها المهندس العسكري خواكين ساليناس عام ١٩١٢ في المنطقة المجاورة لمصب نهر مارتيل. عرفت المدينة بعد ذلك توسعا هندسيا متاسقا، أشرف على تنفيذه المهندس المعماري كارلوس أوليفو ابتداء من عام ١٩٢٧. وتوجد ساحة عامة تتوسط مجموعة من الشوارع والأزقة ذات التخطيط الهندسي المنظم. وشكلت مارتيل لعقود من الزمن ما يمكن الاصطلاح على تسميته بالمدينة السكنية/العنبر (ville dortoir)، حيث كان يقصدها السكان للنوم بعد يوم من العمل في مدينة تطوان؛ ولم تجلب اهتمام التطوانيين إلا من باب أنها فضاء تابع لمدينة تطوان لا تقصد إلا للاستجمام والترريح عن النفس. وقد جعلت هذه العلاقة النمو الديمغرافي لمارتيل يسير ببطء كبير لعقود من الزمن. وأثر ذلك بدوره على الممارسة الديمقراطية في المدينة، حيث ظلت آليات هذه الممارسة رهينة للتأثير الكبير الذي كانت تمارسه حاضرة تطوان بتقل. ولم ينظر إلى مارتيل إلا كتابع يوجد في هامش المدينة، ومن ثمة لم تبدأ الديمقراطية المحلية بمارتيل إلا خلال العقود الأخيرة، بعد أن أصبح معدل نمو المدينة يفرز معطيات جديدة، لها تحدياتها المتداخلة مع تأثيرات المدينة الجارة وليس تابعة لمدينة تطوان فقط. ويتكون سكان المدينة منذ ١٩٩٩ حسب النسب التالية: جاء إلى المدينة نسبة ٢٢,٦٪ من السكان من جماعات أخرى من داخل إقليم تطوان واستقرت مع الجماعة الحضرية لمارتيل، ووفد إلى المدينة ١٤,٦٪ من مناطق أخرى ضمن الحدود الجغرافية لطنجة وتطوان. وجاءت نسبة ١٦,٣٪ من مناطق أخرى في المغرب. وهناك نسبة ٥٪ تمثل حالة الانتقال مباشرة من البادية إلى مدينة مارتيل.

وقد أظهرت التقارير الأربعة أن المجالات التي شملها مشروع تقييم الديمقراطية المحلية تمثل مساحة واسعة، تتعايش فيها مجموعة من الإثنيات والقبائل ذات جذور مختلفة، ما زال يحكمها في الكثير من الحالات "المجلس القبلي" الذي تراجع دوره، خصوصا في تسيير الموارد الاقتصادية مع تدخل الدولة. وتتزايد وتيرة هذا التراجع ونسبة تأثير العامل الإثني والانتماء القبلي كلما انتقلنا من مجال حضري إلى آخر شبه حضري أو قروي. وترتبط هذه الوتيرة بتواجد فئات مستثنية من المشاركة في إدارة المنطقة، واستثارت فئات أخرى على إدارة الشأن المحلي، كما كان ذلك واضحا في كل من بلدية أكدز وجماعة كرامة. وتجدر الإشارة إلى أن جل هذه المناطق تعرف بروز فئة جديدة من السكان المحليين، وهم أجانب وذوي جنسيات مختلفة، أغلبهم من الدول الأوروبية. ورغم أنهم لا يحدثون تغييرا ملحوظا في إدارة الشأن المحلي في الوقت الراهن، إلا أنه لا يمكن إغفالهم كقوة مستقرة، قد تتدخل في المستقبل من قريب أو من بعيد في إحداث تغييرات على مستوى تسيير المنطقة.

ثالثا: القاعدة الاجتماعية / الاقتصادية - والمالية البلدية

عرف النظام الاقتصادي المغربي بصفة عامة تطورات عديدة، يمكن رصدتها في مرحلتين^{٣٣} كبيرتين: مرحلة ما قبل الاستعمار ومرحلة ما بعد الاستعمار. كانت المجتمعات القروية المغربية تعتمد في المرحلة الأولى على الرعي والزراعة؛ وتتميز بالملكية القبلية للأراضي، وقلة الملك الخاص للأراضي الزراعية، ونظام المقايضة، حيث لم يكن السكان في القرى في حاجة إلى التعامل بالنقود. وكان الأساس الذي يعتمد عليه النظام الاقتصادي في تلك المرحلة، هو ضمان بقاء السكان المحليين عن طريق توفير المأكل والمشرب والملبس والسكن الذي يحميهم من التقلبات المناخية. وشهدت المرحلة الثانية بشكل كبير ظاهرة الهجرة لبعض الأسر جراء الجوع والأعمال الشاقة والسجن. وكانت الهجرة إما داخلية (بني ملال، قنيطرة، مراكش، الدار البيضاء...) أو خارجية (وخصوصا إلى كل من الجزائر وفرنسا). وأكثر ما يميز هذه المرحلة هو بروز حاجيات جديدة في تصاعد مستمر، نتيجة الاحتكاك بالأجانب سواء أكان ذلك في إطار تعاملهم مع المستعمرين، أو في إطار تأثير المدن على البوادي المغربية. مما أدى إلى ضرورة الانتقال من نظام المقايضة إلى النظام النقدي والتعامل بالعملة، أي الانتقال من الإنتاج العائلي المحقق للاكتفاء الذاتي إلى الإنتاج لأجل البيع والمتاجرة قصد سد حاجيات جديدة من العلف وفواتير الكهرباء والماء الصالح للشرب، والسقي والتعليق للأطفال الذي يتطلب التنقل إلى مراكز بعيدة عن السكن العائلي، والعلاج الصحي والملابس الجاهزة والغاز الصالح للطهي. وقد أدى هذا بدوره إلى ظهور عدة أنشطة غير زراعية، من شأنها سد الحاجيات الجديدة للأسر المغربية، خصوصا في ظروف مناخية متقلبة، وآليات تقليدية، لا تساهم بشكل كبير في رفع مستوى الإنتاج الفلاحي، إضافة إلى ضيق المساحات المزروعة الراجع إلى تعدد الشركاء في الإرث. وتعددت الأنشطة الاقتصادية بتعدد المناطق المدروسة كل واحدة حسب مميزات المناخية والجغرافية وطبيعة تضاريسها وترتبتها ووفرة المياه، وموقعها من التراب الوطني المغربي، ويمكن إجمالها فيما يلي:

١- الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية: يرتبط انتشار هذا النوع من الأنشطة بمدى قرب القرى المغربية



من المراكز الحضرية أو السياحية، ومدى وجود أنشطة تجارية بها أو بالمناطق المجاورة لها، وهي متنوعة جدا. حيث توجد في هذه القرى بعض المؤسسات العمومية أو شبه العمومية التي تستدعي وجود عمال وموظفين يعملون بها، وعمال البناء وبعض المزاويلين لمهن حرة، كالمشغلين بالنقل. إضافة إلى بعض الموظفين التابعين للدولة، كالشيخ والمقدم وموظفي الجماعات القروية والمؤسسات التعليمية والمراكز الصحية، وغيرها من المؤسسات التي تكون عبارة عن مندوبيات. ولا يقتصر الأمر على ذلك، حيث يمكن أن نظيف إلى هذه اللائحة عمال المواسم الذين يرتبط عملهم بالعمل الزراعي، إضافة إلى الفرق الفنية المحلية التي تنشط خلال المهرجانات والمواسم والأعراس.

٢- تربية الماشية وحيوانات الجر: تعتبر تربية الماشية وحيوانات الجر من الأنشطة الاقتصادية الأكثر شيوعا في القرى المغربية، حيث اعتبرت من بين المحددات المادية للتمايز الاجتماعي بين العائلات ومصدرا للتفاخر والجاه^{٢٤}. ويعتبر هذا النشاط ذو وظيفة ادخارية: يتم اللجوء إلى بيع جزء منه خلال الضائقات المالية، وتواجه بها التقلبات الاقتصادية والمناخية.

٣- التجارة: تأخذ التجارة كنشاط غير زراعي أشكال متعددة، تقتصر أحيانا على بيع بعض المواد الاستهلاكية والجاهزة من طرف باعة متجولين من خلال حملها على ظهور الخيول والبغال والحمير في المجالات القروية، أو قد تتم في أماكن ثابتة مثل دكاكين بيع المواد الغذائية والأسواق الأسبوعية والمراكز التجارية في المجالات شبه الحضرية والحضرية.

٤- الهجرة الداخلية: تضافرت عدة عوامل منها العوامل الطبيعية المتمثلة في توالي سنوات الجفاف، وشلل الاقتصاد المحلي المرتكز أساسا على الفلاحة وضعف مردودية المنتج الزراعي، إلى الدفع بالكثير من شباب المنطقة إلى الهجرة خارج حدود الإقليم، للبحث عن عمل يساعد في الرفح من مستوى عيش الأسر في كل من بلدية أكدز وجماعة كرامة. غير أن كلا من الصويرة ومارتيل تعتبران مجالا لاستقطاب المهاجرين.

٥- الصناعات المحلية التقليدية: تعتمد الصناعات التقليدية المحلية على استعمال موارد أولية محلية كصناعة الخزف والدوم والحلفاء^{٢٥} والقصب. ويجري أحيانا اعتماد مواد مستوردة في النسيج والتطريز. وتتسم هذه الصناعات بكونها في أغلب الأحيان متوارثة، ولا تغطي سوى الاستهلاك المحلي الداخلي، ويصدر القليل منها إلى المناطق المجاورة، وغالبا ما تعرف منافسة من طرف البضائع الجاهزة والمصنعة بطرق حديثة، والتي غالبا ما تكون أعلى منها جودة وأقلها كلفة^{٢٦}.

٦- السياحة: تستمد السياحة أسسها من التاريخ العريق للمنطقة؛ بفضل الموقع الاستراتيجي كصلة وصل بين الشمال والجنوب، وبين الشرق والغرب، وباستغلال المؤهلات الطبيعية والتراث المعماري لكل منطقة.

٧- الصيد البحري: يتوفر المغرب على احتياطات سمكية كبيرة ومتنوعة بفضل اتساع مجاله البحري. وينقسم أسطول الصيد البحري إلى أسطول للصيد الساحلي (٨٤٪ من الإنتاج)، وأسطول للصيد بأعالي البحار (١٥٪). وتتوزع منتوجات الصيد البحري بالمغرب، ما بين سمك سطحي وسمك أبيض ورخويات

وقشريات والتي يوجه أغلبها للتصدير. ويعاني قطاع الصيد كباقي القطاعات الاقتصادية الأخرى في المغرب من عدة مشاكل، تتجلى أساسا في غياب البنيات التحتية الضرورية، وغياب التأطير والتنظيم على مستوى الإنتاج والتسويق.

وتتوزع هذه الأنشطة في المجالات المدروسة حسب الجدول التالي:

| الأنشطة الاقتصادية | أكذ | كرامة | الصويرة | مارتيل |
|--|-----|-------|---------|--------|
| الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية المأجور عنها | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| تربية الماشية | ✓ | ✓ | - | - |
| تربية النحل | - | ✓ | - | - |
| التجارة | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| الهجرة | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| الصناعات التقليدية | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| السياحة | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| الصيد البحري | - | - | ✓ | ✓ |

أما فيما يخص ميزانية كل جماعة فهي على الشكل التالي:

تبلغ الميزانية العامة السنوية في أكذ حوالي ٩٠٠,٠٥٤,٠٥٤ درهم، يأتي الدخل فيها مقابل خدمات، وضرائب مباشرة وغير مباشرة، ودخل الأملاك، وحصّة من الضريبة على القيمة المضافة. وتبلغ حصة العائدات التي تجمعها البلدية حوالي ٨٠٠,٠٠٠ درهم أي ١٦٪، كما تحصل على حصة من منتج الضريبة على القيمة المضافة تشكل حوالي ٨٠٪ من ميزانيتها السنوية أي حوالي ٣,٨٧٤,٠٠٠ درهم في عام ٢٠٠٧.

وتعتمد جماعة كرامة بشكل شبه كلي في ميزانيتها على الدخل من الضريبة على القيمة المضافة، والتي تشكل ما يقارب ٩٠٪ من الميزانية العامة للجماعة وقد تم تسجيل المداخل/النفقات بالدرهم حسب الشكل التالي:
٢٠٠٥ الجزء ١ (٢,٣٩١,٣٩٠ / ٢,٣٩١,٣٩٠) الجزء ٢ (٢,٣٩١,٣٩٠) الجزء ٢ (٢,٣٩١,٣٩٠ / ٢,٣٩١,٣٩٠) الجزء ١
(٢,٥٢٦,١٩٥ / ٢,٥٢٦,١٩٥) الجزء ٢ (٢,٥٢٦,١٩٥ / ٢,٥٢٦,١٩٥) الجزء ٢ (٢,٥٢٦,١٩٥ / ٢,٥٢٦,١٩٥) الجزء ١
(٢,٦٧٥,٩٤٤ / ٢,٦٧٥,٩٤٤) الجزء ٢ (٢,٦٧٥,٩٤٤ / ٢,٦٧٥,٩٤٤) الجزء ٢ (٢,٦٧٥,٩٤٤ / ٢,٦٧٥,٩٤٤).

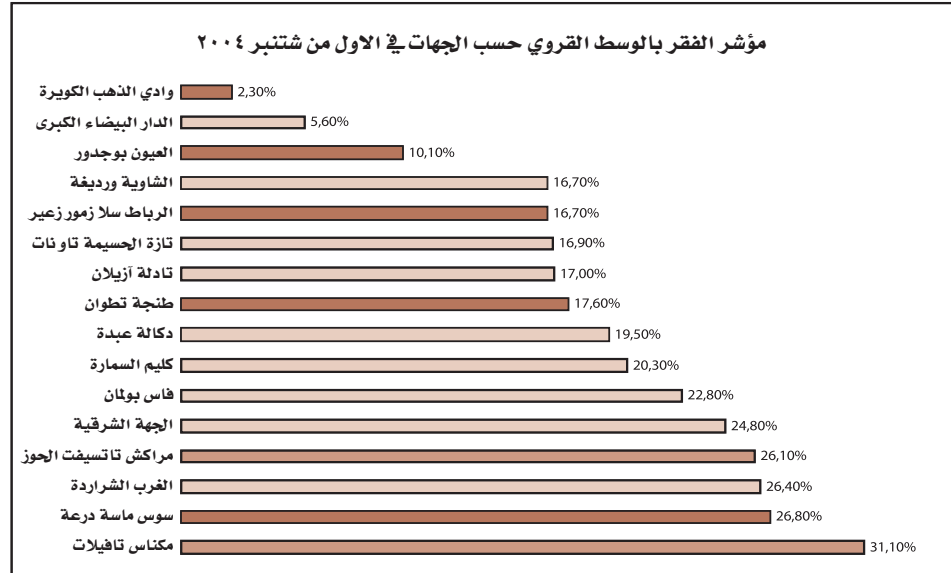
ويختلف الدخل في بلدية الصويرة، وتعتبر الضرائب المحولة أهم مصدر لها، حيث تبلغ نسبتها ٣٢٪ في عام ٢٠٠٦ و ٢٣٪ في عام ٢٠٠٧ من مجموع الدخل. إضافة إلى دخل الايجارات المؤقتة والأسواق والخدمات والضرائب المحلية. في حين توجه أغلب مصاريف البلدية إلى المصروفات الإدارية، وخاصة أجور الموظفين التي بلغت على التوالي عام ٢٠٠٦ وعام ٢٠٠٧: ١٢٠,٢٦٢,٨٠ درهم و ٢١,٠٥٥,٦١٠ درهم، ثم التجهيز المتعلق بالخدمات الأساسية كتدبير النفايات والصرف الصحي والإنارة العمومية، والتي تم تفويضها للقطاع

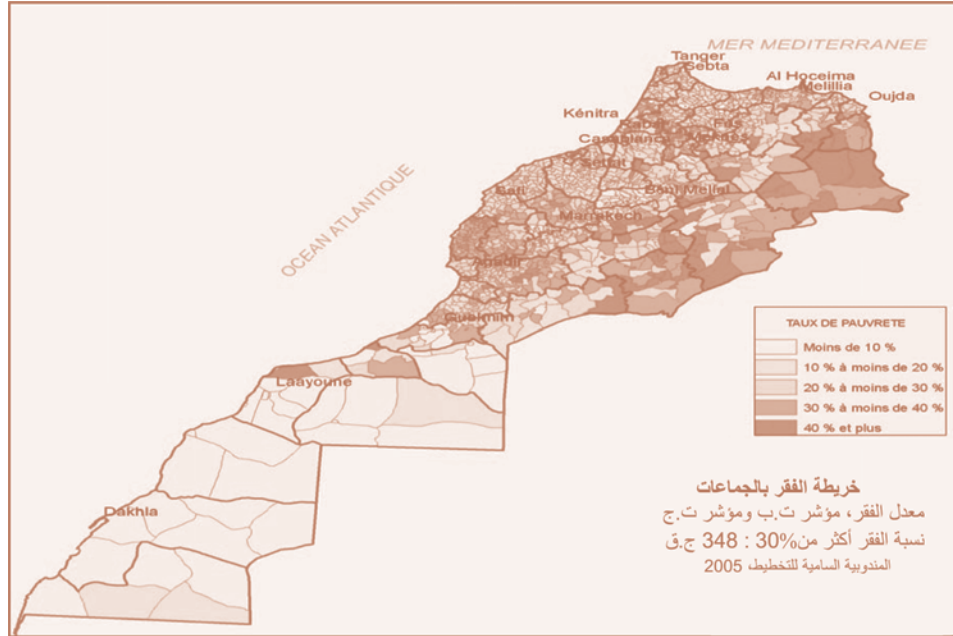
الخاص والمكتب الوطني للكهرباء والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب. أما بالنسبة لمارتيل، فلم يتم التطرق بشكل مفصل للميزانية في التقرير الخاص بها.

رغم هذه الأرقام المسجلة في ميزانية المجالس السابقة الذكر، تحتاج الجماعات إلى دعم من ميزانية الدولة، لأنها لا تتوفر على موارد مالية تكفل لها الاكتفاء الذاتي، حتى لتلبية الحاجيات الأساسية والضرورية للسكان المحليين. وتفتقر المجالس الجماعية والبلدية في المغرب إلى التواصل، سواء مع السكان المحليين أو الجمعيات، التي لا تجمعها بها سوى علاقات غير مؤسساتية، وتقتصر أعمالها على تقديم الخدمات وتلبية حاجيات السكان المحلية التنموية.

رابعاً: مؤشرات التنمية الاجتماعية

رغم التنوع الشكلي للأنشطة الاقتصادية التي يزاولها السكان في المناطق التي شملتها عملية تقييم الديمقراطية المحلية، إلا أن الإحصائيات تشير إلى أن ثلاث من أصل هذه المناطق الأربع، تنتمي إلى أفقر الجهات في المغرب، كما يوضح ذلك الشكل التالي والذي يليه:





وبالعودة إلى المعطيات الواردة في التقارير الأربعة، فإن نسبة الفقر مرتفعة جدا في كل من جماعة كرامة وبلدية أكدز، في حين تتراجع حدتها في كل من مارتيل والصويرة، رغم انتماء هذه الأخيرة إلى رابع جهة فقيرة على المستوى الوطني. كما أن جماعة كرامة وبلدية أكدز تتميزان كذلك بارتفاع نسبة الأمية بالمقارنة مع المنطقتين الأخريين، غير أن المناطق الأربع تعرف ارتفاعا في نسبة البطالة التي تتراجع نسبتها في مدينة مارتيل.

ويمكن تلخيص النسب التي تم التطرق إليها في الفقرة السابقة في الجدول التالي:

| المؤشرات | بلدية أكدز | جماعة كرامة | الجماعة الحضرية للصويرة | مدينة مارتيل |
|-----------------|------------|-------------|-------------------------|--------------|
| الفقر الجهوي | %٢٨,٨ | %٢٩,٤٩ | %٢٨,١٠ | %١٧,٨٠ |
| الفقر المحلي | %٣٠+ | %٢٧,٤٧ | %٥,٧ | %٧,١١ |
| السكان العاملون | - | ٧٠٠٠ | ٤٠٠٠٠ | ١٤٤٤٨ |
| البطالة | %١٦,٩ | - | %١٦,٣٥ | %١٢,٧ |
| الأمية | %٦٩,٣ | %٧٠ | %٣٠,٣ | %٤٧ |

غير أن هذه المناطق الأربع تعرف تدهورا في عدة مجالات بنسب مختلفة، تتزايد حدتها في كل من بلدية أكدز وجماعة كرامة، وتقترب نسب هشاشتها من النسب الوطنية في كل من مدينة مارتيل والجماعة الحضرية للصويرة، ومن هذه المجالات:



١ - **التعليم**: يتميز قطاع التعليم بتدهور حالة البنية التحتية، وغياب الفضاءات الخاصة بالأنشطة الاجتماعية والثقافية، وضعف الجودة والمردودية، وضعف انخراط محيط المؤسسة في إدارتها، ونقص في التكوين المستمر، وانتشار ظاهرة الازدحام في الأقسام الدراسية. ونجد أعلى نسبة للدراسة في المستويين الابتدائي والإعدادي، في حين أن نسبة الدراسة ضعيفة جدا في كل من المستويين الثانوي والجامعي؛ فكلما ارتفع المستوى التعليمي تنخفض نسبة الالتحاق. وعلى سبيل المثال، يبلغ مجموع التلاميذ والطلبة بمدينة الصويرة ٢٢٩٩٥ طالبا، موزعين على مختلف المستويات التعليمية في القطاعين العام والخاص. وتصل نسبة الدراسة في صفوف الطلبة الذين تبلغ أعمارهم من ٦ إلى ١١ سنة إلى ٦٧٪، وتبلغ نسبة انقطاع التلاميذ عن الدراسة في الصفوف الابتدائية ٦,٢٪ وفي الصفوف الإعدادية والثانوية ٥,٣٪.

٢ - **الصحة**: من أهم الجوانب الصحية التي تثير الجدل في كل من بلدية أكدز وجماعة كرامة والصويرة هي الصحة الإنجابية، حيث ترتفع نسبة وفيات الأطفال حديثي الولادة. وينتج ذلك عن ما تتعرض له الأم الحامل من صعوبات نتيجة لضعف الرعاية الصحية، وضعف التجهيزات في المراكز الصحية وبعدها، وضعف تجهيزات المستوصفات في المراكز، وارتفاع معدل الولادات للمرأة الواحدة، وغياب قاعة ولادة في المناطق المختلفة التابعة لبلدية أكدز، وعدم توفر سيارة إسعاف. هذا إضافة إلى سوء التغذية بسبب تدني مستوى المعيشة للأسرة، وقلة المراحيض داخل البيوت، وانعدام الحمامات، والتقتير في استعمال المياه خوفا من ارتفاع الفواتير، وتربية الماشية داخل المنازل. وتساهم جميع هذه العوامل في تفتيش الأوساخ والقمامة والروائح الكريهة، مما يؤثر سلبا على صحة الإنسان، ويدفع إلى انتشار أمراض مرتبطة بقلة النظافة، كالرمد الحبيبي وضيق التنفس والفطريات الجلدية. ويقبل السكان على العلاج الشعبي بالأعشاب بصورة كبيرة، بسبب التكاليف المادية التي يتطلبها الطب الحديث. غير أن تقرير مدينة مارتيل يؤكد أن المدينة تتمتع، بفضل وقوعها داخل المدار الحضري، بمختلف وسائل الرعاية الصحية التي نجدها عادة في المدن، حيث يمكن الانتقال بسرعة إلى المراكز الصحية المتوفرة في المدينة، أو الاستفادة من البنية التحتية الصحية التي توفرها مدينة تطوان المجاورة.

٣ - **السكن**: يغلب على جماعة كرامة وبلدية أكدز طابع السكن القروي، وتظهر التقارير الأربعة ضعفا على مستوى البنية التحتية والتنمية، إضافة إلى تواجد الإسطبلات داخل المنازل في المناطق القروية وشبه الحضرية، وغياب آليات الصرف الصحي، وانتشار الحفر الخاصة بذلك.

٤ - **الطرق**: تتميز الطرق المغربية في المناطق الأربع التي تمت دراستها، وفي بقية أنحاء البلاد بصورة عامة، بحالتها السيئة. فهي لا تؤمن تواجدا كافيا بين المناطق الداخلية من جهة، وبين المدن المجاورة من جهة أخرى. وباستثناء المحاور الرئيسية، تبقى الطرق الداخلية الرابطة بين الأحياء في حالة رديئة، وتصبح حالتها في فصل الشتاء أكثر صعوبة، حيث يتحول جانب كبير منها إلى حفر وبرك تغمرها مياه الأمطار. إن الضعف الملموس في البنية التحتية وضعف المؤشرات الإنمائية، يفسر طبيعة العلاقة الإدارية التي تربط السكان المحليين بالمجالس الجماعية أو البلدية، خصوصا بالنسبة للمناطق البعيدة، حيث تحتم عليها العزلة عدم اللجوء إلى البلديات والجماعات لإلحاق أغراض إدارية.

القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية

أولا: مفهوم الديمقراطية التمثيلية وأهم الاستنتاجات^{٣٧}

الديمقراطية التمثيلية هي شكل من أشكال الديمقراطية، يختار الناخبون فيها على نحو حر وسري في انتخابات تعددية، ممثلين حزبيين أو مستقلين نيابة عنهم، محليا (المجلس المحلي) و جهويا (المجلس الجهوي) ووطنيا (البرلمان). وقد أظهرت التقارير الأربعة أن هناك تراجعا مستمرا لثقة الناس في الأحزاب السياسية، وتهميشا يتعرض له كل من فئة الشباب والنساء والسكان الأميين والمهاجرين الذين يوفرون غالبا الورقة الرابحة للأحزاب السياسية خلال العملية الانتخابية، من خلال استغلال واقع الفقر والبطالة بالنسبة للشباب والأمية بالنسبة للنساء.

ويضاف إلى ذلك غياب مفهوم الحزب عن واقع الديمقراطية التمثيلية في المغرب، ويتطلب هذا برنامجا واضحا وأعضاء مستقرين. ويحل محل هذه المتغيرات قضايا أخرى اجتماعية واقتصادية تفرض نفسها في الواقع المغربي، حيث أن القرابة والمكانة الاقتصادية ونفوذ المرشحين، هي أكثر تحكما في نتائج الانتخابات المحلية. وقد تم التأكيد على أن القانون المنظم للانتخابات المحلية السابقة تكتفه عدة ثغرات، من شأنها التأثير على مسار الديمقراطية، لأنه لا يوضح بشكل قاطع المستوى التعليمي للمرشحين، ولا يتم تفعيل قوانين قاسية لمحاربة الرشوة خلال الحملات الانتخابية.

ثانيا: المؤسسات

١- الإطار الوطني والقانوني:

الحزب السياسي^{٣٨} هو تنظيم دائم يتمتع بالشخصية المعنوية، ويؤسس بمقتضى اتفاق بين أشخاص عاديين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، ويشتركون في نفس المبادئ، قصد المشاركة في تدبير الشؤون العمومية بطرق ديمقراطية ولغاية غير ربحية. وتساهم الأحزاب السياسية في تنظيم المواطنين وتمثيلهم، وهي بهذه الصفة، تساهم في نشر التربية السياسية، ومشاركة المواطنين في الحياة العامة، وتأهيل نخب قادرة على تحمل المسؤوليات العامة، وتنشيط الحقل السياسي.

وتؤسس الأحزاب السياسية وتمارس أنشطتها بكل حرية وفقا لدستور المملكة، وطبقا لأحكام القانون. ويعتبر باطلا وعديم المفعول كل حزب سياسي يرتكز على دافع أو غاية مخالفة لأحكام الدستور والقوانين، أو يهدف إلى المس بالدين الإسلامي أو بالنظام الملكي أو بالوحدة الترابية للمملكة. وكذلك بالنسبة للأحزاب السياسية التي ترتكز على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جهوي، أو تقوم بصورة عامة على أساس التمييز أو تخالف حقوق الإنسان.

ويحق لكل مواطن في المغرب من الذكور والإناث البالغين سن الرشد، أن ينخرط بكل حرية في أي حزب

سياسي مؤسس بصفة قانونية. غير أنه لا يحق لشخص يتوفر على انتداب انتخابي ساري المفعول في إحدى غرفتي البرلمان، وتم انتخابه فيها بتزكية من حزب سياسي قائم، أن ينخرط في حزب سياسي آخر، إلا بعد انتهاء مدة انتدابه أو في تاريخ المرسوم المحدد حسب الحالة، لتاريخ الانتخابات التشريعية العامة الخاصة بمجلس النواب أو بمجلس المستشارين بالنسبة لأعضاء البرلمان المؤهلين للترشيح لهذه الانتخابات. كما أنه لا يسمح التسجيل في الأحزاب السياسية لكل من العسكريين العاملين من جميع الرتب ومأموري القوة العمومية، والقضاة وقضاة المجلس الأعلى للحسابات، وقضاة المجالس الجهوية للحسابات، وحكام الجماعات والمقاطعات ونوابهم، ورجال السلطة وأعوانها؛ وجميع الأشخاص الآخرين غير المشار إليهم أعلاه، والذين لا يستفيدون من الحق النقابي عملاً بالمرسوم رقم ١٤٦٥، ٥٧، ٢ الصادر في ٥ شباط ١٩٥٨ في شأن ممارسة الموظفين الحق النقابي، كما وقع تغييره بالمرسوم الملكي رقم ٦٦، ١٠ بتاريخ ٢٧ تشرين أول ١٩٦٦.

أما على المستوى المحلي، فقد أكدت جميع التقارير، خصوصاً في كل من الصويرة وبلدية أكدز وكرامة، على أنها تعرف استثناء لفئة النساء والشباب في عملية الترشيح للانتخابات. لأن هاتين الفئتين لا وجود لهما في مراكز صنع القرار داخل المكتب الحزبي، فهو منعدم بالنسبة للنساء وقليل إلى شبه منعدم في صفوف الشباب. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الحملات الانتخابية لم تعرف نزاعات حادة بين المرشحين في الانتخابات السابقة، سوى مشادات كلامية لا تصل إلى حد التبليغ عنها والبت فيها من طرف القضاء.

وقبل التطرق إلى طبيعة النظام الانتخابي وأدائه، لا بد من التعريف بالسلطة الإدارية، وجرد مهامها وآليات مراقبة أدائها. فالسلطة المحلية تعتبر بمثابة الممثل للدولة والسلطة التنفيذية على مستوى التقسيمات الترابية الإدارية للبلاد. ويمارس رجال السلطة المحلية مهامهم حسب قوانين لا تتوافق مع الصفات الرسمية لهم، وكأنها صفات تشريفية فقط، دون تكوين عسكري وإداري إجباري خاص بتلك الصفة، وذلك حسب ما يلي:

| رجل السلطة الإدارية | صفته | مهامه واختصاصاته |
|------------------------|--|--|
| العمال | ممثلين للملك ومندوبين له في العمالات والأقاليم | السهر على تطبيق الظواهر والقوانين والأنظمة وتنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة. |
| الخلفاء الأولين للعمال | ضابط شرطة قضائية | عمل إداري محض، ويجوز لهم في الحالات الخاصة القيام بإجراءات التثبت من الجريمة. |
| القادة والباشوات | ضابط شرطة قضائية | عمل إداري محض ويعيلون كل مشتكي أو متضرر على مراكز الدرك الملكي أو الشرطة قصد تسجيل شكايته. |

| | | |
|---|-----------------------|--|
| مساعدة ضباط الشرطة القضائية على مزاولة مهامهم وإحاطة رؤسائهم الأعلى رتبة علما بجميع الجنايات والجناح التي تبلغ إلى علمهم، وأن يقوموا حسب الأوامر بالتثبت من المخالفات للقانون الجنائي وقانون العمل وقانون الأجانب، ونصوص يطلق عليها عادة "الشرطة المختلفة" وجمع كل المعلومات في هذا السياق. | أعوان الشرطة القضائية | خلفاء الباشوات والقادة / موظفو مصالح الشرطة العاملة / رجال الدرك الذين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية / بعض الموظفين والأعوان |
|---|-----------------------|--|

إن أغلب رجال السلطة الإدارية المحلية ينتمون إلى إدارات مختلفة، حيث نجد رجال الدرك الملكي ينتمون إلى إدارة الدفاع الوطني، في حين ينتمي رجال الأمن الوطني ورجال السلطة إلى وزارة الداخلية، كما أن بعض الموظفين والأعوان ينتمون إلى وزارات مختلفة، كوزارة الزراعة ووزارة المالية... وتجعلهم هذه الوضعية يخضعون إلى مراقبة مزدوجة من طرف السلطة القضائية من جهة ومن طرف رؤسائهم من جهة أخرى.

وبصفة عامة فإن اختصاصات السلطة الإدارية المحلية هي كالتالي:

- المحافظة على النظام والأمن العام في حدود السلطة المحلية، وتأسيس الجمعيات والتجمعات والصحف.
- تنظيم الانتخابات ومحاكم الجماعات والمقاطعات والنقابات المهنية، والنظر في النزاعات الاجتماعية.
- تنظيم المهن الحرة ومراقبة نشاط الباعة المتجولين بالطرق العمومية.
- تنظيم استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ومراقبة ترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها.
- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والشعارات.
- منح سلطة الصيد البري وجوازات السفر.
- مراقبة الأسعار وتنظيم تجارة المشروبات الكحولية أو المزوجة بالكحول.
- مراقبة الأسطوانات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية.
- تسخير الأشخاص والممتلكات للخدمة العسكرية الإجبارية.
- التنظيم العام للبلاد في حالة الحرب.

٢ - النظام الانتخابي وأداؤه:

نعرض فيما يلي طبيعة النظام الانتخابي المعتمد في مختلف الوحدات المحلية، إضافة إلى التقسيم الإداري، ونتائج النظام الانتخابي والحملات الانتخابية والمواضيع التي تدور حولها:

أ- بلدية أكدز:

يعتمد نظام الدوائر (أي نظام التصويت الفردي) في النظام الانتخابي ويقوم على اعتبارات عرقية ومصالح قبلية. وليس الهدف منه تنظيم مشاركة الناخبين، حيث أن المعايير التي تحدد المرشح للانتخابات لا تتم وفق البرنامج السياسي له أو توجهه الحزبي بقدر ما يكون وفقاً لشروط "المجلس القبلي" التي تلزم الكل بالتصويت له خلال الانتخابات. وتنقسم بلدية أكدز إلى ثلاث جماعات، وتتكون من ١١ دائرة انتخابية موزعة على الشكل التالي: المركز: ثلاث دوائر، أكدز القصر: خمس دوائر، أسليم: ثلاث دوائر. وتنتج عن الانتخابات عادة مجموعة من النزاعات والطعون لكنها تبقى شفوية ولا تصل إلى القضاء. ويؤثر النظام الانتخابي بشكل سلبي على سير الحملات الانتخابية، حيث ينتج عنه ما يعرف بعدم التناسب في توزيع المقاعد لصالح أي من الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات. وينتج عنه أيضاً رئيس لا يتمتع بقدر من الاستقلالية عن المجلس. وتنقسم موارد الحملة الانتخابية إلى قسمين: موارد حزبية توزع على المرشحين في بداية الحملة لا تتجاوز ٥٠٠, ٢ درهم لكل مرشح، وموارد شخصية للمرشح. غير أن الدوائر في "أسليم" تعرف استثناءً خاصاً حيث يمول "المجلس القبلي" المرشح الذي يدعم فوزه في كل دائرة وبالإجماع. وتشمل جل مواضيع الحملة الانتخابية المحلية: قطاع الخدمات، ومجال تسيير الإدارة، وكيفية تنمية الدخل وبناء الشراكة. ويظهر بوضوح أن مواضيع جدول أعمال الإدارة المحلية لا يرتبط ببرنامج الحملة الانتخابية، بل تظهر أولويات جديدة ليست لها علاقة بمواضيع الحملة الانتخابية كالتعليم والصرف الصحي.

ب- جماعة كرامة:

بحكم الطابع القروي لجماعة كرامة وانسجاماً مع القانون الانتخابي المغربي، فإن النظام المعمول به هو نظام الاقتراع الأحادي المباشر. وتنقسم الجماعة إلى ١٣ دائرة انتخابية، وتتميز هذه الدوائر بكونها غير متساوية في حجمها ومساحتها وعدد ناخبها، كما تختلف في تركيبها القبلية غالباً، باستثناء دائرة كرامة المركز المكونة من سكان غير متجانسين قبلياً لكونها تجمع شبه حضري، وغالباً ما ينتمي سكان الدوائر الأخرى إلى قصر أو قبيلة محددة. ومن نتائج الحملة الانتخابية النفور من المشاركة في الانتخابات وذلك لغياب وجوه شابة في المشهد العام واستمرار نفس الوجوه الانتخابية، بل استمرار عائلات محددة في دوائر معينة بصفة توارثية، مما يولد نفور من العملية بكاملها ويفقد الثقة فيها. إضافة إلى استمرار ظاهرة الرشوة وشراء الأصوات بالمال أو بالمواد الغذائية الأساسية. ومرحلة الحملة الانتخابية هي محطة للوعود من طرف المرشحين، ومحطة للابتزاز من طرف الناخبين. وتشكل الوعود الانتخابية عاملاً مهماً في التصويت، حيث يمثل معيار التصويت للمرشح لوعود انتخابية، نسبة مهمة تصل إلى ٣٠٪، وغالباً ما تتعلق بقضاء مصالح محددة، كتشغيل ابن أو قريب، وغيرها من المصالح الشخصية.

ج - جماعة الصويرة:

خلال الانتخابات الأخيرة للمجلس الجماعي لمدينة الصويرة، كان نمط الاقتراع فردياً، ونظراً لكون

عدد سكان الجماعة الحضرية لمدينة الصويرة قد فاق ٣٥٠٠٠ نسمة بحلول انتخابات ٢٠٠٣، فإن نمط الاقتراع المعتمد فيها هو نمط الاقتراع باللائحة. وتم خلال الانتخابات الأخيرة تقسيم الجماعة الحضرية للصويرة إلى ٣١ دائرة انتخابية، تضم ٧٩ مكتبا للتصويت. وكانت في معظمها متفاوتة في الحجم وعدد السكان والناخبين، بحيث لم يركز على معايير محددة، حيث ضمت بعض الدوائر ٢٠٠ ناخب، مقابل دوائر أخرى تضم أكثر من ٢٠٠٠ ناخب. ولم يؤثر نظام الأحزاب ولا نظام الانتخابات على تشكيل المجلس والمكتب الجماعي، ولا على إفراز الرئيس في الانتخابات الأخيرة، بل تم تشكيل المجلس وتوزيع المهام بشكل توافقي بين الأقطاب التي تحرك الاقتصاد في الصويرة، لأن الهدف من التنافس على المقاعد ظلت تحكمه اعتبارات عمرانية، سياحية، أو ثقافية. وبمجرد الانتهاء من الانتخابات لا يبقى للحزب وجود في حياة المجلس. وتساهم الدولة في تمويل الانتخابات وفق شروط يحددها مرسوم وزارة الداخلية، إلا أن الحزب الحاكم يعتمد كلياً على تمويل زعيمه رجل الأعمال، الذي يمول كذلك الحزب على المستوى الوطني وكل فروع الجهة. ويتضح أن الأموال التي تنفق في الحملات الانتخابية لبعض اللوائح، تتعدى عشرات المرات الميزانية القانونية لذلك. إن برامج الأحزاب الوطنية تكاد تتعدم في الحملة الانتخابية، لتحل محلها مواضيع ذات أولوية بالنسبة للسكان، أهمها في الصويرة هو الصرف الصحي وإعادة إسكان قاطني الأحياء العتيقة، وتأهيل بعض الأحياء المهمشة والتشغيل والنشاطات الثقافية والرياضية والدعم الاجتماعي.

د - مدينة مارتيل :

النظام الانتخابي في مدينة مارتيل هو نظام الاقتراع الفردي الأحادي "أي مرشح الدائرة". ولم يجز ذكر التقسيم الانتخابي لمدينة مارتيل في التقرير الخاص بها. ومن نتائج النظام الانتخابي عدم التناسب في توزيع المقاعد لصالح أي من الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات. وينتج عنه أيضاً رئيس لا يتمتع بقدر من الاستقلالية عن المجلس. يتم تمويل الأحزاب السياسية من طرف جماعات الضغط في القطاع الخاص، خاصة خلال الانتخابات. ويفرض أحيانا ترشيح أشخاص محددين لحماية مصالح جماعات الضغط. وتصدرت القضايا الرئيسية التالية اهتمامات المرشحين خلال الانتخابات الأخيرة: الصحة والعمل والتعليم والبنية التحتية (الماء والكهرباء، الطرق ..) والنظافة، وجلب الاستثمارات والسياحة، وهي مواضيع لها طابع محلي ووطني في نفس الوقت.

٣- نظام الأحزاب السياسية :

تنشط في المجالات الأربعة عدة أحزاب سياسية، أما الأحزاب الممثلة في مجالسها فهي:

| مدينة مارتيل | جماعة الصويرة | جماعة كرامة | بلدية أكدرز | |
|-----------------|------------------|----------------|-------------|--------------------------------------|
| x | ٢ | ٢ | ٢ | حزب الإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية |
| | ٣ | ١ | ٢ | حزب الاستقلال |
| | - | - | ٢ | حزب الحركة الشعبية |
| | ١ | ١ | ٢ | حزب الحركة الوطنية الديمقراطية |
| | - | ٨ | ١ | حزب التجمع الوطني للأحرار |
| | ١ | - | ٢ | حزب جبهة القوى الديمقراطية |
| | - | - | - | حزب الحركة الاجتماعية |
| | ١٢ | - | - | حزب التقدم والاشتراكية |
| | ٢ | - | - | حزب العدالة والتنمية |
| | ١ | ١ | - | حزب العهد |
| | - | - | - | حزب اليسار الاشتراكي الموحد |
| | ٣ | - | - | حزب الاتحاد الدستوري |
| | ٢ | - | - | رابطة الحريات |
| | ١ | - | - | القوات المواطنة |

x لم يتم التطرق إليها في التقرير الخاص بمارتيل وتم الحديث فقط عن أحزاب المعارضة والموالة.

غير أن بقاء الناشطين في هذه الأحزاب غير رهين ببرنامج الحزب أو توجهاته السياسية، ذلك أنه يتم تغيير الانتماء لحزب معين، كلما تعارضت المصالح الشخصية للمنتخبين مع باقي أعضاء الحزب الواحد. وكذلك الشأن بالنسبة للتكتلات التي تقام خلال الحملة الانتخابية أو بعدها، فهي لا تكون إلا لضمان النصاب اللازم في التصويت داخل المجلس البلدي، لاتخاذ قرارات تتماشى مع المصالح الخاصة للمتكلمين، دون تواجد لتكتلات تعبر عن المعارضة أو الموالة ودون فقدان المقعد.

وبصفة عامة يمكن الحديث في كل المناطق التي تمت فيها عملية التقييم، عن غياب واضح لمفهوم "حزب سياسي" سواء من الموالة أو من المعارضة، وبالتالي لا وجود لأي تأثير على أداء رئيس المجلس البلدي والمجلس المنتخب والإدارة المحلية بشكل عام. بل يمكن الحديث هنا عن وجود أشخاص يمارسون حرية النقد بطريقة غير معلنة، ومعارضة الأغلبية الحاكمة بمنطق حرية النقد دون طرح سياسات وبرامج بديلة لمناقشتها في دورات المجلس. في حين أنه يتعين على كل حزب سياسي³⁶ أن يتوفر على برنامج ونظام أساسي ونظام داخلي

مكتوب يحدد برنامج الحزب، وبصورة خاصة الأسس والأهداف التي يتبناها الحزب في احترام دستور المملكة ومقتضيات القانون. ويحدد النظام الأساسي، القواعد المتعلقة بتسيير الحزب وتنظيمه الإداري والمالي وفقا لأحكام القانون. ويحدد النظام الداخلي على الخصوص، كيفية تسيير كل جهاز من أجهزة الحزب وشروط وشكليات اجتماع هذه الأجهزة.

ويجب أن ينظم الحزب السياسي ويسير بناء على مبادئ ديمقراطية تسمح لجميع الأعضاء بالمشاركة الفعلية في إدارة مختلف أجهزته، وأن ينص في نظامه الأساسي على نسبة النساء والشباب الواجب إشراكهم في الأجهزة المسيرة للحزب. كما يجب على كل حزب سياسي أن يتوفر على هياكل تنظيمية مركزية، ويمكن أن يتوفر لكل حزب تنظيمات على المستوى الجهوي أو على صعيد العمالة أو الإقليم أو على الصعيد المحلي. ويجب أن تكون طريقة اختيار وتزكية مرشحي الحزب لمختلف الاستشارات الانتخابية مبنية على مبادئ ديمقراطية.

٤ - المسؤولون المنتخبون:

يتولى المجلس المنتخب^٤ تدبير شؤون الجماعة، وتحدد مدة انتدابه وشروط انتخابه وفق الأحكام المقررة في قانون مدونة الانتخابات، ويحدد عدد أعضاء المجلس الجماعي الواجب انتخابه في كل جماعة بمرسوم، على أساس القواعد والشروط المقررة بمقتضى القانون المتعلق بمدونة الانتخابات. وينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه رئيسا وعدة نواب يؤلفون مكتب المجلس، وينتخب أعضاءه لمدة انتداب المجلس الجماعي. ويجرى الانتخاب خلال خمسة عشر يوما من انتخاب المجلس الجماعي أو تاريخ انقطاع المكتب بصفة جماعية عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب. ويجتمع المجلس في كل الحالات بدعوى مكتوبة من السلطة الإدارية المحلية المختصة، وطبق شروط النصاب القانوني، تحت رئاسة العضو الأكبر سنا من بين أعضائه الحاضرين. ويتولى العضو الأصغر سنا من بين أعضاء المجلس الحاضرين ممن يحسنون القراءة والكتابة مهمة كتابة محضر الجلسة. وتحضر الجلسة السلطة الإدارية المحلية المختصة أو من يمثلها، ويتم انتخاب الرئيس والنواب بالاقتراع الأحادي الإسمي بالتصويت السري. ولكي تكون عملية التصويت صحيحة، ينبغي أن تجري باستعمال عازل وصندوق شفاف وأوراق التصويت وأغلفة غير شفافة تحمل خاتم السلطة الإدارية المحلية. ولا يتم الانتخاب في الدور الأول بالاقتراع إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم.

وخلافا للانتخابات التشريعية البرلمانية، التي غالبا ما يتم فيها فرض المرشح عن كل حزب من طرف المكتب الجهوي أو الوطني لكل حزب، فإن المسؤولين المنتخبين خلال الانتخابات المحلية لا يمثلون في الغالب توجهها سياسيا أو حزبا معينا، بقدر ما ينتخبون كأفراد تدعمهم انتماءاتهم العرقية بالدرجة الأولى، وتجبرهم مصالحهم الشخصية على تغيير انتماءاتهم الحزبية فيما بعد دون مراعاة صبغة الحزب السياسية كمعارضة أو موالة.

وتتعدم تدخلات المكتب الوطني أو الجهوي للحزب خلال الانتخابات المحلية، حيث يتم اختيار المرشحين عن



الأحزاب الناشطة بقرار من أعضاء المكتب المحلي للحزب، وذلك باللجوء إلى من هو أكثر قربا من السكان، ويحوز على أعلى قدر من ثقتهم، ويقدم غالبا المساعدات. وغالبا ما يتم اللجوء إلى "المجلس القبلي" كقوة ضاغطة في كل من بلدية أكدز وجماعة كرامة، لأنه هو الجهة الوحيدة الكفيلة بترشيح شخص معين وضمان فوزه بالإجماع.

وتشمل اختصاصات رئيس المجلس الجماعي ما يلي:

- يعتبر رئيس المجلس الجماعي السلطة التنفيذية للجماعة. يرأس المجلس الجماعي ويمثل الجماعة بصفة رسمية في جميع جوانب الحياة المدنية والإدارية والقضائية، ويسير الإدارة الجماعية ويسهر على مصالح الجماعة طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- يتولى الرئيس رئاسة جلسات المجلس، باستثناء الجلسة المخصصة لدراسة الحساب الإداري والتصويت عليه. وفي هذه الحالة يحضر الجلسة وينسحب وقت التصويت. ويختب المجلس دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين رئيسا لهذه الجلسة يتم اختياره من خارج أعضاء المكتب.
- ينفذ الرئيس مقررات المجلس، ويتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض، ويسهر على مراقبة تنفيذها.
- يمثل الرئيس الجماعة لدى المحاكم، ما عدا إذا كانت القضية تهمة بصفة شخصية، أو بصفته وكيلًا عن غيره أو شريكا أو مساهما، أو تهم زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين.
- يمارس رؤساء المجلس الجماعي بحكم القانون، اختصاصات الشرطة القضائية الخاصة بالجماعة، والمهام الخاصة باختصاصات الشرطة الإدارية للجماعة، والمهام الخاصة المخولة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها إلى الباشاوات والقادة، باستثناء المواد التي تبقى من اختصاصات السلطة الإدارية المحلية.
- يمارس رئيس المجلس الجماعي اختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والأمن العام وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية، وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الإذن أو الأمر أو المنع.
- يعتبر رئيس المجلس الجماعي ضابطا للحالة المدنية، ويمكن تفويض ذلك إلى النواب، كما يمكن تفويضها أيضا للموظفين في المجلس الجماعي طبقا لأحوال القانون المتعلق بالحالة المدنية. ويقوم طبق الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري العمل بها، بالشهادة على صحة الإمضاء ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها. ويمكنه تفويض هذه المهام إلى الكاتب العام للجماعة ورؤساء الأقسام والمصالح المعنيين طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- يمكن أن يتولى رئيس المجلس تلقائيا وعلى نفقة المعننين بالأمر، العمل طبقا للشروط المحددة للمرسوم الجاري العمل به، على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور والأمن والمحافظة على الصحة العمومية.
- يجوز للرئيس أن يطلب عند الاقتضاء من السلطة الإدارية المحلية المختصة العمل على استخدام القوة

العمومية طبقا للتشريع المعمول به قصد ضمان احترام قراراته .

- يسير رئيس المجلس الجماعي المصلحة الجماعية، ويعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين في المجلس، ويتولى التعيين في جميع المناصب في مجلس الجماعة، ويدبر شؤون الموظفين الرسميين والمؤقتين والعرضيين طبق الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

ويمارس المجلس مجموعة من المهام الخاصة به وأخرى يكلف بها من قبل الدولة⁴:

وتشمل المهام الخاصة: التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمالية والجبايات والأملاك الجماعية (ويشمل ذلك إعداد الميزانية واعتمادها)، وتعمير منطقة النفوذ الترابي وإعدادها، والمرافق والتجهيزات العمومية المحلية، والوقاية الصحية والنظافة والبيئة، والتجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية، والتعاون والشراكة.

وتشمل المهام التي يكلف بها من قبل الدولة: إقامة المدارس وصيانتها، وإقامة مؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج، وإنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية المتواجدة داخل النفوذ الترابي للجماعة، وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة، وحماية المواقع التاريخية وترميمها، وحماية التراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية، وإنجاز مراكز التأهيل والتكوين المهني وصيانتها، وتكوين الموظفين والمنتخبين في مجلس الجماعة، وإقامة البنية التحتية والتجهيزات ذات الفائدة الجماعية.

ويقوم المجلس الجماعي أيضا بمجموعة من المهام الاستشارية، فيبدي الرأي ويقدم الإقتراحات إلى الدولة والشخصيات الاعتبارية الأخرى الخاضعة للقانون العام، حول الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاته أو تفوق الوسائل المتوفرة لديه أو الموضوعه رهن تصرفه؛ ويطلع مسبقا ويبدي الرأي في كل مشروع تقرر إنجازه من طرف الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى في حدود الجماعة، إذا كان تحقيقه يؤدي إلى وجود مسؤوليات تترتب على الجماعة أو بمس بالبيئة؛ ويبدي رأيه في السياسات والتصاميم الخاصة بإعداد وتعمير المنطقة، وتحديد المنطقة التابعة للجماعة. كما يبدي رأيه حول مشاريع وخطط التهيئة والتعمير طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها؛ ويبدي رأيه كلما استوجب ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها، أو كلما طلبته الدولة أو غيرها من الجماعات العمومية الأخرى.

وباعتبار أن السكان المحليين قد أعربوا عن عدم توفر معلومات كافية حول تخصصات المجلس البلدي أو الجماعي، فقد كانت الآراء متباينة بهذا الصدد، بين من يعتبر أن دور السكان المحليين ينحصر في عملية الاقتراع، وبين من يعتبر بأن المنتخبين هم من اختيار السكان، وبالتالي فيجب تقبل نتائج هذا الاختيار. ومنهم من يعتقد بأن العملية الانتخابية هي عملية صورية برمتها، وبأن كل شيء تم تخطيطه مسبقا، وبالتالي لا داعي للتفكير فيما تنتجه الانتخابات أو كيفية سير الأمور داخل المجلس.

ثالثا: العمليات / الممارسات

١ - إدارة الانتخابات:

يعهد بتنظيم الانتخابات والسهر عليها إلى وزارة الداخلية، الممثلة محليا بالسلطة المحلية. وتضم كل من مدونة الانتخابات ومراسيم وزارة الداخلية، مختلف الإجراءات والشروط المتعلقة بتنظيم الانتخابات، بدءا من وضع اللوائح الانتخابية إلى إعلان نتائج الاقتراع، وتشكيل المجالس الجماعية الانتخابية. وتقام لهذه الغاية لجان إدارية ولجان فصل، كما يتم تعيين محاكم للفصل في النزاعات الانتخابية.

يعرّف الميثاق الجماعي في المادة الأولى "الجماعات" على أنها "وحدات ترابية" داخلية في حكم القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتنقسم إلى جماعات حضرية وأخرى قروية. ويتم إقامة الجماعات والغاؤها بمرسوم، ويحدد مركز الجماعة القروية بقرار من وزير الداخلية، ويغير اسم الجماعة بمرسوم واقتراح من وزير الداخلية وذلك بعد استشارة المجلس الجماعي المعني أو باقتراح من هذا الأخير. وتنظم الانتخابات في الجماعات في المغرب مرة كل ست سنوات، ويمكن تمديدها. وتحدد مدونة الانتخابات شروط وإجراءات تنظيم الانتخابات، كوضع اللوائح الانتخابية، والترشيح، والحملات الانتخابية، وانتخاب المجالس. كما تحدد نمط الاقتراع في الجماعات المحلية وحجم وتركيبة المجالس الجماعية.

وتحدد المادة الرابعة من مدونة الانتخابات "الناخب" في كونه مغربيا ذكرا أو أنثى بالغا من العمر ١٨ سنة شمسية، ومقيما في الجماعة. وهي بذلك لا تعطي الحق لمشاركة المقيمين الأجانب في الانتخابات. وظلت الحظوظ في السنوات الأخيرة متساوية بين جميع الفئات الاجتماعية في الانتخاب والترشيح، إلا أنه تم خلال هذه السنة تخصيص حصة أو كوتا لتمثيل النساء في انتخابات الجماعة المقبلة، بحيث ألزم القانون تمثيل النساء بنسبة ١٢٪ في تشكيلة المجالس المرتقب انتخابها خلال الاستحقاقات المقبلة في ١٢ حزيران ٢٠٠٩. وتنص مدونة الانتخابات كذلك على مختلف النصوص المتعلقة بالفصل في النزاعات الانتخابية المرتبطة بكل مراحل العملية الانتخابية.

ولقد أظهرت التقارير الأربعة أنه لم تصل الإدارة الانتخابية أي شكاوى أو إدعاءات تزوير واحتيال. وتم ضمان حق المشاركة في عملية الاقتراع للجميع دون تمييز، مع مراعاة ذوي الاحتياجات الخاصة بمساعدتهم في عملية الاقتراع حسب مساطر مدونة الانتخابات. أما عملية المراقبة من طرف باقي فرق المجتمع المدني والمنظمات الدولية، فلم تتم إلا على مستوى مدينة مارتيل، بدون الإشارة إلى عددها. وكان الأمر كذلك على مستوى بلدية أكدز بحضور كل من المرصد الوطني لمراقبة الانتخابات، والنسيج الجمعوي لمراقبة الانتخابات، وجمعية حارت تمسكالت للتنمية، والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وINDA المركز الدولي للانتخابات. وقامت هذه المنظمات عقب عملية التقييم هذه، بكتابة التقارير والخروج بتوصيات لم يتم ملاحظة أي إنجاز لها إلى الآن.

٢- مشاركة الناخبين:

تميزت الانتخابات الأخيرة بخفض سن التصويت إلى ١٨ سنة، بهدف الرفع من مشاركة الشباب. إلا أن هذه الفئة لم تقبل على المشاركة في الانتخابات بشكل كبير، وذلك راجع لقلة برامج التوعية من طرف الأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني، وفقدان الثقة في العمل السياسي. كما أن الأحزاب السياسية لا تتحرك إلا قبيل كل استحقاق انتخابي، مما يجعل الوعي بالمشاركة السياسية في المجالات التي خضعت للدراسة ضعيفاً جداً.

وعلى غرار ما يقع في جميع أنحاء المغرب، سجلت التقارير الأربعة ضعف الانخراط في الأحزاب بنسبة مرتفعة، ويرجع ذلك إلى فقدان الثقة في العمل الحزبي بشكل خاص، وغياب قدرة الأحزاب على استمالة منخرطين، وإقناعهم على تبني تصوراتها، كنتيجة حتمية لغياب الواقعية في برامجها، واعتمادها على شعارات براقية، وغياب الديمقراطية الداخلية. إضافة إلى استمرار زعامات بعينها في المناصب لمدة طويلة، وعدم فسح المجال لقيادات جديدة وشابة قادرة على ترجمة اهتمامات السكان إلى تصورات وبرامج واقعية.

أن الحديث عن الديمقراطية المحلية يعني بالضرورة الحديث عن مشاركة جميع مكونات المجتمع في العملية الديمقراطية. ولعل من بين المؤشرات المهمة التي تدل على هذا التطور، هو مشاركة المرأة في الانتخابات. فالمجتمعات المتقدمة تفسح المجال أمام المرأة لأخذ دورها الكامل في بناء مجتمع ديمقراطي عن طريق مساهمتها الفعالة في هذه الاستحقاقات. ويعد المغرب من بين الدول التي تبنت مشاركة المرأة بشكل فعال، في مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والفكرية. وبالتالي توفير الفرصة لنمو مجتمع متوازن، يمكنه أن يواكب متطلبات الحياة العصرية، واستحقاقات التطور البشري في القرن الحادي والعشرين.

وفي هذا السياق، يحتل موضوع مشاركة المرأة في الانتخابات أهمية خاصة في المجتمع المغربي. فالمغرب يعتبر هذه المشاركة حقاً يضمنه القانون (الدستور وقانون الانتخابات)، ويمكن المرأة من ولوج هيئات اتخاذ القرار، عن طريق الترشيح والتصويت. فالانتخابات هنا ليست هدفاً بحد ذاته، بل هي وسيلة تمكن المرأة من بلوغ مكانتها في مؤسسات صنع القرار، بما يضمن إطلاق طاقات أبناء المغرب رجالاً ونساءً، وتحقيق التنمية والمساواة والعدالة الاجتماعية. وبالرغم من ذلك، فإن مشاركة المرأة في الانتخابات تبقى ضعيفة إذ لم تتجاوز نسبة ١٢٪ رغم مطالبة مجموعة من الهيئات الحقوقية رفع هذه النسبة إلى الثلث.

وبصورة عامة، تعتبر مشاركة المرأة في العملية الانتخابية تصويتاً وترشيحاً مؤشراً مهماً لقياس تطور المجتمع المغربي. ورغم حصولها على حقها بالتساوي الكامل مع الرجل، وممارستها هذا الحق الدستوري في التصويت والترشيح، حتى لو كان عدد النساء المشاركات في الاقتراع يساوي أو يقترب من عدد الرجال، فإنه لا يعني بالضرورة تحصيل النساء على تمثيل في الهيئات المنتخبة يوازي نسبتهم في المجتمع (٥٠٪) أو يدنو منها، مما يعني أن المساواة القانونية قد لا تحل كل إشكاليات المرأة، أو تلغي التمييز ضدها. والمهم في هذا، أن الانتخابات هي ظاهرة حضارية، ومشاركة المرأة فيها تكسبها محتواها الديمقراطي الحقيقي.

القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية

أولاً: مفهوم الديمقراطية التفاعلية وأهم الاستنتاجات

الديمقراطية التشاركية ليست فقط النموذج المثالي للسياسة الحديثة بقدر ما هي نموذج للإنجاز. فكلما كان المواطنون قادرين على التعبير والتداول في مستقبل مدينتهم، كلما كانت الجماعة قادرة على العمل للوصول إلى غاياتها، وكلما كان النظام السياسي يأخذ بعين الاعتبار توقعات المواطنين كلما كان أكثر فعالية. وكما هو الحال مع الديمقراطية التمثيلية في المغرب، فإن الديمقراطية التفاعلية تعاني من افتقارها إلى التنوع في آليات التواصل، وعدم تناسب الآليات المعتمدة حالياً مع خصوصيات المغرب، التي تعرف ارتفاعاً في نسبة الأمية، وبعد المركز عن الدوائر التابعة لمجال تسيير المجلس، وارتفاع نسبة السكان المحليين الذين يتحدثون اللغة الأمازيغية، ولا يفهمون اللغة العربية الفصحى ولا حتى الدارجة العربية.

كما تحتاج الجماعات إلى دعم من ميزانية الدولة، لأنها لا تتوفر على موارد مالية تكفل لها الاكتفاء الذاتي، ولو حتى لتلبية الحاجيات الأساسية والضرورية للسكان المحليين. وتفتقر المجالس الجماعية والبلدية في المغرب إلى التواصل، سواء مع السكان المحليين أو الجمعيات التي لا تجمعها بها سوى علاقات غير مؤسسية. حيث تقتصر أعمال هذه الجمعيات على تقديم الخدمات، وتلبية حاجيات السكان المحليين التنموية، وتغفل عن الاهتمام بالجانب السياسي وتسيير الشأن المحلي.

ثانياً: المؤسسات

١ - السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية

تتميز الإدارة المحلية الديمقراطية عن باقي أشكال الإدارات المحلية الأخرى بأربع ميزات أساسية، هي: انفتاحها التام على المواطنين، وإنصافها في معاملتهم على أساس من المساواة، وشفافية بنيتها التنظيمية وإجراءاتها، واستجابتها لاحتياجات مواطنيها.

١- الانفتاح:

أبرزت الدراسات الميدانية التي قامت بها فرق العمل في المناطق الأربع التي شملتها عملية تقييم الديمقراطية المحلية، أن أكثر من ٥٠٪ من السكان كانت لا تتوفر لديهم معلومات بأن جلسات المجلس مفتوحة في وجه المواطنين، ولا تعلم بوجود إعلانات أو وسائل لإخبار المواطنين عن موعد الجلسات المفتوحة وموضوعها. ولا يعلم ٤٧٪ منهم بوجود إعلان يتم تعليقه في مقر المجلس البلدي، وأنه يتم توجيه استدعاء بعض المعنيين مثل الأعيان والفاعلين في العمل الجمعي لحضور هذه الجلسات.

ويعزو البعض ذلك إلى عدة عوامل أبرزها، عدم بذل الجهد الكافي لنشر المعلومات لإشراك المواطنين في

صنع القرارات على المستوى المحلي، وإقصاء المرأة الأمية من الحصول على المعلومة من طرف الإدارة أو من طرف الزوج، وعدم تحديد تاريخ الاجتماعات، وعدم موائمة وسائل الاتصال مع السكان مع خصوصيات المنطقة، وعدم الأخذ بعين الاعتبار ارتفاع نسبة الأمية. وكانت نسبة مشاركة السكان المحليين في الجلسات المفتوحة للمجلس وأنشطته شبه معدومة، لأن نسبة كبيرة لا تعتبر الحضور والمشاركة من شأن المواطنين، أو لا تؤمن بجدوى ذلك ولا تعتبره من اختصاصها. إضافة إلى أن عدم موائمة أوقات الجلسات مع أنشطة السكان وانشغالهم، خاصة ربات البيوت من النساء. إضافة إلى الاعتقاد بأن الجلسات مفتوحة قانونيا، ولكنها ليست كذلك من الناحية الفعلية، نظرا لانعدام الرغبة عند المواطنين وأصحاب الشأن المحلي، إضافة إلى الاعتقاد بأن دور المواطنين يتوقف عند الاقتراع واختيار ممثلين عنهم، وتبقى العلاقات منحصرة مع السلطة المحلية في الحصول على بعض الوثائق الإدارية فقط.

ب- النزاهة / المساواة :

تفقد نسبة كبيرة من السكان المحليين ثقتها في المنظومة السياسية والحزبية برمتها، وتعتبر أن النظام الانتخابي وكل ما ينتج عنه، سواء مكتب المجلس البلدي أو قراراته، نظاما يستثني بعض الفئات الاجتماعية خاصة النساء والشباب والمعاقين. وقد أجمعت نتائج البحث الميداني في كل من بلدية أكدز وجماعة كرامة على ذلك. أما على مستوى مدينة مارتيل، فإن الحديث عن التهميش والإقصاء كان له بعد آخر، حيث جاء في التقرير على أن التهميش هنا له دلالة اقتصادية واجتماعية بالدرجة الأولى. وذلك يعني أن كل من يعيش تحت خط الفقر أو من يعاني من آفة البطالة أو من يجد صعوبة في الاندماج داخل النسيج الاقتصادي والاجتماعي للمدينة، فهو يحمل معه إحساسا بالتهميش، قد يجعله ينظر إلى المتحكمين في إدارة الشأن المحلي كطرف لم يفلح في تذليل الصعاب للجميع. ويتولد تبعا لذلك إحساس بالفن قد يتم التعبير عنه كنوع من أنواع الإقصاء والتهميش.

في حين يبرز تقرير الجماعة الحضرية للصويرة على أن المجلس البلدي للصويرة يتميز بوجود تمثيل جيد للنساء يصل إلى ١٣ ٪، ووجود تمثيل أهم للأعضاء من أصول أمازيغية. إلا أن هذا الامتياز ليس وليد تطور الوعي السياسي والعمل الحزبي بالمدينة، بل يرجع إلى الظروف التي أفرزت المجلس الحالي، مثل النظام الانتخابي والحملات الانتخابية والتوافق بين الأطراف المعنية. من جهة أخرى، لم يتم تسجيل أية برامج أو سياسات خاصة لدى المجلس الصويري لفئات معينة كالنساء والأشخاص المعاقين أو الفئات المعوزة، باستثناء الامتيازات والتسهيلات التي تقدم للأجانب للاستقرار أو الاستثمار في المدينة، والتي غالبا ما تدعم من جهات خارج المجلس.

ج- الشفافية :

يمكن بصفة عامة لأي مواطن الاطلاع على بعض وثائق "الجماعة"، طبقا لما ينص عليه القانون. وتتمثل هذه الوثائق بالميزانية والحساب الإداري ومحاضر الجلسات، وتصميم الهيئة والإعلانات الخاصة بالمسابقات

والامتحانات المهنية. ولم يعمل المجلس البلدي للصورة على تطوير أدوات أخرى للتقرب من المواطنين والتواصل معهم، كاستعمال التكنولوجيا الحديثة للاتصال، وخلق موقع الكتروني يعرف بـ "الجماعة" وأجهزتها وبرامجها. كما أكدت التقارير الأربعة على أن تطبيق الشفافية محدود جدا، ويعود ذلك إلى عوامل عدة، منها سيادة الزبونية والرشوة والمحسوبية والمصالح الخاصة، إضافة إلى أن مصالح واختيارات السكان لا تتلاءم في بعض الأحيان مع مصالح السلطات المحلية وتكتلات المجلس البلدي.

د - الاستجابة لاحتياجات المواطنين:

تتعدد احتياجات السكان ومشاكلهم بتعدد المناطق واختلافها، إلا أن هذا التعدد يقابله توافق وإجماع في الرأي حول عدم رضى السكان على خدمات المجلس البلدي، حيث تم التعبير عن ضعف البنية التحتية (الطرق، المستوصفات، تدبير النفايات، غياب الإنارة في أغلب الأزقة) مقابل فرض ضريبة مرتفعة، ودون الأخذ بعين الاعتبار بالمستوى المعيشي للسكان. كما أن تدبير النفايات لا يشمل كل المناطق التابعة للبلديات رغم أداء الضريبة السنوية. هذا إضافة إلى استفحال ظاهرة الزبونية في الاستفادة من بعض الخدمات، والمماثلة على المواطنين في تنفيذ بعض المساطر أو القوانين. وفي ظل هذه الظروف التي تؤثر بشكل سلبي على إدارة المنطقة والموارد البشرية والمالية، تتضخم وقائع إقصاء الفئات الفقيرة والمهشمة من الولوج إلى بعض الخدمات، الشيء الذي يفسر لجوء المواطنين إلى جمعيات المجتمع المدني في الكثير من الأحيان لتجاوز بعض الصعوبات الظرفية، ذلك أن هذه الجمعيات تعوض دور البلدية في بعض الأحيان في حملات النظافة والحملات الصحية والتوعية.

٢- المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام

تختلف الإحصائيات المرتبطة بعدد الجمعيات بكافة أنواعها في المغرب، حيث تتراوح بين ٢٠٠٠٠ و٣٠٠٠٠ جمعية، كما تختلف المناهج التي يمكن إتباعها في تقسيم مراحل تطور العمل الجمعي في المغرب. وهناك قراءة تقسم هذا التطور إلى ثلاث مراحل أو أجيال، وهي:

الجيل الأول: يتمثل الجيل الأول في جمعيات الإعانات ذات الطابع النخبوي البرجوازي، التي تضم أكبر النوادي على المستوى الوطني والمحلي. ويتكون أعضاؤها من أصحاب الشركات الكبرى والمراكز الإدارية العليا. وهي لا تهدف إلى تغيير المجتمع، ولكنها تمتلك موارد كبيرة تستخدم في الغالب بصورة إعانات تقدم على شكل لوازم مدرسية، ونظارات للأطفال الذين يعانون من مشاكل في البصر أو تجهيزات للمعاقين. ولا يزال بعض هذه الجمعيات قائما إلى يومنا هذا من خلال ما يعرف بموائد الإفطار في رمضان^{٤٢}.

الجيل الثاني: ظهر الجيل الثاني من الجمعيات في بداية الثمانينات من القرن الماضي، ارتبطت هذه الجمعيات بالنخب المحلية وهي تعرف بالجمعيات الجهوية (فاس سايس، الأطلس الكبير، رباط الفتح، أبي رقراق...) وقد استفادت هذه الجمعيات الكبرى من الدعم المتواصل للسلطات العمومية، ومن المركز الذي منح لها صفة جمعية ذات النفع العام. ولا تختلف الجمعيات الجهوية كثيرا عن النموذج الأول، بل

تمتاز بصلاحيات أكبر من الأولى، وبدعم كبير من السلطات، يتمثل في سهولة حصولها على مقرات وتمويل لأنشطتها. ولقد سعت هذه الجمعيات إلى إدماج النخب المحلية القروية والحضرية في الانتقال السياسي الذي كان يعرفه المغرب^{٤٢}.

الجيل الثالث: هي الجمعيات التتموية التي اهتمت بالعمل الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، وقد عرفت نموا كبيرا منذ بداية التسعينات من القرن الماضي، حيث أن فكرة استعمال طاقات السكان المحليين جاءت من خلال هذه الجمعيات. كما أن منظمات التعاون الدولية وعدد من المانحين بدؤوا في البحث عن شركاء يتمتعون بصفة القرب من السكان المحليين، ويلعبون دور الرابط بين هذه المؤسسات والمجموعات السكانية المحلية. فالسكان المحليون مدعوون للمشاركة من خلال جمعياتهم في اتخاذ القرارات وتنفيذ المشاريع التتموية وإدارتها. وتتوفر هذه الجمعيات على استقلالية كبيرة عن السلطات العامة وبكفاءة التدخل في محاربة الفقر والإقصاء^{٤٣}.

ولقد ساهمت كل هذه العوامل في ميلاد عدد من الجمعيات لسد بعض الحاجات، كالعامل في مجال النظافة والصحة ومحو الأمية والتعليم وتعميم التكوين وحماية البيئة وأنشطة مدرة للدخل. وظهرت جمعيات أخرى لدعم المقاولات الصغرى وجمعيات التضامن، وأخرى تهتم بفئة معينة من المجتمع (أطفال، نساء، شباب...). ونشهد حاليا بروز نوع جديد من الجمعيات الخاصة بالتوعية السياسية وحقوق الإنسان والشفافية، وجمعيات توسع من مجالات تدخلها لخلق تنمية متكاملة للسكان^{٤٤}.

ويتكون المجتمع المدني العامل في المجالات الأربعة من منظمات غير حكومية وجمعيات وطنية ودولية واتحادات جموعية، وهي تتوزع كما يلي:

١- بلدية أكدز:

| عدد الإجمالي | نوع الجمعية أو المنظمة |
|-----------------|---|
| ٢٢ | الجمعيات التتموية العاملة داخل البلدية (أكدز وأسليم)، التعليم الأولي، جمعية آفاق للعاطلين، جمعية آفاق درعه، فيدرالية جمعية السقي، جمعيات أولياء التلاميذ، جمعيات ثقافية، جمعيات رياضية، جمعيات دار الطالب والطالبة، اتحادات (جمعية حارة تمسك لت وجمعية اتحاد درعه)، جمعيات نسويه. |
| ٢ | الجمعية المغربية لدعم المبادرات المحلية، الجمعية المغربية للتنمية والتضامن |
| ٤ | التعاون البلجيكي، جمعية فرنسية، التعاون الياباني، السفارة الأمريكية. |

ب- **الجماعة الحضرية للصورة**: عرفت مدينة الصورة نموًا متزايدًا للجمعيات، فقد سجل فيها ما يزيد عن ٤٠٠ جمعية بمختلف المجالات، وتأتي في مقدمتها الجمعيات الاجتماعية والثقافية، ثم وداديات الأحياء، والجمعيات التربوية، وجمعيات أولياء تلاميذ المؤسسات التعليمية، والجمعيات الرياضية والمهنية، والجمعيات المهتمة بالإعاقة.

ج- **مدينة مارتيل**: تضم مدينة مارتيل أكثر من ١٠٢ جمعية، تعمل ١٠ منها فقط بصورة مستمرة. ويدخل عمل هذه الجمعيات في مجالات مختلفة، وهي: جمعيات ثقافية: السينما، المسرح، وجمعيات أولياء التلاميذ، وتعاونيات ومجموعات مهنية: الصيادون، تجار الأسواق، الفلاحة، وجمعيات التنمية الشاملة: منتدى الشمال، مبادرات، وجمعيات رياضية وجمعيات للبيئة، وجمعيات للنساء والأطفال والشباب العاطل عن العمل، وجمعيات الأحياء وجمعيات للأعمال الاجتماعية.

د - جماعة كرامة:

| عنوانها | عدد أعضائها | | | نوعها (أهدافها) | تاريخ التأسيس | اسم الجمعية |
|--------------------|-------------|----|----|--------------------|---------------|------------------------|
| | المجموع | أ | ذ | | | |
| مركز كرامة | ٩ | ٨ | ١ | تنموية | ٢٠٠٢ | جمعية واحة كير |
| مركز كرامة | ١١ | ١١ | ٠ | تنموية | ٢٠٠٤ | جمعية أخام أمقران |
| تاكريرت | ٩ | ٩ | ٠ | تنموية | ٢٠٠٠ | جمعية الخير |
| قصر الكبير | ١١ | ٠ | ١١ | تنموية | ١٩٩٨ | جمعية كرامة النسوية |
| قصر الكبير | ١٣ | ١١ | ٢ | تنموية | ٢٠٠٤ | جمعية أغرم أختار |
| آيت أسعيد أعمرو | ٩ | ٩ | ٠ | تنموية | ٢٠٠٢ | جمعية آيت أسعيد أعمرو |
| لهري | ٩ | ٩ | ٠ | الماء الصالح للشرب | ٢٠٠٦ | جمعية لهري |
| تالهرت | ٩ | ٩ | ٠ | الماء الصالح للشرب | ٢٠٠٦ | جمعية تالهرت |
| موكر | ١١ | ١١ | ٠ | الماء الصالح للشرب | ٢٠٠٦ | جمعية موكر للماء |
| موكر | ١٣ | ١٣ | ٠ | تنموية | ٢٠٠١ | جمعية موكر زنتوار |
| تيطنعلي | ١٣ | ١٣ | ٠ | تنموية | ٢٠٠١ | جمعية كير الأعلى |
| مركز كرامة | ٣١ | ٣١ | ٠ | فلاحية | ٢٠٠٦ | جمعية مولاي علي بن عمر |
| تيطنعلي | ١١ | ١١ | ٠ | فلاحية | ٢٠٠٥ | تعاونية تيطنعلي |
| مركز كرامة | ١١ | ١١ | ٠ | فلاحية | ١٩٩٢ | تعاونية سيدي علي أبورش |
| مركز كرامة | ١١ | ١١ | ٠ | فلاحية | ١٩٩٩ | تعاونية الفلاح |
| مركز كرامة | ٧ | ٧ | ٠ | فلاحية | ٢٠٠٦ | تعاونية أم السعد |

- غير أن هذا التعدد لا يخفي حقيقة أن العمل الجماعي تعترضه عدد من الصعوبات، نذكر من بينها ما يلي:
- غياب النظرة الشمولية لدى أجهزة الدولة والجماعات المحلية لدور الجمعيات في التنمية الذي يتطلب نشر رسائل واضحة حول مشاركة هذه الجمعيات.
 - صعوبات تقنية تعرقل الشفافية في التمويل الذاتي للجمعيات غير الحكومية، وفي لجوئها إلى موارد مالية خارجية لا تخضع لإجراء تحقيقات حسابية.
 - غياب إطار شرعي من شأنه أن ييسر المشاركة الكمية للجمعيات في جهود التنمية المستدامة.
 - انعدام الإمكانيات البشرية والمادية الكافية، فأغلب الجمعيات غير الحكومية تقتصر إلى الحنكة والاحترافية في العمل فيما يخص التدبير الإداري والمالي، والصياغة والتنفيذ، وتتبع وتقيم المشاريع.
- ورغم أنه يتم على المستوى القانوني تسديد المساعدات (المنح) من طرف الجماعات العمومية للجمعيات كإجراء أحادي الجانب، أو عن طريق عقد بين المؤسستين، فالإجراء أحادي الجانب يسلب الجمعية شخصيتها، ويخضعها لإرادة الجماعة المحلية. أما ما يتم بالتعاقد، فيفسح المجال للتشاور بين المشاركين، الذين يهدف كل واحد منهم إلى مصلحة معينة، أي أن الجماعة العمومية تعترف بشخصية الجمعية^{٤٦}.
- وتواجه الجمعيات والمنظمات التي تعمل في المجتمع المدني صعوبات في طبيعة العلاقة التي تربطها بالمنظمات التي تقوم بتمويل نشاطاتها. ذلك أن الجمعية تقدم خدمات للسكان، وبما أن هذه الخدمات ليست ذات مردودية مالية، ويأتي أغلب تمويلها من الجمعيات المتعاقدة معها، أصبح موضوع هذه التعاقدات يشبه التنازل الذي يتمثل في تقديم خدمات لطرف ثالث، كما يشبه السوق في طريقة التمويل. فالجمعيات تنقصها القدرة للتصدي لضغوطات السلطات المحلية التي تتوسل إليها بتقديم العون، وفي نفس الوقت تكون الجمعية تحت رقابة المؤسسات التي تقدم المنح وتراقب مجالات صرفها حتى لا يتم تحويلها إلى اتجاهات أخرى.
- إلا أن هذه المعطيات تبقى معزولة وفردية نسبياً، بحيث لا نجد من بين المشاركات ذات الطابع المؤسسي ما يرقى بالحركة الجمعوية المحلية والبنيات الجماعية الصغرى (لجان الأحياء ومجالس الدواوير، إلخ) ويقيمها بطريقة منهجية، ويشركها رسمياً في الإدارة المحلية، وخاصة في عملية إعداد وتنفيذ مخطط التنمية والميزانية الجماعية. وإن هذا الاحتمال يصطدم في الممارسة بعدد معين من العقبات هي:
- غياب إطار قانوني للمشاركة الموسعة: فالميثاق "الجماعي" لسنة ١٩٧٦ يختلف عنه في بلدان أخرى بعدم ذكره للمشاركة الشعبية. وهذا الميثاق لا يحدد، كما هو الشأن في بلدان أخرى، الإطار القانوني الذي يمكن للجماعات أن تجرب في إطاره أشكالاً مؤسسية للمشاركة الشعبية وتعتمدها^{٤٧}.
 - عندما نتحدث عن الجماعات المحلية، فإننا نتحدث بالتالي عن المنتخبين، وينظر هؤلاء غالباً إلى الجمعيات الترموية على أنها أداة للتنافس السياسي أساساً. ويفرض هذا عليهم محاولة السيطرة عليها (بإلحاقها بحزب أو شخصية) أو تهيمشها تماماً.
 - تجري الشراكة التي تمارسها بعض الجماعات في اتجاهين: اتجاه مؤيد وآخر معارض. وتبقى الجماعات



بصورة عامة متشككة من المنظمات غير الحكومية المحلية، وخاصة التي تتعامل مع السكان مباشرة. وقد وضع نمط الاقتراع على أساس الدائرة الانتخابية حدا لتنمية الشراكة عن قرب، فمعظم المنتخبين المحليين الحضريين والقرويين لا يريدون أي فاعلين ينافسونهم في مناطق نفوذهم، وبذلك يعارضون كل محاولة انفتاح على فاعلين اجتماعيين مهما بلغوا من النشاط وسعة الخيال^{٤٨}.

غير أن الصعوبات التي تميز العلاقة بين الجماعة المحلية والجمعيات الترموية المحلية، لا تظهر في حالة الشراكة مع المنظمات غير الحكومية الأجنبية، حيث تكون العلاقات أقل صراعا، ولا سيما أن هذه المنظمات تأتي بمهارات متعددة مصحوبة أحيانا بموارد مادية لا يستهان بها، تعزز عمل الجماعة المحلية. إلا أن فكرة الشراكة يواجهها عدد من الصعوبات التي تعرقل تطورها:

- غياب إطار قانوني خاص يحدد حقوق وواجبات الأطراف المنخرطة في عملية الشراكة. فالكثير من المبادرات تفشل بسبب انعدام المرجعية القانونية المشتركة التي يستند إليها أصحابها لإنجاح مشروعهم. ولا بد من الاعتراف بأن الفراغ القانوني الحالي ليس أمرا سيئا بالضرورة، ما دام يمكن الدولة من تتبع تجارب الشراكة الجارية واستخلاص الدروس منها.
- اللجوء إلى شراكات ظرفية، أي إلى عمليات محدودة غير ناضجة، لا تصدر عن إرادة القيام بمشروع ترموي، بل تملئها رغبة في إنقاذ الموقف في تلبية اعتبارات سياسية وظيفية محضة.

ثالثا : العمليات / الممارسات

١ - أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين :

أكدت التقارير الأربعة على أن الإدارة المحلية للمناطق الأربعة التي خضعت للدراسة، ومختلف مكونات المجتمع المدني، يقتصر استعمالها للتواصل مع المواطنين على الوسائل التالية: الإعلانات في المجلس البلدي، والعلاقات الشخصية: الجوار، القرابة، وتوزيع بعض المطبوعات، والاجتماعات التشاورية، ومجموعات العمل المركزة، والعروض والمعارض العامة. ويتم استخدام المسجد من طرف الجمعيات المحلية بصورة خاصة، لإخبار المواطنين عن بعض القرارات، خصوصا في المجالات القروية.

٢ - عمليات التواصل مع جمهور المواطنين :

أبرزت نتائج الدراسات الميدانية وجود مجموعات ضغط تحتكر اتخاذ القرارات، كما أظهرت وجود استثناء كبير للمرأة خاصة الأمية، على مستوى الوصول إلى المعلومة والمشاركة في اتخاذ القرار. إضافة إلى أنه يتم التنسيق والتعاون مع بعض الجمعيات في مجالات محدودة وموسمية، ويتم الاقتصر في أغلب الأحيان على الجمعيات المختارة من طرف السلطات المحلية. ويؤدي هذا إلى غياب التواصل بصورة منهجية مع المواطنين، ونقص كبير في المعلومات المتوفرة لديهم حول تدبير الشأن المحلي، وانحصار المعلومات في مركز البلديات.

٣- الاستفتاءات والمبادرات الشعبية :

أظهرت النتائج في جميع التقارير على أنه لا يتم اعتماد الاستفتاءات والمبادرات الشعبية لمناقشة المشاكل الداخلية للبلدية، أو في إطار اتخاذها للقرارات المتعلقة بسياساتها المتبعة لتدبير الشأن العام أو صرف الميزانية.

تبرز النقاط السابقة الذكر، أن الديمقراطية التفاعلية تعاني من افتقار إلى التنوع في آليات التواصل، وعدم تكافؤ الآليات المعتمدة حالياً مع خصوصيات المغرب، التي تعرف ارتفاعاً في نسبة الأمية، وبعد المركز عن الدوائر الأخرى التابعة لمجال تسيير المجلس، وارتفاع نسبة السكان المحليين التي تتحدث اللغة الأمازيغية، ولا تفهم اللغة العربية الفصحى ولا حتى اللغة العربية الدارجة. ويبرز ذلك، مدى افتقار هذه المؤسسات إلى نصوص تشريعية تخول لها إمكانية تعدد وسائل التواصل مع جمهور المواطنين، وافتقارها للدعم المادي لتبني هذه الوسائل، وانعدام التكوين المستمر لمواردها البشرية لتفعيل هذه الوسائل. ويرى السكان في هذا الافتقار أمراً يقصد به إبعاد المواطن، وتكريس سياسة احتكار اتخاذ القرارات والموافقة عليها، دون الرجوع إلى آراء ومتطلبات السكان المحليين.

القسم الرابع: الخلاصة والتوصيات

١- **التوصيات:** تعددت التوصيات والملاحظات التي تم تسجيلها في التقارير الأربعة. وندرج هنا التوصيات كما جاءت في تقرير كل منطقة، رغم أن بعضها يتميز بالعمومية، وعدم الواقعية، وذلك لضمان مصداقية أكبر، وهي كالتالي:

أ- بلدية أكزز:

تتمحور مجمل التوصيات التي تطرق إليها التقرير حول نقطة رئيسة أكدت عليها كل الفئات التي شملها البحث الميداني، وهي غياب مخطط استراتيجي واحد لبلدية أكزز، مخطط يكفل للجميع العمل كل في مجاله وحسب اختصاصه، ولكن في إطار برنامج موحد يشمل كل خطوات ومشاريع هذه الفرق. وتنقسم هذه التوصيات إلى ثلاثة أقسام حسب المدى الزمني الذي يتطلبه إنجاز كل توصية على حدة.

تركز التوصيات **قصيرة المدى** على ضرورة القيام بتأطير العملية الانتخابية من طرف كل مكونات المجتمع المدني، الجمعي منها والسياسي والمجلس البلدي، عبر تنظيم حملات التوعية لتشجيع السكان على المشاركة في العمل السياسي بصورة عامة، والعملية الانتخابية بصفة خاصة. إضافة إلى وجوب إشراك الجميع في اتخاذ قرارات تدبير الشأن المحلي داخل المجلس البلدي.

وترتكز التوصيات على **المدى المتوسط** حول مراجعة المكاتب، سواء السياسية أو الجموعية، لطريقة عملها على المستوى المحلي، خصوصاً بالنسبة للأحزاب السياسية التي تفتقر إلى متابعة ودعم من طرف المكاتب الجهوية والوطنية لضمان استمرارية أنشطتها. ولتفعيل أكثر للديمقراطية سواء التمثيلية أو التفاعلية فإنه من الضروري خلق آليات تواصل بين الفرقاء الذين شملهم البحث الميداني من جهة وبين السكان من جهة أخرى.

أما توصيات **المدى البعيد** فيمكن إجمالها بضرورة إحداث تغييرات في القانون المنظم للانتخابات المحلية من جهة، والميثاق الجماعي من جهة أخرى. وتشمل التغييرات في القانون المنظم للانتخابات رفع المستوى التعليمي للمرشحين، واعتماد نظام اللائحة في الانتخابات المحلية، وإضافة قوانين للعقوبات وتفعلها لمحاربة الرشوة، مع تعديل وقت الانتخابات المحلية لتنزامن مع تواجد المهاجرين، لضمان عدم إقصاء أي فئة من فئات المجتمع. بينما تشمل التغييرات في الميثاق الجماعي وجوب دعم موارد المجلس البلدي، ومراقبة أدائه، وإحداث تمثيل للجمعيات داخله وإشراكها في اتخاذ القرار، وتفعل الحكم الرشيد في تدبير الشأن المحلي.

ب- جماعة كرامة :

تم تقسيم التوصيات حسب التسلسل الزمني التالي:

| محليا | وطنيا | |
|---|--|---------------|
| <ul style="list-style-type: none"> التنسيق بين مختلف الفاعلين الأساسيين لتقييم المرحلة السابقة. القيام بوضع مخطط استراتيجي للجماعة الترشيد في استغلال الموارد المتاحة. خلق خلية للاتصال من داخل الجماعة. وضع المعلومة رهن إشارة الجميع (خلق موقع الكتروني/ جريدة محلية). الاستفادة من تجارب نموذجية أخرى | <ul style="list-style-type: none"> دعم تمثيلات المصالح الخارجية بالمنطقة وتزويدها بالتجهيزات اللازمة. الاستفادة من الطاقة البشرية الشابة المتواجدة بالمنطقة. تفعيل اللامركزية على ارض الواقع. | المدى القصير |
| <ul style="list-style-type: none"> التكوين المستمر للموظفين في مجلس الجماعة. دعم قدرات المجالس الجماعية وتقويتها. تعبئة اليد العاملة العاطلة وإشراكها في انجاز مشاريع تنمية محلية بإتباع وسائل تقنية بسيطة. توفير البنية التحتية الأساسية للسكان (طرق وكهرباء وماء ..). إشراك المواطنين أفرادا ومؤسسات في عمليات البناء والرقابة. ضمان شفافية وعدالة توزيع الخدمات. الاستفادة من التجارب التقليدية للتداول في الشأن الجماعي المحلي وتطويرها. | <ul style="list-style-type: none"> تفعيل مستجدات الميثاق الجماعي لسنة ٢٠٠٨. تفعيل مستجدات مدونة الأسرة. دعم قدرات المجتمع المدني وتقويتها. إعادة النظر في القانون الجبائي المتعلق بجباية الجماعات المحلية، بشكل يجعله يراعي الخصوصية المحلية. خلق منديات للشباب. خلق مجالس لتمثيل للأطفال. | المدى المتوسط |

| المدى البعيد | |
|--------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• إعادة النظر في السياسات التنموية الخاصة بالمنطقة.• إعادة النظر في الميثاق الجماعي بشكل يسمح بمشاركة أوسع لكل الفاعلين الأساسيين.• إعادة النظر في مدونة الانتخابات بشكل يسمح بتشكيل مجالس محلية منسجمة وذات كفاءة.• إعادة النظر في التقسيم الانتخابي بشكل يسمح بتشكيل دوائر انتخابية منسجمة.• إعادة النظر في قانون الأحزاب بشكل يسمح بتشكيل أحزاب قوية، والخروج من وضعية البلقنة.• إعادة النظر في قانون الحريات العامة بشكل يعطي صلاحية تأسيس الجمعيات لوزارة العدل أو وزارة التنمية الاجتماعية عوضاً عن وزارة الداخلية.• إعادة النظر في القانون الجبائي المتعلق بجباية الجماعات المحلية يجعله يراعي الخصوصية المحلية. |

ج - الجماعة الحضرية للصويرة:

جاءت توصيات التقرير الخاص بالجماعة الحضرية للصويرة على الشكل التالي:

- على المدى القصير:
 - إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
 - وضع نظام صارم يمكن الجماعة المحلية من استخلاص مستحققاتها في الإجراءات المؤقتة.
 - خلق أدوات للتواصل مع المواطنين والمواطنات وباقي الفاعلين.
 - اعتماد هيكلية إدارية محكمة لتدبير الموارد البشرية ومصالح الجماعة.
 - تفعيل دور الكاتب العام للجماعة.
 - تفعيل الدور التداولي للمجلس من خلال كل الأعضاء أياً كان موقعهم السياسي.
 - تفعيل دور الأحزاب السياسية من خلال التأطير والتعبئة.
 - تشبيك قدرات جمعيات المجتمع المدني وتقويتها، تأهيلاً للمساهمة في بناء القرارات التي تهم الجماعة.

- إدخال التكنولوجيا الحديثة في تدبير شؤون الجماعة.
- اعتماد مقارنة تشاركية وتنموية في إعداد ميزانية الجماعة وتنفيذها وتقييمها.
- استثمار كفاءات الأعضاء وتجاربهم في الإدارة الجماعية.
- وضع برنامج للتكوين وتقوية القدرات لفائدة الموظفين والأعضاء.
- تأهيل مبنى الجماعة.
- التدبير المفوض لبعض القطاعات (سوق الجملة، محطة وسائل النقل الطرقيّة، المجزرة) .

• على المدى المتوسط:

البنية التحتية

- إصلاح شبكة الصرف الصحي وتعميمها.
- تأهيل مجموعة من الأحياء السكنية وتزويدها بالحاجات الضرورية.

المجال الاجتماعي

- إعادة إسكان سكان الأحياء الآيلة للسقوط.
- الاهتمام بذوي الاحتياجات الخاصة من خلال تطبيق معايير واضحة.
- الاهتمام بالمرأة والشباب من خلال خلق فضاءات حرة للتأطير والتكوين.

المجال الثقافي والرياضي

- خلق فضاءات رياضية وثقافية.
- المساهمة في تأطير الجمعيات الرياضية والثقافية ودعمها.

المجال الاقتصادي

- تشجيع الاستثمارات الصغرى والمتوسطة وتشجيع المقاولات.
- تنظيم الحرف.
- خلق أسواق تجارية / سوق أسبوعي.

المجال السياحي

- تنظيم القطاع السياحي وهيكلته.
- مراقبة الأسعار في المؤسسات والمرافق السياحية.
- خلق أنشطة سياحية متوسطة.

• على المدى البعيد :

- ويرتبط هذا المستوى من التوصيات بما هو وطني :
- إعطاء صلاحيات واسعة للجماعات المحلية.
- تقليص دائرة الوصاية التقليدية، والبدء بمرحلة جديدة من الرقابة القضائية.
- إعداد تدابير وقوانين إيجابية لتوسيع مشاركة النساء والشباب في تدبير الشأن الجماعي.
- تفعيل دور المجالس الجهوية للحسابات، وضرورة تبني مراقبة قبلية من طرف هذه المجالس للميزانيات المعدة من طرف المجالس الجماعية.
- اعتماد إدارة تركز على النتائج في تسيير الجماعات المحلية.
- إعطاء صلاحيات أوسع للكاتب العام في المجالس الجماعية.
- ضرورة تخرج موظفي الجماعات المحلية من مدارس ومعاهد مختصة في الإدارة .
- تدعيم مفهوم اللامركزية الحقيقية في صياغة السياسة التنموية بالجماعات المحلية.
- إعادة النظر في الميثاق الجماعي والقوانين الانتخابية.

د- مدينة مارتيل :

تم إدراج التوصيات حسب التسلسل الزمني التالي:

• على المدى القصير :

- دعوة الجماعة الحضرية لتحسين التواصل مع محيطها العام عبر وضع نظام للاتصال الخارجي، مع توظيف وسائل التكنولوجيا الحديثة لضمان اطلاع المواطنين والمواطنات على أنشطة مجلس الجماعة، ونشر وتداول المعلومات والوثائق .
- دعوة الجماعة الحضرية لتنشيط وتفعيل التعاون والشراكة، عبر تمكينها من وسائل العمل ومن الموارد البشرية الكفؤة والمتخصصة .
- دعوة الجمعيات لتقوية قدرات أطرها عبر وضع برامج التدريب الداخلية.
- دعوة الجمعيات لتحسين تواصلها مع المواطنين والمواطنات، وإشراكهم في تقييم برامجها.
- خلق مبادرات لرفع درجة ثقة المواطنين والمواطنات في الإدارة المحلية والأحزاب السياسية والعمليات الانتخابية، عبر العمل على تنظيم منتديات لتقييم حصيلة عمل المجلس البلدي الحالي، وإطلاعهم على نمط الاقتراع الجديد الذي سيتم العمل به خلال الانتخابات الجماعية القادمة لأول مرة في جماعتهم، وإشراكهم في وضع البرامج الانتخابية.



• على المدى المتوسط:

- قيام المجلس البلدي المحلي بخلق آلية لمأسسة مشاركة المواطنين (مجلس استشاري محلي مثلا)، وبناء الثقة بينها وبين باقي الفاعلين المحليين، خاصة الجمعيات المدنية ومؤسسات القطاع الخاص، ولإضفاء المزيد من الشفافية على السياسات العمومية المحلية.
- تحسين التنسيق والتعاون بين الفاعلين المحليين، لتحقيق الأهداف، وتفادي هدر الطاقات والإمكانات، وتقليل المنازعات.
- العمل على تحسين مخطط التنمية المحلية بمارتيل، الذي أعدته الجماعة الحضرية للمدينة عام ٢٠٠٦ بدعم من المنتدى المغربي الحضري، من أجل إعداد مخطط استراتيجي للمدينة مع اعتماد مقاربة تشاركية في إعداده وتنفيذه وتقييمه.
- العمل على تحسين التنسيق بين الفاعلين المحليين خاصة والجماعة المحلية والفاعلين الوطنيين (برامج محلية وبرامج وطنية).
- قيام القطاع الخاص بدعم برامج التنمية المحلية بشكل أكثر فعالية، وبشكل شفاف واضح، وعليه أن يخلق تواصلًا حول ذلك بين المواطنين والمواطنات ووسائل الإعلام.
- على الأحزاب السياسية أن تعيد النظر في أساليب عملها وعلاقتها بالمواطنين، لتجاوز العمل الآني الضيق، ولواكبة الشأن المحلي بشكل دائم، والإسهام في صنع القرارات المحلية.
- توفير ظروف عمل أفضل للمعارضة داخل المجلس، عبر تمكينها من الوصول إلى الوثائق والمعلومات، والعمل على دمج آرائها كلما كانت لفائدة المنفعة العامة.
- على الجمعيات المدنية أن تخلق إطارًا للعمل المشترك، يعتمد رؤية متوافق حولها لقضايا الشأن المحلي، قصد تطوير قدراتها في التأثير على السياسات العمومية المحلية.

• على المدى الطويل:

- على السلطات المركزية وخاصة وزارة الداخلية إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم لعمل الجماعات المحلية، وذلك لرفع الوصاية القوية عبر إلغاء نظام المراقبة القبلية، وتقوية نظام المراقبة البعدية على قرارات وأعمال الجماعات المحلية.
- إعادة النظر في دور المجالس الجهوية للحسابات، وتقوية اختصاصاتها بالشكل الذي يعزز آليات المراقبة البعدية على الجماعات المحلية.
- تقوية الإطار القانوني المنظم للعمليات الانتخابية المحلية، بتضمينه إجراءات ومقتضيات تجرم بشكل واضح وقوي استعمال المال وشراء الذمم.
- تعزيز المساواة بين الجنسين في حق المشاركة السياسية، عبر رفع النسبة المخصصة للنساء خلال الانتخابات الجماعية القادمة في ١٢ حزيران ٢٠٠٩، والتفكير في كيفية تنظيم ذلك، وإعطائها الصبغة


- القانونية اللازمة عبر إدماجها في القوانين المؤطرة للعمليات الانتخابية المحلية .
- العمل على إجراء استطلاعات للرأي العام قبل القيام بأي تعديل يمس إحدى الجوانب الأساسية للديمقراطية المحلية (مثل تغيير نمط الاقتراع أو اختصاصات المجلس...).

٢- البرنامج التنفيذي المقترح ووسائل المتابعة

أبرزت نتائج البحوث الميدانية على أن الخلل القائم على مستوى تطبيق مبادئ الديمقراطية المحلية، يتمثل في غياب برنامج تشاركي ونظرة موحدة لكل الشركاء المعنيين بإدارة الشأن المحلي. مما يحيلنا إلى مفهوم التخطيط الاستراتيجي التشاركي لتدبير الشأن المحلي، والذي يستلزم برنامجا دقيقا وافتتاح المؤسسات المعنية على بعضها، ومشاركة عامة في هذه العملية التشاركية.

وانطلاقا من كون الديمقراطية المحلية ليست وصفة جاهزة أو شكلا محددًا من الأشكال التي يتم جلبها من منطقة إلى أخرى، بل هي عملية بناء متواصلة ومتابعة في الزمان والمكان المحددين، فإن تشكيل لجنة من جميع الفاعلين المحليين المعنيين بالديمقراطية المحلية، يعد من أنجع الوسائل لمتابعة وقياس التقدم الحاصل على مستوى تطور الديمقراطية المحلية. وتتشكل هذه اللجنة من المعنيين مباشرة بالديمقراطية المحلية، ومرتبطين يوميا بأرض الميدان، مما يسهل من مأمورية التتبع والرصد اليومي للأوضاع. وذلك من أجل إنجاز تقارير دورية نصف سنوية أو سنوية حول مدى التقدم الحاصل في مجال الديمقراطية المحلية سواء التمثيلية منها أو التفاعلية. كما يجب عليها أن تبقى في اتصال مباشر مع المواطن، باعتباره محور العملية الديمقراطية بكاملها. ويجب أن تكون هذه اللجنة عبارة عن هيئة مستقلة مكونة من جميع الفاعلين المحليين، تكون مهمتها التقييم الديمقراطي للجماعات المحلية من خلال:

- إعداد دراسات حول الوضعية الديمقراطية في الجماعة.
- اقتراح حلول وبدائل للنهوض بأوضاع الديمقراطية المحلية.
- قراءة الميزانية وتحليلها بناء على مقاربات حقوقية ونوعية.
- وضع خطة واضحة المعالم لدعم الديمقراطية المحلية بالجماعة.
- إعداد تقارير دورية حول الممارسة الديمقراطية بالجماعة.



الديمقراطية المحلية في اليمن

خطوات أولى نحو حكم محلي كامل

الصلاحيات

الديمقراطية المحلية في اليمن خطوات أولى نحو حكم محلي كامل الصلاحيات

مقدمة

يعد ترسيخ الديمقراطية والتعاونيات من خلال المجالس المحلية احد منجزات الثورة اليمنية. وأكد ذلك صدور القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م بشأن السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، والذي قرر قيام هيئات السلطة المحلية على أساس اللامركزية المالية الإدارية، مقتربا من مبادئ اللامركزية المحددة التي تجمع بين التعيين لبعض أعضاء هيئات السلطة المحلية، وانتخاب القسم الأكبر من أعضاء هذه السلطة. وضمن هذا القانون توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وإدارة الشؤون المحلية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من خلال قيام المجالس المحلية بالطريقتين المذكورتين (التعيين والانتخاب). أضف إلى ذلك، السلطات التي تمتعت بها هذه المجالس من خلال الصلاحيات الكاملة في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية في مجالات اختصاص الوحدات المحلية، وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية. ومن أجل التعرف على مدى ممارسة الديمقراطية المحلية على أرض الواقع، تم اختيار أربع محافظات من محافظات اليمن، لتنفيذ برنامج تقييم واقع الديمقراطية المحلية، حيث تم تطبيق عملية التقييم على أربع مديريات، أي بواقع مديرية لكل محافظة. ويهدف التقرير إلى إعطاء صورة واقعية للديمقراطية المحلية في اليمن، وتشخيص مواطن القوة والضعف فيها، وتقديم التوصيات التي ترمي إلى تطوير العمل الديمقراطي ومؤسساته وتعزيزهما، من أجل تحقيق تنمية أفضل وأكثر استدامة، تحاكي احتياجات المجتمع المحلي.

ويسير التقرير وفقا لأربعة أقسام هي: الإطار العام للجمهورية اليمنية، والديمقراطية التمثيلية، والديمقراطية التفاعلية، والاستنتاجات والتوصيات.

القسم الأول: الإطار العام للجمهورية اليمنية

يتناول هذا الباب، الإطار العام للجمهورية اليمنية من حيث الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها، والديمغرافيا، أي التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية، والقاعدة الاجتماعية/الاقتصادية-والمالية البلدية، ومؤشرات التنمية الاجتماعية. ويعد التعرف على هذه الجوانب مدخلا لتناول القضايا المتعلقة بالديمقراطية المحلية للمجتمع اليمني.

أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها

تعد الجمهورية اليمنية دولة عربية إسلامية ذات سيادة، تبلغ مساحتها حوالي ٥٥٥,٠٠٠ كم^٢، وتقع بين خطي عرض ١٢ درجة و٢٠ درجة شمال خط الاستواء، وبين خطي طول ٤١-٤٥ درجة شرق خط جرينتش، وعملتها الريال اليمني. وتتكون الجمهورية اليمنية من ٢١ محافظة بما فيها أمانة العاصمة. وقد جرى تنفيذ برنامج "تقييم واقع الديمقراطية المحلية" هذا في أربع مديريات تتبع أربع محافظات، وهي: مديرية معين في أمانة العاصمة صنعاء، ومديرية المكلا في محافظة حضرموت، ومديرية الشيخ عثمان في محافظة عدن، ومديرية القاهرة في محافظة تعز.

١- أمانة العاصمة صنعاء:

تعد صنعاء أهم المدن التاريخية في اليمن، وهي العاصمة السياسية. كانت تسمى سابقاً بمدينة "سام" وأزال التاريخ نسبة إلى سام بن نوح. وتشتهر المدينة بالبناء المعماري القديم، وهي من التراث العالمي الذي ترعاه اليونسكو. يبلغ عدد سكانها ١,٧٤٧,٨٣٤ نسمة، يتوزعون على ١٩ دائرة انتخابية وعشر مديريات. ومديرية معين واحدة من مديريات أمانة العاصمة، وتقع في الجهة الغربية منها، وتتكون من مئة حارة، ويغلب عليها طابع التجانس من حيث البناء المعماري الموصوف بالعصري. أما فيما يتعلق بالتجانس السكاني، فمديرية معين عبارة عن خليط من جميع المحافظات، نتيجة للهجرة الريفية إلى المدينة. كما أنها من المديريات ذات الكثافة السكانية العالية، والتي تتوسع جغرافياً بشكل مستمر، حيث تعد من أكثر المديريات التي تستقبل هجرة داخلية من المحافظات الأخرى.

٢- محافظة تعز:

تجمع محافظة تعز بين إطلالتها على البحر الأحمر (مدينة المخا وذباب) وبين السهول والأودية الخضراء التي تتخلل جبال الحجرية وماوية وشرعب وجبل حبشي. وهي تعتبر المحافظة الأولى في عدد سكانها، حيث قدر العدد في عام ٢٠٠٤ بـ ٢,٣٩٣,٤٢٥ نسمة، وتبلغ مساحتها ١٠,٦٧٧ كم^٢ وعدد المديريات التي تُكوّن تقسيمها الإداري ٢٣ مديرية. أما العزل والقرى فيبلغ عددها ٢٣٤ عزلة، وفيها ٢,٢٠٠ قرية، و١٤,٠٠٠ محلة، تنضوي جميعها انتخابياً في نطاق ٣٩ دائرة في الانتخابات النيابية، و٤٨٨ دائرة في الانتخابات المحلية.

وتعد مديرية القاهرة إحدى المديريات الثلاث في عاصمة محافظة تعز، يحدها من الشمال مديرية التعزية، ومن الجنوب مديرية صبر الموادم، ومن الشرق مديرية صالة، ومن الغرب مديرية المظفر. وتتكون من الدائرتين النيابيتين ٢٢ و٢٥. تبلغ مساحتها ١٧ كم^٢ وعدد سكانها ١٤٦,٨٥٦ نسمة حسب إحصائيات ٢٠٠٤م. ويبلغ عدد الذكور منهم ٧٦,٧٢٧ وعدد الإناث ٧٠,١٢٩ نسمة، يتوزعون على ٢٣,٠٨٨ أسرة. وتبلغ نسبة الزيادة في عدد السكان خلال السنوات العشر الأخيرة في المدينة ٦,٦٪، ونسبة الزيادة الطبيعية ٣,٣٪، وذلك نتيجة للهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة طلباً للرزق أو للدراسة الجامعية. كما تبلغ نسبة الفقر في المديرية ١٦٪. ويبلغ عدد سكان المديرية تحت سن ١٥ سنة حوالي ٩٧٢,٥٨ نسمة، وعدد السكان فوق سن ٦٥ سنة حوالي ٧٠٨,٥٠٨ نسمة.

٣- محافظة عدن :

تقع محافظة عدن على ساحل خليج عدن، وتبعد عن العاصمة صنعاء بمسافة تصل إلى حوالي ٣٦٣ كيلو متراً، وهي منذ العصور القديمة مشهورة كميناء عالمي مهم. وقد تضاغت أهمية ميناء عدن الاستراتيجي بعد افتتاح قناة السويس عام ١٨٦٩ م، وأصبح في فترة من الفترات الميناء الثاني عالمياً. يحد محافظة عدن من الشمال والغرب محافظة "لحج"، ومن الشرق محافظة "أبين"، ومن الجنوب خليج عدن، حيث يمتد ساحلها من منطقة "قعوة" غرباً وحتى "العلم" شرقاً. وتبلغ مساحة المحافظة حوالي ٧٥٠ كيلومتراً مربعاً، تتوزع على ثمان مديريات. ويبلغ عدد سكان محافظة عدن وفقاً لنتائج التعداد السكاني لعام ٢٠٠٤م ما يقرب من ٤١٩, ٥٨٩ نسمة، و ينمو السكان سنوياً بمعدل ٧٧, ٣٪؛ ويشكل سكانها ما نسبته ٢٪ من إجمالي سكان الجمهورية.

وتقع **مديرية الشيخ عثمان** في المنطقة التي تربط بين شبه جزيرة عدن وشبه جزيرة عدن الصغرى (مديرية البريقة)، ومركزها الرئيس مدينة "الشيخ عثمان". ويبلغ عدد سكانها ١١٧,٨٠٣ نسمة تقريباً، تتوزع نوعياً كالآتي: ١٢٠, ٦٥ ذكور و٦٨٣, ٥٢ إناث وفقاً لتقديرات عام ٢٠٠٧م في كتاب الإحصاء السنوي/ عدن، بعد أن كان الإجمالي وفقاً لتعداد عام ٢٠٠٤ ما يقرب من ٣٣٣, ١٠٥ نسمة منهم ٢٢٧, ٥٨ ذكور، و١٢٠, ٤٦ إناث، وتشير الإحصائيات إلى أن نسبة الأسر تحت خط الفقر تبلغ ٩, ٣٤٪.

٤- محافظة حضرموت:

تقع محافظة حضرموت في الجزء الشرقي للجمهورية اليمنية على ساحل البحر العربي، وتبعد عن العاصمة صنعاء بحدود ٧٩٤ كيلومتراً، ويشكل سكان المحافظة ما نسبته ٢, ٥٪ من إجمالي سكان الجمهورية، ويبلغ عدد مديرياتها ثلاثين مديرية. وتعد حضرموت أكبر محافظات الجمهورية مساحة، إذ تبلغ حوالي ١٩٣,٠٣٢ كيلومتر مربع، في حين يقدر عدد سكان محافظة حضرموت وفقاً لنتائج التعداد السكاني لعام ٢٠٠٤م بـ ١,٠٢٨,٥٥٦ نسمة، و ينمو السكان بمعدل ٠٨, ٣٪ سنوياً. وتقع مدينة المكلا عاصمة المحافظة على بحر العرب، وهي كبرى مدن حضرموت.

وقد ساعد اتساع مساحتها على تنوع مناخها وأنشطة سكّانها، بين شواطئ بحر العرب بكل ما يحمله من خير الصيد والتجارة وبين عيون غيل باوزير ووادي حضرموت الداخل وغابات النخيل ومناحل العسل في دوعن. ويشهد التاريخ لأبناء محافظة حضرموت نشرهم الإسلام في آسيا وخاصة جنوبها الشرقي، من خلال تجارتهم إلى تلك المناطق. كما اشتهرت حضرموت بالمساجد والمدارس ومكتبات مدينة تريم وحصون، وحدائق مدينة سيئون، وناطحات السحاب في مدينة شبام. **وتعد مديرية المكلا** عروس البحر العربي وعاصمة محافظة حضرموت، والتي كانت تسمى قديماً الخيصة وبندر الشيخ يعقوب، وهي مدينة هادئة وبها مطار دولي وميناء بحري ومقومات سياحية. تتكون المدينة من ثلاثة أحياء قديمة هي: المكلا والشرح والديس، وأحياء جديدة في الضواحي القريبة كحي فوه وروكب. ويمتد العمران فيها لأكثر من ثلاثين كيلومتر



على الساحل بعرض يتراوح بين ٢-٥ كيلومتر، وبها حدائق ومنتفعات عامة على الشاطئ، وبعض الساحات العامة التي تستخدم للقاءات العامة والاحتفالات. يسكن المدينة أكثر من ٢١٠,٠٠٠ نسمة تقريباً، ٦٥٪ منهم من الذكور و٣٨٪ ما دون سن الـ ١٥ سنة. يعمل معظم السكان في مجال التجارة والصناعات السمكية والحرف الحرة، بينما ينخرط قطاع من السكان في السلك الحكومي المدني.

ثانياً: الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية

تتميز إحصائيات السكان في اليمن بحداتها، إذ أنها لم تبدأ إلا في سبعينيات القرن العشرين. وتشير التقديرات التي سبقت هذه الإحصائيات، إلى أن عدد سكان اليمن قد بلغ ٤,٣ مليون نسمة عام ١٩٥٠م، وارتفع إلى ٥,٢ مليون عام ١٩٦٠م، وإلى ٦,٣ مليون عام ١٩٨٠م، ثم إلى ١٢,٢ مليون عام ١٩٨٨م. وبلغ عدد سكان اليمن في تعداد عام ١٩٩٤م ١٥,٨٣١,٧٥٧ نسمة، بينما وصل عدد السكان في آخر تعداد أجرته اليمن عام ٢٠٠٤م إلى ١٩,٦٨٥,١٦١ نسمة.

وقد قدمت عملية التقييم صورة واضحة، تؤكد ازدياد تركز السكان في مديريات ومحافظات معينة دون غيرها. ويلاحظ من خلال التقارير المحلية في المديريات، أن هناك هجرة داخلية كبيرة من الريف باتجاه المدينة بصورة خاصة. فقد أشار تقرير تعز إلى أن عدد سكان مديرية القاهرة بلغ ١٤٦,٨٥٦ نسمة حسب إحصائيات عام ٢٠٠٤م، حيث يبلغ عدد الذكور ٧٦,٧٢٧ نسمة، وعدد الإناث ١٢٩,٧٠ نسمة، وعدد الأسر ٢٣,٠٨٨ أسرة. وتبلغ نسبة الزيادة في عدد السكان خلال السنوات العشر الأخيرة للمدينة ٦,٦٪ ونسبة الزيادة الطبيعية ٣,٣٪ نتيجة للهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة طلباً للرزق أو الدراسة الجامعية. أما عدد سكان المديرية تحت سن ١٥ سنة فهو حوالي ٩٧٢,٥٨ نسمة، وعدد السكان فوق سن ٦٥ سنة فهو حوالي ٧٠٨,٥ نسمة. ويتكرر نفس الوضع في مديرية معين بأمانة العاصمة، حيث أشار التقرير إلى أن المديرية تتكون من ١٠٠ حارة، ويغلب عليها طابع التجانس من حيث البناء المعماري الموصوف بالعصري. أما فيما يتعلق بالتجانس السكاني، فيمكن أن نعتبر مديرية معين أنها عبارة عن خليط من أبناء جميع المحافظات، ويعود ذلك للهجرة الريفية إلى المدينة، حيث تعد من المديريات ذات الكثافة السكانية العالية، التي تتوسع جغرافياً بشكل مستمر. وهي من أكثر المديريات التي تستقبل هجرة داخلية من أرياف المحافظات المجاورة، الأمر الذي يجعلها في توسع مستمر، وتتطلب الكثير من الخدمات والبرامج الخدمائية التي تسير هذا التوسع. وأشار تقرير مديرية المكلا إلى أن عدد سكان المدينة يصل إلى أكثر من ٢١٠,٠٠٠ نسمة، ٦٥٪ منهم من الذكور، وتبلغ نسبة زيادة السكان فيها ١,٣٪ سنوياً.

كما أن الحال لا يختلف كثيراً في مديرية الشيخ عثمان في عدن، حيث يقطن فيها حوالي ١١٧,٨٠٣ نسمة، تتوزع نوعياً كالآتي: ١٢٠,٦٥ نسمة ذكور و٦٨٣,٥٢ نسمة إناث، وفقاً لتقديرات العام ٢٠٠٧م في كتاب الإحصاء السنوي/عدن، بعد أن كان الإجمالي وفقاً لتعداد عام ٢٠٠٤ يبلغ ٣٣٣,١٠٥ نسمة، منهم ٥٨,٢٢٧ ذكور و١٢٠,٤٦ إناث. كما أن الهجرة الداخلية من الريف أو المحافظات الأخرى لها تأثير كبير على العلاقات الاجتماعية في المدينة، حيث تتميز المدينة بعوامل جذب كبيرة للسكان، أهمها الاستقرار، وتوفير الخدمات

الأساسية من تعليم وصحة وكهرباء وماء وبنية تحتية جيدة، وفرص عمل في قطاع الإنشاءات والسياحة والأنشطة التجارية الأخرى .

وقد أشارت كافة التقارير في المديرية الأربع، إلى عدم وجود أقليات دينية أو عرقية، سوى فئة مهمشة تدعى الأخدام. وجاء في تقرير مديريةية المكلا عدم وجود أقليات عرقية أو دينية في المدينة إلا ما اصطلاح على تسميته بفئة المهاجرين من العائدين من القرن الإفريقي، وهم من أصول حضرية، أو ما تبقى من جالية هندية ضئيلة، اندمجت في المجتمع بصورة طبيعية، ولا تشكل مجموعة عرقية، وليس لها مطالب خاصة بها. كما أكد تقرير مديريةية الشيخ عثمان نفس الشيء، حيث أشار إلى أن المديرية تعيش على مستوى عال من التجانس العرقي والمذهبي، وليس هناك ما يدعو للعمل على هذه التصنيفات. ولا توجد خلافات أو مواجهات أو صدامات بين سكان المديرية، ولا وجود لأقلية تحظى بأفضليات معينة، أو أقلية مضطهدة. ولا يمكن حتى الحديث عن أقلية من الأغنياء بالمعنى الحقيقي في المديرية تحظى بامتيازات خاصة، أو تشكل ظاهرة بارزة. إلا أن ذلك لا يحول دون وجود بعض الصراعات التي تضر بالسلم الاجتماعي، كالخلاف على ملكية الأراضي التي يُستخدم فيها العنف أحياناً، وخاصة عندما تكون إجراءات التقاضي في المحاكم المختصة بطيئة ومعقدة، أو منحازة لطرف على حساب الطرف الآخر.

وقد أكد تقرير مديريةية القاهرة في تعز نفس الأمر، حيث أشار إلى أنه لا يوجد في المدينة مجموعات عرقية أو دينية، فكل المواطنين من عرق واحد ودين واحد، إلا أنه توجد فئة من سكان المديرية يدعون "الأخدام"، كما يتواجد بعض أبناء هذه الفئة الاجتماعية بمديرية معين في أمانة العاصمة، حيث يقدر عددهم بستة آلاف مواطن. وبصورة عامة يمكن القول بأن الأخدام فئة غير مهمشة من قبل الحكومة أو التشريعات القانونية، إلا أنها تعاني من ظروف التهميش والعزل الاجتماعي والمكاني، نظراً لاختلاف خصائصها الفسيولوجية المختلفة عن خصائص باقي الفئات السكانية، حيث تقترب سمات أفرادها من السمات الأفريقية، مثل البشرة السوداء، والشعر الأجد، والأنوف القصيرة. كما أنهم امتهنوا مهناً يعتبرها المجتمع اليمني دونية، مما أدى إلى انغزالهم عن المجتمع. وبدأت الحكومة وبعض منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية في السنوات الأخيرة، بوضع برامج لدمجهم في المجتمع. إلا أن هذه الفئة لا تمارس أية سيطرة على مجريات الحياة، دون أن يعني ذلك وجود خلافات أو صراعات هامة، فالدستور اليمني ينص على مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات، دون تمييز أو استثناء. ولهذه الفئة الآن منظمات أهلية وجمعيات حقوقية، وهم منخرطون في الأحزاب السياسية. وبحسب تقرير المرصد اليمني لحقوق الإنسان، حول حقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن، والصادر في نيسان ٢٠٠٧م، فإن عدد أبناء هذه الفئة يقدر بنحو ٨٠٠ ألف نسمة، يتوزعون على مختلف مناطق اليمن، ويسكنون في الغالب بأطراف معزولة عن المدن، وبأحياء ومحاول وأكواخ مبنية من الصفيح.

ثالثاً: القاعدة الاجتماعية / الاقتصادية - والمالية البلدية

تشير التقارير المحلية إلى تنوع أعمال ومهن أبناء المديريات التي تمت فيها عملية التقييم ما بين التجارة والصناعة والصيد والعمل بحرف معينة. حيث أشار تقرير مديرية القاهرة إلى أن النشاط التجاري يعد من أهم الفعاليات الاقتصادية بالمديرية، ويشمل تجارة الاستيراد والتصدير وتجارة الجملة والتجزئة، وأعمال المقاولات ومكاتب العقارات لبيع وشراء الأراضي والمباني، وتجارة الذهب والبنوك وأعمال الصرافة وغيرها، إضافة إلى الصناعات الغذائية والحرفية واليدوية والجلدية وصناعة الأبواب والنوافذ والتطريز والتحف والجنابي^{٤٩}، والنشاطات الخدمائية المتنوعة. وتتصف مديرية القاهرة بسيطرة قطاع التجارة على بقية الفعاليات الاقتصادية الأخرى، وبالتالي تؤثر تلك الفعاليات على تقسيم المجتمع المحلي إلى المسورين والفقراء ثم الطبقة الأدنى. بينما أشار تقرير مديرية الشيخ عثمان في عدن إلى تركيز الفعاليات في مجال التجارة (جملة وتجزئة)، وبعض المعامل الصغيرة والورش والأسواق، وجميعها تأخذ تراخيص ممارسة المهنة من إدارة بلدية المديرية. ويشير تقرير مديرية معين إلى تنوع الأنشطة الاقتصادية لأفرادها نتيجة لتمتع المديرية بالموقع المتميز في أمانة العاصمة، ونظراً للكثافة السكانية العالية فيها، كما يكثر فيها المهاجرون من أبناء المحافظات الأخرى.

ويتواجد في مديرية معين ما يقرب من تسعة أسواق رسمية كبيرة متنوعة النشاط، كأسواق القات*، والمحلات والمراكز والبنوك التجارية، والمطاعم والفنادق ومحلات الاتصالات والإنترنت. وفيما يتعلق بالجانب الصناعي، يوجد في المديرية بعض المصانع كالكسارات وعدد من مصانع البلك^{٥٠}، ويوجد بها مصنع شملان للمياه المعدنية. وأما مديرية المكلا التي تقع على البحر العربي، تشكل الصناعات السمكية فيها أهم قطاعات الاقتصاد في المدينة، من صيد وتسويق وتبريد وتصنيع وتصدير، إضافة إلى القطاع التجاري والوظائف الحكومية.

وبالنظر إلى المستوى المعيشي، يمكن تصنيف نسبة كبيرة جداً من اليمنيين بأنهم من الطبقة الفقيرة، إذا ما أخذنا بتعريف الفقر على أنه عجز المدخول عن تأمين الحد الأدنى من الاحتياجات البشرية الأساسية من غذاء ومأوى وعناية صحية. حيث كشفت تقارير الأمم المتحدة عن ارتفاع نسبة اليمنيين الذين يعيشون تحت خط الفقر، إلى جانب انتشار الفقر على نطاق واسع في المناطق الريفية في اليمن. وأكد تقرير لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول أسعار الغذاء في اليمن، أن نسبة الفقراء غير القادرين على تلبية الاحتياجات الغذائية قد ارتفعت منذ شهر يناير ٢٠٠٧م إلى ٢٠٪، بينما ارتفعت نسبة اليمنيين الذين يعيشون تحت مستوى خط الفقر إلى ٥٤٪، حيث قضت هذه النسبة على جميع المكاسب التي تم تحقيقها فيما يتعلق بخفض نسبة الفقر في الفترة الممتدة بين ١٩٩٨-٢٠٠٦م.

ويمكن القول بأن مشكلة الفقر في اليمن تمثل أحد أكبر التحديات التي تواجهها التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأصبحت تؤرق الحكومة والمجتمع والجهات المانحة. ولم يعد الفقر يقتصر على نطاق الدخل، والقدرة على تأمين الحد الأدنى من الغذاء والملبس والمأوى، وإنما يمتد ليشمل جوانب التعليم والصحة

والخدمات الاجتماعية الأساسية الأخرى، مما أدى إلى بروز الأبعاد المختلفة لمشكلة الفقر. وقد ارتبطت مشكلة الفقر في اليمن برباط وثيق مع ضعف الأداء الاقتصادي والصدمات الخارجية والداخلية التي تعرض لها الاقتصاد، وخاصة خلال النصف الأول من التسعينيات، الذي انعكس بصفة عامة في مجموعة الصعوبات الاقتصادية، وتتمثل في عجز الموازنة العامة، وعجز ميزان المدفوعات، والضغط التضخمي، وتدهور منسوب الاحتياطي من النقد الأجنبي، وتدهور القيمة الشرائية للعملة الوطنية، فضلاً عن الاختلال الإداري والتنظيمي. ومن الناحية الاجتماعية، تزايد عدد الفقراء في اليمن كانعكاس لتلك الأوضاع الاقتصادية، ولعب معدل النمو السكاني في حدود ٧,٣٪، وهو من أعلى المعدلات في العالم، دوراً إضافياً. ولم يحدث أي تحسن في معدل الفقر إلا في عام ٢٠٠٠م، حيث انخفض إلى ٥,٥٪، ولكنه ما زال يعد من المعدلات المرتفعة. وبحسب المنظمات الدولية المختصة، يعد الشعب اليمني من الشعوب الأكثر فقراً في العالم، وقد جاء اليمن في المرتبة ١٣٣ من أصل ١٦٢ دولة نامية، أي ضمن الثلاثين دولة الأكثر فقراً في العالم.

وفيما يخص الجريمة وانتشارها، فقد تفاوتت النسب من مديرية لأخرى. وظهر في تقرير مديرية القاهرة، تباين بين عدد القضايا المسجلة لدى مختلف الجهات، فإدارة الأمن ممثلة بالإحصاء صرحت عن ١٦٠ قضية، بينما أفادت إدارة أمن المديرية بوجود ١٢٠ قضية، ويفسر ذلك بوجود أقسام شرطة تقدم المعلومات مباشرة إلى إدارة الأمن بالمحافظة، دون تقديمها إلى إدارة أمن المديرية، نظراً لعدم وجود أقسام إحصاء متكاملة في المديرية. وبالنسبة للجهود التي تبذلها السلطة المحلية لإدارة وحل الخلافات المتعلقة بالأراضي، فهي تقتصر على إحالة الخلافات إلى السلطة القضائية المختصة.

وقد تبين من خلال البيانات أن الجرائم العنيفة وغير العنيفة، تمثل أقل من ١٪ لكل ألف مواطن، فهناك حالات القتل العمد (وغير العمد بسبب العبث بالسلاح) والسرقعة، والإكراه والاعتداءات المتنوعة. وقد رصدت منظمات حقوقية حالات القتل والعبث بالسلاح والاعتداء على حقوق الإنسان، إضافة إلى القضايا المبلغ عنها رسمياً. وبلغ عدد قضايا الفساد التي وردت إلى نيابة الأموال العامة في تعز ٤٢٤ قضية خلال السنوات الثلاث الماضية، صدرت أحكام وقرارات بـ ٣٥٨ قضية منها، وتم ترحيل ٦٦ قضية للعام القادم. وأشار تقرير عدن إلى أن فريق الدراسة قابل صعوبة حقيقية في الحصول على معلومات دقيقة وميسرة، حول معدل جرائم العنف والعنف المنزلي وانتهاكات حقوق الإنسان والعنف السياسي، وأعتبر بعض المسؤولين أن هذه المعلومات غير متاحة، لأسباب ترتبط بسريتها وعدم السماح بتداولها خارج الإطار المختص. ومع ذلك قام فريق الدراسة بالبحث الدؤوب عن هذه المعلومات وكانت المحصلة كالتالي:

جدول يبين بعض جرائم القتل والسطو والاعتصاب والعنف المنزلي ... الخ

| ملاحظات | عدد الحالات | نوع الجريمة | عدد الحالات | نوع الجريمة |
|--------------------------|-------------|-----------------|-------------|----------------------|
| في شرطة مركز المدينة فقط | ٩ | الشروع في القتل | ١٢٦ | الإيذاء العمد الخفيف |
| | ٣٧ | قضايا السرقة | ٢ | القتل العمد |
| | ٧٥ | شرب الخمر | ٤٧ | صدم المشاة |
| | ٥ | الاعتصاب | ٨٢ | حوادث المرور |
| | ٢ | الإصابة بالخطأ | ٢ | الزنا |
| | ١٨ | العنف العائلي | ٢ | الفعل الفاضح |
| | ٣ | السرقة بالإكراه | ٤ | سرقة المال العام |
| | ١٣ | الاحتيايل | ١١ | النشل واللصوصية |

المصدر: إدارة البحث الجنائي في محافظة عدن.

ورصد تقرير مديرية المكلا في حضرموت عدد الجرائم وتصنيفها لعام ٢٠٠٧م كالتالي:

| العدد | نوع الجريمة أو الجنحة | مسلسل |
|-------|-----------------------|-------|
| - | القتل | ١ |
| ١ | الشروع بالقتل | ٢ |
| ٣٧٠ | سرقات | ٣ |
| ٤ | الاعتصاب | ٤ |
| ١٨ | إضرار بالمال العام | ٥ |
| ٢٩ | نصب واحتيايل | ٦ |
| ٥ | مقاومة سلطة | ٧ |
| ٦٨ | اعتداء على الأرض | ٨ |
| ٢٥ | تهديد | ٩ |
| ١٥ | التعدي على مواطن | ١٠ |

ووفقاً لإحصائيات الجريمة في اليمن، جاءت الأسلحة النارية في مقدمة الوسائل وأدوات ارتكاب الجريمة خلال العام ٢٠٠٨م، حيث استخدمت الأسلحة النارية في ارتكاب ما يزيد عن ٦,٣٤٨ جريمة في مختلف محافظات الجمهورية. وتجدر الإشارة هنا إلى الانتشار الكبير للأسلحة في أوساط اليمنيين، حيث تبذل الجهات المختصة الكثير من الجهود من أجل منع حمل السلاح والتجوال به في المدن. وهناك قانون خاص

بمنع حمل السلاح، وقامت وزارة الداخلية مؤخراً بشراء العديد من الأسلحة من المواطنين، ولكن لا بد من العمل على نشر الوعي الاجتماعي بخطورة حمل السلاح والآثار المترتبة عليه.

أما فيما يخص ميزانية السلطات المحلية ومستويات تمويلها، فإن خطوات إعداد الخطط والموازنات المحلية، قد نظمها قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م ولائحته التنفيذية، واللائحة المالية للسلطة المحلية وتعديلاتها، حيث نصت المادة ١٢٩ من القانون والمادة ٢٤٦ من اللائحة التنفيذية، على أن يكون لكل وحدة إدارية خطة وموازنة مستقلة سنوية، تشمل كافة الموارد المتوقع تحصيلها، والنفقات خلال السنة المالية. وحددت المادة كذلك، خطوات إعداد مشروع الموازنة للوحدات الإدارية. وعلى سبيل المثال، فقد أورد فريق التقييم في مديرية القاهرة في محافظة تعز، مصادر وعائدات المديرية للعام ٢٠٠٧م على النحو التالي:

- إيرادات محلية، وهي الموارد التي تجبى في المديرية لصالحها وتتكون من ٢٧ نوع وتقدر بحوالي ١٠٥,٢٤٥,٩٢٥ ريال يمني.
- دعم مركزي، وهو ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوياً للمديرية ويقدر بحوالي ٢٩,٧٠٦,٢٣٦ ريال يمني.
- موارد عامة مشتركة، وهو ما تجري جبايته وتحصيله مركزياً باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية، وتقدر بحوالي ٤,٧٠٣,٨٨٦ ريال يمني.
- موارد مشتركة، وهي الموارد التي تجبى في مديريات المحافظة لمصلحة المحافظة كلها، وتتكون من ٢٨ نوع، حيث تبلغ حصة المديرية التي تقوم بالتحصيل ٢٥٪، وتقدر بحوالي ٤٠٣,١٤٦,٦٧ ريال يمني.

وأورد تقرير مديرية المكلا في محافظة حضرموت، بأن الموازنة السنوية لمديرية المكلا تعتمد على الإيرادات المحلية والإيرادات المشتركة والإيرادات المشتركة العامة والدعم المركزي. إلا أن الدعم المركزي المقدم من الحكومة للمديرية ضئيل، مقارنة بالإيرادات المحلية والمشاركة التي تحصلها المديرية مباشرة. وهناك فارق كبير بين المبالغ المحصلة والإيرادات الحقيقية المخصصة للمجلس. ويرجع تدني إيرادات المديرية لعدم وجود سياسة واضحة لتحصيل الإيرادات الحقيقية، وفق "الأوعية الإيرادية" المنصوص عليها في قانون السلطة المحلية، وقرار مجلس الوزراء الذي حدد قيم الموارد المحلية. وقد وقفت المؤتمرات السنوية للمجالس المحلية أمام إشكالية ضعف التحصيل، وقررت إعطاء ٥٪ لمحصيلي الضرائب والإيرادات المحلية كحافز للتحصيل، إلا أن هذا القرار لم ينفذ إلى الآن. وقد بلغت قيمة المشاريع وفق البرنامج الاستثماري لمديرية المكلا للعام ٢٠٠٨م ما قيمته ٤٢٢,٤١٩,٠٠٠ ريال يمني، موزعة على قطاعات خدماتية مختلفة.

رابعا: مؤشرات التنمية الاجتماعية

لمعرفة وضع مؤشرات التنمية الاجتماعية، تم رصد بعض مؤشرات التطور الاقتصادي والاجتماعي لسكان اليمن وذلك من خلال الآتي:

أ - معدلات البطالة والفقير:

قدرت الإحصائيات والبحوث الأكاديمية أن معدل البطالة في اليمن، قد بلغ في العام ٢٠٠٨ م ما بين ٢٧-٣٥٪ من إجمالي قوة العمل، وقد وصلت نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر إلى ٩,٣٤٪. وأوضح مسح أجراه برنامج الأغذية العالمي منتصف عام ٢٠٠٨ حول تأثير ارتفاع أسعار الغذاء على الأسر الفقيرة في اليمن، أن هذه الأسر تضطر لإنفاق ٦٥ بالمائة من دخلها على الغذاء.

من جهته، أفاد تقرير صادر عن منظمة الأغذية والزراعة عام ٢٠٠٦، أن اليمن يعاني من نسبة مرتفعة جداً من انعدام الأمن الغذائي، وأن أكثر من ثلث سكانه يعانون من سوء تغذية مزمن. ووفقاً لهذا التقرير، ارتفع عدد السكان الذين يعانون من الجوع من ٢,٤ مليون خلال الفترة بين ١٩٩٠ و ١٩٩٢ إلى ٧,١ مليون خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٣. كما ارتفعت نسبة السكان الذي يعانون من سوء التغذية من ٣٤٪ إلى ٣٧٪.

ب - معدل /نسبة وفيات الرضع:

كشف التقرير الصادر عن لجنة الحقوق والحريات ومنظمات المجتمع المدني بمجلس الشورى، ارتفاع معدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة بمعدل ١٠٠ حالة وفاة لكل ألف ولادة. ويعتبر هذا المعدل ضمن أعلى المعدلات في العالم على حد التقرير ذاته. وقد قال التقرير أن ما نسبته ٥٠٪ فقط من الأطفال في اليمن، يمكنهم الحصول على الخدمات الصحية. وهذا يعني أن ما يقارب نصف عدد السكان لا يتمتعون بخدمات صحية جيدة. وقد أضافت محتويات تقرير اللجنة، أن الأطفال الذين لا تتجاوز أعمارهم ١٥ عاماً يمثلون نسبة ٧,٤٥٪ من إجمالي السكان في اليمن.

وقد احتلت اليمن مؤخراً المرتبة ٤٣ من بين ١٣٠ دولة في ارتفاع معدلات وفيات الأطفال دون الخامسة، بنسبة إجمالية تصل إلى ١١١ حالة وفاة لكل ألف ولادة حية. وفي تقرير حديث لليونيسيف حول وضع الأطفال في اليمن للعام ٢٠٠٦، بلغ معدل وفيات الرضع ٨٢ لكل ألف ولادة حية، وقدر عدد الولادات السنوية بـ ٨٢٦ ألف ولادة حية، يصل عدد الوفيات منها في العام حسب إحصائية عام ٢٠٠٤ م إلى ٩٢ ألف حالة وفاة.

ج- الأمية وانتشارها في المجتمع:

أظهر التقرير الذي أعده المجلس الأعلى لتخطيط التعليم، أن معدلات الأمية بين أوساط السكان في الفئة العمرية ١٥ سنة فأكثر، تصل إلى ٥,٥ مليون، منهم ١,٦٧٪ من الإناث، موضحاً أن غالبية الأميين يتمركزون بين أوساط السكان في المناطق الريفية. وقد عزا التقرير ذلك إلى أسباب عدة، أبرزها ضعف الخدمات في الريف، وعدم تطبيق إلزامية التعليم الأساسي وضعف كفاءته، فضلاً عن نقشي الفقر في أوساط النساء وخصوصاً في الأرياف، ومحدودية مراكز محو الأمية، وضعف المخصصات المالية المعتمدة لها، مع عدم تفعيل مراحل إستراتيجية ترتبط بفتترات زمنية، ناهيك عن غياب الدور الإعلامي الفاعل في التوعية.

القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية

يهدف هذا القسم إلى تشخيص واقع الديمقراطية التمثيلية في المجتمع اليمني من حيث الإطار الوطني والقانوني، والنظام الانتخابي وأدائه، ونظام الأحزاب، والمسؤولون المنتخبون، وإدارة الانتخابات، ومشاركة الناخبين، ورأي المواطنين بالديمقراطية والأحزاب السياسية والخدمات المقدمة والوضع الاقتصادي.

أولاً: الإطار الوطني والقانوني

تنظم الانتخابات المحلية كل أربع سنوات استناداً إلى المادة ١٢ من قانون السلطة المحلية، التي عدلت إلى ٢ سنوات وفقاً للقانون ٢٥ لسنة ٢٠٠٢م. وتنظم الانتخابات النيابية كل ست سنوات، والرئاسية كل سبع سنوات حسب التشريعات. إلا أن أول دورة للمجالس المحلية قد مددت إلى ست سنوات ٢٠٠١-٢٠٠٦م. وتم مؤخراً كذلك، تمديد فترة المجالس المحلية الحالية التي انتخبت في العام ٢٠٠٦م أربع سنوات إضافية، حيث كان من المقرر أن تجرى الانتخابات المحلية بالتزامن مع الانتخابات البرلمانية التي كانت مقررة في نيسان ٢٠٠٩م، وتم تمديدها لمدة سنتين كذلك.

أما عن النصوص الدستورية التي تحاكي البنية التنظيمية للديمقراطية المحلية والعمليات الانتخابية، فقد نصت المادة ١٤٦ من الدستور على ما يلي: "تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية، ونظام عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها". وعن مدى مراعاة التشريعات الانتخابية للمعايير الدولية المتفق عليها، كمسألة مراعاة تمثيل النساء مثلاً، فلا توجد في التشريعات الانتخابية مراعاة لتمثيل النساء كتخصيص مقاعد لهن، أو اعتماد نظام القائمة المغلقة بالرغم من مطالبة الاتحادات النسائية والعديد من منظمات المجتمع المدني بذلك. وبالنسبة للإجراءات المتبعة لرفع مستويات التمثيل للمجموعات الأقل حظاً - كذوي الاحتياجات الخاصة والشباب - والإجراءات الهادفة التي تضمن مشاركتهم على قدم المساواة في مؤسسات الحكم المحلي، لا يوجد نص قانوني ولا إجراءات لرفع مستويات التمثيل للفتات السابقة. وقد نص الدستور على المساواة بين المواطنين: "المواطنون جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة". فالكل يشارك ومن يحصل على الأغلبية هو الفائز، كما أن الأحزاب لا تدفع بالنساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة للترشيح، باستثناء بعض الأحزاب التي تدفع بالمرأة في المجالس المنتخبة، كحزب المؤتمر الشعبي العام مثلاً والحزب الاشتراكي، وإن كان بحدود ضيقة. ومن هنا لا بد من وجود نص قانوني، يلزم الأحزاب بضرورة تمثيل النساء في المجالس المنتخبة، كما يجب على منظمات المجتمع المدني، نشر الوعي بين المواطنين حول أهمية دور المرأة في المجالس المنتخبة، وعلى المرأة أن تدفع بنفسها في الانتخابات وتطالب بحقها ما دام القانون لا يستثنيها. وعن موقف القانون من المُجنسين الأجانب بخصوص الاقتراع في الانتخابات المحلية، فالقانون نظم ذلك وفقاً للمادة ٣ من قانون الانتخابات، والتي تنص على ما يلي: "يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن بلغ من العمر ثمانين عشر سنة شمسية كاملة، ويستثنى من ذلك المُجنس الذي لم يمض على كسبه الجنسية اليمنية المدة المحددة قانوناً".

وأما معالجة النزاعات الانتخابية، فهي تتم أولاً بالتوافق والتصالح، وإلا كان القضاء هو الفاصل. وأشار تقرير تعز إلى أنه في دوائر المدينة - وخصوصاً مديرية القاهرة - لم يتم تحويل أي من النزاعات الانتخابية إلى القضاء. وتمحورت النزاعات الانتخابية الحاصلة خلال الانتخابات المحلية حول الموطن الانتخابي، واقتراع الشخص في غير مركزه الانتخابي، ونزاعات أثناء عملية القيد والتسجيل، مثل تكرار قيد الناخبين، والسن القانونية (تسجيل صغار السن)، وتسجيل بعض المواطنين من خارج الموطن الانتخابي، إضافة إلى بعض النزاعات المتعلقة بأوراق الاقتراع وعمليات الفرز (عدم وضوح الإشارة أو تكرار الإشارة لأكثر من مرشح)، أو حالات اقتراع بدلاً عن غائبين أو متوفين. أما في مديرية الشيخ عثمان في عدن، فقد أشار التقرير إلى حدوث بعض النزاعات الانتخابية والتي تمت معالجتها عبر القضاء، حيث حدثت في منطقة "المحاريق" المحاذية لمديرية دار سعد، بعض النزاعات الخاصة بمرشحي حزب المؤتمر الشعبي العام، وتمت معالجتها عبر القضاء المختص. كما ذكر بعض قادة الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، وجود بعض المشاكل المتعلقة بتسجيل بعض الجنود في مراكز بعيدة عن موطنهم الانتخابي، بفرض السيطرة على الأغلبية في بعض الدوائر، أو تسجيل صغار السن في بعض الجداول الانتخابية، أو السعي لتزوير بعض الأصوات. وجميع هذه القضايا تحل عبر القضاء أو عبر تدخل المراقبين المحليين والدوليين قبل حدوثها. وقد حدد قانون الانتخابات والاستفتاءات الإجراءات الخاصة بتقديم الطعون والتظلم فيها، والجهة التي تنظر في هذا الجانب، والمدة الزمنية لتقديمها والنظر فيها.

ثانياً: النظام الانتخابي وأدائه

تُقسم اليمن إدارياً في إطار نظام السلطة المحلية إلى ٢١ محافظة، بما فيها أمانة العاصمة ومحافظة ريمة التي استحدثت عام ٢٠٠٤. وتقسّم المحافظات إلى ٣٣٣ مديرية، يتفرّع عنها ٢,٢٠٠ عزلة وحي، فضلاً عن ٣٦,٩٨٦ قرية و٤٨٩,٩١ محلة وحارة. كما يبلغ عدد الدوائر الانتخابية المحلية ٦٢٠, ٥ دائرة "مركز انتخابي"، ويشتمل كل مركز انتخابي على عدد من صناديق الاقتراع المخصصة للذكور وأخرى للإناث، بواقع ٣٥٠-٥٠٠ ناخب لكل صندوق، لتخفيف الازدحام يوم الاقتراع. وتقسّم الجمهورية إلى ٣٠١ دائرة انتخابية برلمانية.

النظام الانتخابي المعمول به في الانتخابات المحلية هو نظام الفائز الأول، أما عن تأثير النظام الانتخابي على نظام الأحزاب السياسية من حيث إعطائه أفضلية للأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة أو العكس، فالأحزاب الكبيرة تحظى بالأفضلية في ظل النظام القائم من حيث حصد الأغلبية من المقاعد. إذ أن تأثير نظام الفائز الأول يعطي فرصة أكبر لنجاح الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة، حيث أن الفائز هو من يحصل على أعلى الأصوات بغض النظر عن نسبتها، وبالتالي تظل الأحزاب الصغيرة غير ممثلة وعاجزة عن المنافسة والحصول على المقاعد. ومن هنا ينادي البعض بضرورة تعديل القانون، إلا أن هناك من يرى أن مستوى الوعي لدى الناخب، وثقة الناخب بالبرامج ومستوى الخدمات المقدمة والمصادقية، تشكل عوامل إضافية لها تأثير كبير على الناخب.

وفيما يخص التقسيم الحاصل للدوائر المحلية والدوائر النيابية، فقد أشار العديد ممن تم الالتقاء بهم، إلى أن ذلك قد أحدث العديد من الاختلال، كما أنه يسبب الكثير من الإرباك للناخبين. وقد يذهب بعضهم للتصويت لمرشحين في غير دائرته الأصلية، وبالذات في الانتخابات النيابية العامة. وهناك مطالبة بإعادة النظر بتوزيع الناخبين فيما يخص المجالس المحلية.

وما زال النظام الانتخابي موضع نقاش وحوار بين الحزب الحاكم ”المؤتمر الشعبي العام“ وأحزاب المعارضة ”اللقاء المشترك“، حيث تطالب المعارضة باعتماد القائمة النسبية، الأمر الذي أدى مؤخراً إلى تأجيل كل من الانتخابات المحلية والنيابية لمدة سنتين.

ثالثاً: نظام الأحزاب السياسية

يشير دستور الجمهورية اليمنية إلى أن النظام السياسي في اليمن يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية من أجل تحقيق التبادل السلمي للسلطة. ويحدد قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية القواعد والإجراءات اللازمة لتشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات، وممارسة النشاط السياسي، والالتزامات التي ينبغي على الأحزاب الإيفاء بها من أجل التسجيل. وتشير الإحصائيات إلى أنه تم تأسيس ٤٦ حزبا سياسيا في غضون بضعة أشهر من قيام الوحدة. ونظراً للتوترات التي حصلت بين المؤتمر الشعبي والحزب الاشتراكي (شريكي السلطة آنذاك) لم يتم العمل بالقانون، إلى أن صدرت اللائحة التنفيذية للقانون بعد الحرب الأهلية في صيف عام ١٩٩٤م، وتم بموجبها تشكيل لجنة الأحزاب والتنظيمات السياسية في عام ١٩٩٥م، والتي ألزمت كافة الأحزاب بالخضوع للتسجيل. ويبلغ حالياً عدد الأحزاب المسجلة التي تشارك فعلياً في الحملات الانتخابية المحلية ٢٢ حزبا وهي: المؤتمر الشعبي العام - حزب الإصلاح - الحزب الاشتراكي اليمني - التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري - حزب البعث العربي الاشتراكي - حزب البعث العربي القومي - حزب الحق - حزب اتحاد القوى الشعبية - الحزب الديمقراطي الناصري - تنظيم التصحيح الشعبي الناصري - الجبهة الوطنية الديمقراطية - رابطة أبناء اليمن - حزب الرابطة اليمنية - الحزب القومي الاجتماعي - الاتحاد الديمقراطي للقوى الشعبية - حزب التحرير الشعبي الوحدوي - حزب جبهة التحرير - حزب الشعب الديمقراطي - حزب الوحدة الشعبية - التجمع الوحدوي اليمني - التنظيم السبتمبري الديمقراطي - حزب الخضر.

تخوض بعض هذه الأحزاب غمار المنافسة في الانتخابات، سواءً الرئاسية أو النيابية أو المحلية. وعادةً ما تحظى الانتخابات المحلية باهتمام الأحزاب، حيث تقدم الكثير من الوعود للناخبين من أجل الظفر بأصواتهم. وكان هذا الأمر محل تساؤل أثناء التقييم الميداني للديمقراطية المحلية، وخاصةً حول البرنامج الأساسي لكل حزب من الأحزاب الرئيسية (الخطط والوعود - والمسائل المتعلقة برؤيتهم للإدارة المحلية). وجاءت غالبية الردود، بأن معظم البرامج تركز على الجوانب التالية: تحسين التعليم والتوسع في التعليم الفني والتخفيف من الفقر والبطالة ومعالجة أزمة المياه والاهتمام بالخدمات الصحية ومنح المزيد من الصلاحيات للمجالس المحلية. وهي برامج متقاربة، لأن الجميع يدرك مدى أهمية هذه المسائل لدى المواطن.

وفيما يخص وجهات نظر الأحزاب في رؤيتها للإدارة المحلية، فقد تطابقت معظمها، فجميع الأحزاب تؤكد على ضرورة توسيع الصلاحيات الخاصة بالمجالس المحلية (مالياً وإدارياً)، لتتمكن من إدارة التنمية الخدمائية والشأن المحلي، مع التأكيد على انتخاب محافظي المحافظات ومديري المديريات. وقد تم مؤخراً (في ١٧ أيار ٢٠٠٨م) انتخاب محافظي المحافظات عبر الهيئة الناخبة المؤلفة من كافة أعضاء المجالس المحلية في المحافظات والمديريات، مع رؤساء المجالس المحلية في المديريات، وذلك بعد إجراء تعديلات في بعض مواد قانون السلطة المحلية، وهو الأمر الذي قاطعت بسببه أحزاب المعارضة تلك الانتخابات، لكونها ترى أن انتخاب المحافظين لا بد أن يكون من قبل المواطنين مباشرة، وليس من قبل أعضاء المجالس المحلية. وعن القواعد التي تحكم تمويل الأحزاب السياسية على المستوى المحلي، حدد قانون الأحزاب مصادر تمويل الحزب في المادة ١٧ من القانون على النحو التالي:

تتكون موارد الحزب أو التنظيم مما يلي:

- أ- اشتراكات وتبرعات أعضائه.
- ب- الإعانات المخصصة من الدولة.
- ج- حصيلة عائد استثمار أمواله في المجالات غير التجارية، ولا يعتبر من الأوجه التجارية بحكم هذه المادة، استثمار أموال الحزب أو التنظيم في إصدار صحف، أو استغلال دور للنشر أو الطباعة، إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب أو التنظيم السياسي.
- د- الهبات والتبرعات.

وفيما يخص الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية، فإن ذلك خاضع للنظام الأساسي للحزب ولوائحه الداخلية. وهناك تفاوت في هذا الشأن بين مختلف الأحزاب. كما اتضح من خلال التقييم أن هذا الأمر قد يختلف من محافظة إلى أخرى، فقد أكد تقرير مديرية المكلا، أن هناك تفاوتاً بين الأحزاب السياسية في المدينة وعلاقتها بقيادة تنظيماتها المركزية في العاصمة صنعاء، من حيث مدى التبعية ومستوى استقلالها في مواقفها السياسية على مستوى المدينة والمحافظات على وجه الخصوص. وينعكس هذا التفاوت في إدارة شؤونها، على النفس الديمقراطي داخل التنظيمات المحلية، وبالتالي على أداء الإدارة المحلية للمرافق العامة المحلية والمجالس المحلية المنتخبة.

أما تقرير مديرية القاهرة في تعز، فقد أشار إلى الكيفية التي يتم بها اختيار المرشحين. فالأحزاب تلتزم بالنظام الداخلي لها، حيث أفاد أحد أعضاء حزب المؤتمر، بأن الاختيار يتم عبر القواعد في الجماعات وقيادات المراكز والدوائر، عن طريق الاقتراع السري، ومن يحصل على أعلى الأصوات يعتمد ليمثل الحزب في الانتخابات. وكذلك الحال في الحزب الناصري والحزب الاشتراكي. فيما يرى البعض أن الاختيار يتم حسب سلوك الشخص وشعبيته وتأثيره. ويعتمد الأمر كلياً بالنسبة للمستقلين على شعبية المرشح وقدرته على المنافسة. وعن دور مسؤولي الأحزاب على المستوى الوطني في اعتماد أو رفض المرشحين الذين يتم اختيارهم

محلياً، أفادت بعض الردود بوجود تدخل في هذا المجال، في حين أفاد البعض الآخر وهم الأغلبية، بعدم تدخل قيادة الحزب المركزية بهذا الأمر، وهو ما يؤكد عليه المرشحون الحزبيون. كما أن عملية تقييم المرشحين، واتخاذ القرارات حول أهليتهم للترشيح داخل الأحزاب السياسية، تتم عامة عبر استطلاع الآراء في إطار الدائرة المحلية، لمعرفة مدى قبول المرشح وشعبيته وأخلاقه وتعامله مع الآخرين.

وقد أكد تقرير مديرية الشيخ عثمان، على أن الأحزاب السياسية الديمقراطية، تمارس الديمقراطية داخلها من خلال انتخاب أعضائها في أمانات الحزب المختلفة، ووصولاً إلى انتخاب رئيس الحزب. كما أنها ترشح أعضاءها لخوض الانتخابات سواء الوطنية أو المحلية. وقد أورد التقرير الجدول التالي الذي يبين كيفية اختيار المرشحين للانتخابات المحلية:

| الموضوع | إجابات من قيادات الأحزاب المعارضة المشاركة في الانتخابات | إجابات من أعضاء المجلس المحلي المنتخبين |
|--|--|---|
| كيفية اختيار المرشحين للانتخابات المحلية | بحسب "الشعبية" والمؤهل والإمكانات | عبر الجلوس مع رؤساء المراكز والتشاور مع الشخصيات الاجتماعية والمنتديات الثقافية |
| هل هناك دور للمستوى الوطني في الاختيار | نعم يتم عرض المرشح على القيادة العليا لإقراره، وإذا تم الاعتراض على أحد منهم مع وجود سبب وجيه يتم الأخذ به | يتم بالتشاور مع المسؤولين والمشرفين (على المستوى الوطني) |
| قواعد تمويل الأحزاب على المستوى المحلي | تمويل الأحزاب مركزي وليس محلياً | لا يوجد تمويل حكومي، وإنما بحسب قدرات الحزب |

ويمكننا القول بشكل عام، أن اختيار المرشحين للانتخابات المحلية أو النيابية، يختلف من حزب إلى آخر وفقاً للنظام الأساسي، ومعطيات الواقع، والحسابات الخاصة بكل حزب. أما قيادات الأحزاب فيتم انتخابها وفقاً للمؤتمرات الحزبية التي تعقد على المستويات المحلية والوطنية، وصولاً إلى المؤتمر العام الذي يتم فيه اختيار رئيس الحزب والقيادة العليا.

وعن تأثير نظام الأحزاب على أداء رئيس المجلس المحلي والمجلس المنتخب والإدارة المحلية بشكل عام، يرى البعض أنه لا يوجد تأثير لنظام الأحزاب على أداء رئيس المجلس المحلي للمديرية، كونه يُعين مركزياً من قبل الحكومة. كما أن رئيس المجلس المحلي لا يتأثر بنظام الأحزاب، لأنه معين من قبل حزب الأغلبية، وبالتالي عليه تنفيذ سياسات حزبه وتوجيهاته. وهناك من يرى أنه لا يتأثر نتيجة لوجود نظام خاص بالمجلس المحلي، يستند إلى قانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له. ويرى آخرون أن هناك فجوة بين رئيس المجلس المعين

والأعضاء المنتخبين الذين يريدون تحقيق تنمية فعلية في المديرية، في حين يرى آخرون أن العلاقة تقوم على أساس الرقابة الحزبية على سير عمل رئيس المجلس المحلي بواسطة الأعضاء الممثلين في المجلس المحلي. ويتم تصحيح أي اعوجاج أو أخطاء يرتكبها المجلس المحلي أثناء الاجتماعات الدورية.

المشاركة السياسية للمرأة :

يوجد للمرأة حضور جيد في الساحة اليمنية، وأن كان هذا الحضور في كثير من الأوقات لا يرقى إلى مستوى الطموح الذي تنشده المرأة، وبعض الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا المرأة. ونجد من خلال استطلاع سريع لمشاركة المرأة السياسية، أن هناك تراجعاً. ففي عام ١٩٩٠م كان عدد النساء في البرلمان إحدى عشر، وتراجع العدد ليصل في انتخابات عام ٢٠٠٣م إلى امرأة واحدة فقط. ويلاحظ وجود جدل وحراك بشأن تخصيص مقاعد معينة للنساء (نظام الكوتا). هذا فيما يخص الانتخابات النيابية، أما فيما يخص الانتخابات المحلية، فقد وصل عدد المرشحات لانتخابات المجالس المحلية للمحافظات عام ٢٠٠٦م إلى ٢٢ مرشحة و ١٢٥ مرشحة لانتخابات المجالس المحلية للمديريات. وقد فازت في تلك الانتخابات ٧ مرشحات للمحافظات و ٣١ مرشحة للمديريات.

وجاء في تقرير مديرية القاهرة، بأن نسبة مشاركة المرأة كمرشحة في الانتخابات المحلية على مستوى المديرية في الدورتين المتعاقبتين (٢٠٠٦-٢٠٠١) تمثل ٤٪ تقريباً، حيث رشحت امرأة واحدة من مجموع ٢٦ مرشح، جميعهم ينتمون لحزب المؤتمر الشعبي العام، للمنافسة على ٢٦ مقعداً قوام المجلس المحلي، فيما لم تقم الأحزاب الأخرى بترشيح أي امرأة خلال الانتخابات المحلية الأولى والثانية. وتوجد في محافظة تعز ٦ نساء أعضاء في المجالس المحلية من مديريات ريفية وحضرية، يمثلن حزب المؤتمر الشعبي العام. وفي مديرية الشيخ عثمان يتكون المجلس الحالي من ستة وعشرين عضواً جميعهم من الذكور، باستثناء امرأة واحدة من حزب المؤتمر. والأمر ذاته فيما يتعلق بالمرشحين، حيث يغلب عدد الذكور على عدد الإناث، ولا تتجاوز نسبة الإناث ٥٪. ولم تتبوأ أية امرأة موقع القيادة في أي حزب في المديرية. أما في مديرية معين في أمانة العاصمة، فقد تقدمت مرشحة واحدة باسم حزب الخضر، ولكن الفوز لم يحالفها. ويتألف المجلس المحلي للمديرية في مديرية المكلا في حضرموت من ٢٦ عضواً من الذكور، إضافة لرئيس المجلس المدير العام. وتشكل كتلة التجمع اليمني للإصلاح ١٤ عضواً، وكتلة المؤتمر الشعبي العام ٧ أعضاء والمستقلين ٥ أعضاء، وقد تنافس على مقاعد المجلس ٧٩ مرشحاً بينهم امرأة واحدة فقط لم يحالفها الفوز.

وقد أفادت معظم النساء اللواتي تم اللقاء بهن أثناء عملية التقييم، بأن السبب في ضآلة مشاركة المرأة السياسية، يعود إلى نظرة الأهل إلى العمل في الأحزاب السياسية، ونظرة المجتمع للمرأة وإلى وضعها الاقتصادي، ولهذا فإن تخصيص مقاعد للمرأة عمل إيجابي من شأنه أن يتيح لها فرصاً أكبر للمشاركة في صنع القرار.

رابعاً : المسؤولون المحليون المنتخبون

للمجلس المحلي للمديرية رئيس وأمين عام، يُنتخب الثاني من بين أعضاء المجلس، بينما يتم تعيين الأول (رئيس غير منتخب لمجلس منتخب) بقرار من رئيس الوزراء، بناءً على ترشيح من وزير الإدارة المحلية. وهناك شروط حددتها المادة ٨٢ من قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ والمادة ٧٢ من اللائحة التنفيذية للقانون، ينبغي توافرها فيمن يعين مدير عام مديرية. ولا يتم في بعض الحالات الالتزام بهذه الشروط. وتحكم العلاقة بين المجلس المحلي المنتخب ورئيسه المعين، قواعد حددها قانون السلطة المحلية واللائحة التنفيذية لاختصاصات المجلس المحلي واختصاصات رئيسه. وقد بين القانون أن رئيس المجلس المحلي يمارس اختصاصاته ومهامه تحت إشراف ومراقبة المجلس المحلي، فهو مسؤول أمام المجلس المحلي في ممارسته لمهامه واختصاصاته، وذلك وفقاً للمادتين ٧٠ و١٩٠ من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وبالنسبة لصلاحيات المجلس المحلي المتعلقة بمراقبة الأجهزة التنفيذية، فالمجلس هو المسؤول عن الرقابة والإشراف على سير عمل الأجهزة التنفيذية، وله حق مساءلة ومحاسبة مديري الأجهزة التنفيذية، وسحب الثقة منهم طبقاً للقانون واللائحة. وتلتزم الهيئة الإدارية بتقديم تقرير تفصيلي للمجلس في فترات انعقاده، حول سير عمل تلك الأجهزة التنفيذية، يوضح الجوانب الإيجابية والسلبية، الإجراءات المتخذة حيالها. كما يتمتع المجلس بقدرات للتحقيق والحصول على المعلومات حول عمل الأجهزة التنفيذية، من خلال التقارير الشهرية وتقارير اللجان المتخصصة، واللجان التي يشكلها المجلس المحلي للعمل الميداني، للاطلاع على سير الأعمال الخدمانية. إلا أن صلاحية تعيين وفصل وترقية الموظفين الإداريين في السلطات المحلية، لا تخضع لصلاحيات المجلس المنتخب، حيث أن الموظفين يتبعون لوزارة الخدمة المدنية.

وتجدر الإشارة إلى أن المجالس المحلية للمحافظات، تمتلك صلاحيات مراقبة تنفيذ سياسات وإجراءات التوظيف للعاملين في أجهزة الإدارة المحلية في نطاق المحافظة، أما تنفيذ سياسات وإجراءات التوظيف، فإنها من اختصاص مكاتب الخدمة المدنية في المحافظات. وتعمل هذه المكاتب تحت إشراف ورقابة المجالس المحلية للمحافظات، وتتولى وزارة الخدمة المدنية مراقبة أدائها. وبحسب قانون السلطة المحلية، فإن مدير عام المديرية هو الرئيس المباشر لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المديرية، من حيث أدائهم لواجباتهم ومهامهم الوظيفية، وله سلطة اقتراح تعيينهم ونقلهم وترقيتهم، وإحالتهم للتحقيق والتأديب، وتوقيع الجزاءات الإدارية عليهم، وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة. أما سلطة التعيين للموظفين في نطاق المحافظة كلها، فهي من صلاحيات المحافظ، وفقاً لحكم المادة ٤٣ من القانون.

خامساً : إدارة الانتخابات

ينص الدستور على أن تتولى لجنة عليا محايدة ومستقلة مهمة إدارة ومراقبة والإشراف على الانتخابات العامة والاستفتاء. وتنص المادة ١٩ من قانون الانتخابات، على تشكيل اللجنة العليا للانتخابات من تسعة أعضاء، يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية من بين قائمة تحتوي على ١٥ اسماً، يرشحهم مجلس النواب

بأغلبية ثلثي أعضائه، ويشترط فيها الاستقلالية لضمان الحيادية. وتشكل اللجنة بدورها اللجان الإشرافية في المحافظات، واللجان الأساسية في المديرية، واللجان الفرعية ولجان الاقتراع في الدوائر والمراكز الانتخابية، وفقاً للقانون الذي منحها الصلاحيات لتشكيل اللجان والإشراف عليها ومراقبتها.

وقد تباينت الردود أثناء التقييم الميداني للديمقراطية المحلية، حول إدارة الإدارة الانتخابية المحلية المشكلة من قبل اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء للعملية الانتخابية على المستوى المحلي، سواءً فيما يتعلق بالمرحلة الأولى، وهي مرحلة القيد وتسجيل الناخبين، أو المرحلة الثانية، وهي مرحلة الترشيح والاقتراع وتوعية الناخبين والتصديق على نتائج الانتخابات. ويرى البعض أن هذه اللجان مشكلة من الأحزاب، وقد أدت الدور المطلوب منها، وإن حدثت بعض الخروقات في قيد أسماء صغار السن في الجداول الانتخابية أو ناخبين من خارج الموطن الانتخابي. وهذه مشكلة عامة في كافة دوائر الجمهورية، وهي أحد محاور الخلاف بين أطراف المعادلة السياسية. ويرى البعض أن أي خلل في السجل الانتخابي يعود إلى الأحزاب ومنذوبهم في اللجان. وقد سُكّلت مؤخراً اللجان التي قامت بعملية القيد والتسجيل من التربيين، بعد أن امتنعت بعض الأحزاب (كتلة المعارضة - اللقاء المشترك) عن تسليم أسماء مرشحيها للجان، فقررت اللجنة العليا للانتخابات تشكيل اللجان من التربيين، وهو الأمر الذي لاقى عدم ارتياح في الأوساط السياسية. وقد أكدت اللجنة العليا للانتخابات وفي مقابلة تلفزيونية مع أحد أعضائها، وجود الكثير من الخروقات القانونية التي قام بها أعضاء اللجان المشكلة من التربيين، مثل تسجيل صغار السن، وتكرار التسجيل. وأن ما يقارب ١٦٥ ألف شخص تم تسجيلهم بمخالفة للقانون.

سادساً: مشاركة الناخبين

أدى انتشار الأفكار الجديدة حول الديمقراطية إلى زيادة نسبة المشاركين في الانتخابات، حيث بلغ عدد المؤهلين للاقتراع أو المقيدين في جداول الناخبين حسب إحصائيات عام ٢٠٠٦م ما يقرب من ٢٧٠, ٢٤٧, ٩ ناخبا، موزعين كالتالي: المقيدون في السجل الانتخابي من الذكور ٨٠٥, ٣٤٦, ٥ ناخبين، والمقيدين في السجل الانتخابي من الإناث ٥٦٥, ٩٠٠, ٣ ناخبة. وتحمل اللجنة العليا للانتخابات المسؤولية عن توعية الناخبين - كما حدد ذلك القانون - فهناك إرشادات حول أهمية الانتخابات وكيفية الاقتراع وأهمية القيد والتسجيل، وذلك عبر التلفاز والإذاعة والصحف الرسمية والمسرحيات. كما تشارك بعض منظمات المجتمع المدني في توعية المواطنين من خلال الملتقيات واللقاءات، إضافة إلى دور الأحزاب المنافسة في عقد لقاءات مع المواطنين واستخدام مكبرات الصوت. وعن الإجراءات الخاصة لمساعدة الناخبين من ذوي الاحتياجات الخاصة لتمكينهم من ممارسة حقهم في الاقتراع، مثل كبار السن والمعاقين حركياً، تقوم الأحزاب بالتنافس على أصوات الناخبين، ولذا فهي تسهل عملية نقل ذوي الإعاقات الخاصة والمسنين إلى أماكن الاقتراع، وتسهل لهم عملية الاقتراع. كما أن هناك فرقا لاستقبال الناخبين وتسهيل عملية الاقتراع لهم. ومن مهام الإدارة الانتخابية، اختيار الأماكن المناسبة بما يمكن مشاركة أكبر عدد من الناخبين بسهولة.

وقد راعى قانون الانتخابات والاستفتاء الوضع الخاص للمكفوفين والأعمى، حيث نصت المادة ١٠٠ الفقرة ب،

على أنه يجوز للناخب المعاق أو الأعمى أو العاجز عن التمييز بين الرموز أو التأشير عليها، أن يستعين بمن يثق به من الناخبين ليثبت رأيه في ورقة الاقتراع. ويشار إلى أن الاقتراع يتم بطريقة سرية، حيث يسلم رئيس اللجنة لكل ناخب ورقة الاقتراع ليثبت رأيه فيها وراء الستار المخصص لذلك داخل قاعة الانتخابات بشكل سري، ثم يضعها في صندوق الاقتراع أمام رئيس اللجنة وأعضائها والمرشحين أو مندوبيهم، دون أن يكون لأي منهم حق الإطلاع على محتواها.

وبالنسبة للإجراءات المتبعة لضمان حق المشاركة في الاقتراع في العملية الانتخابية بشكل عام للجميع على أساس المساواة دون تمييز، كفل القانون للجميع حق المشاركة في الاقتراع والتصويت. فكل مواطن مقيد اسمه في سجلات قيد الناخبين، وحاصل على البطاقة الانتخابية أو البطاقة الشخصية أو وثيقة رسمية تحمل صورته وتثبت شخصيته، يحق له الاقتراع واختيار من يراه مناسباً. كما حدد القانون عقوبة من يمنع أي مواطن من ممارسة هذا الحق الدستوري والقانوني. وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون جعل مسألة التسجيل والاقتراع في الانتخابات أمراً اختيارياً وليس إلزامياً.

وبالعودة إلى التقارير المحلية فيما يخص نسبة المشاركة في العملية الانتخابية وعدد المقيدون في السجلات الانتخابية، فقد أشار تقرير مديرية القاهرة في تعز، إلى أن عدد المقيدون في جداول الناخبين في الانتخابات المحلية للعام ٢٠٠٦م بلغ ١٤٥,٧٥ ناخبا، وبلغ إجمالي المقترعين منهم ٤٤,٧٥٥ ناخبا، وبالتالي بلغت نسبة المقترعين من المقيدون في السجل الانتخابي ٥٩,٥٥٪، مع العلم أن عدد المؤهلين للاقتراع فوق سن ١٨ سنة للعام ٢٠٠٦م هو ٢٨٨,٨٧ ناخبا، وبالتالي تبلغ نسبة المقترعين من إجمالي المؤهلين للاقتراع ٢٧,٥١٪. وبالمقارنة بين نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية بنسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية، نجد بأن نسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٣م بلغت ٧٥٪ من إجمالي المقيدون، بفارق ١٦٪ عن نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية الأخيرة، وذلك على الرغم من ارتفاع عدد المقيدون في عام ٢٠٠٦م عنه في الانتخابات السابقة. كما أن الفارق بين نسبة المشاركة بين الناخبين من الرجال والنساء في الانتخابات المحلية بلغ ٦,٥٤٪ لصالح الذكور، وهي نسبة تكاد تكون شبه ثابتة بالنسبة لمشاركة النساء، الأمر الذي يتطلب القيام بتوعية بين أوساط النساء وفي المجتمع، بأهمية دور المرأة في المشاركة السياسية وصنع القرار.

وقد أشار التقرير في مديرية الشيخ عثمان في عدن، إلى أن عدد المؤهلين للاقتراع والمقيدون في جداول الناخبين حسب إحصائيات المجلس المحلي لعام ٢٠٠٦م قد بلغ ٣٨,٦٦٢ ناخبا، منهم ٢٢,٠٧١ ذكور و١٦,٥٩١ إناث، اقترع منهم ٦٣٩,٢٠ ناخبا، أي ما نسبته ٥٣٪. ولا تختلف هذه النسبة كثيراً عن نسبة المشاركة في الانتخابات الوطنية. وليس هناك إحصائيات خاصة بالذكور وأخرى بالإناث في عدد المشاركين بالاقتراع، وهذه نقطة ضعف واضحة في إحصائيات المجلس المحلي لعام ٢٠٠٦م. أما في مديرية المكلا في حضرموت، فقد أشار التقرير إلى أنه وحسب جداول قيد الناخبين لسنة ٢٠٠٦م، بلغ عدد الناخبين بالمدينة ٨٤,٠٠٠ ناخب. ولوحظ زيادة في عدد الناخبين عن المقيدون لسنة ٢٠٠٢م بنسبة ٨٪ تقريباً. وقد أشار التقرير في مديرية معين في أمانة العاصمة صنعاء، إلى أن عدد المسجلين في جداول قيد الناخبين بلغ ١١٢,٠٥٥ ناخب، منهم ٧١,٣٦١ ذكور و٤٠,٦٩٤ إناث.

القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية

يهدف هذا القسم إلى تشخيص واقع الديمقراطية التفاعلية من حيث السلطة المحلية والديمقراطية التفاعلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام وأشكال التواصل مع جمهور المواطنين والاستفتاءات والمبادرات الشعبية.

أولاً: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية

يعتبر الانفتاح على المواطنين سمة رئيسة لتعزيز المشاركة الشعبية، بيد أن هذا التقليد أو هذه السمة لم تتحقق بعد، على مستوى فتح جلسات المجالس المحلية للعموم، وإعلان مناقشاتها لجمهور الناخبين على المستوى المحلي. ويحدث أن تبث التلفزة الوطنية وقائع جلسات مجلس النواب فقط. وبصورة عامة تتسم علاقة جمهور المواطنين الناخبين بالمجالس المحلية المنتخبة بالضعف فيما يتصل باجتماعات المجلس أو أنشطته وبرامجه وسياساته. ولا يخلو الأمر من لقاءات منفردة أحياناً بين أعضاء المجلس المنتخب وجمهورهم، أو بعض أشكال التواصل من خلال اللقاءات في المنتديات (جلسات المقليل) أو البرامج العامة في الإذاعة والتلفزيون. أما عن كيفية توصيل وجهات نظر المواطن حول أمور تتعلق بالإدارة المحلية، فيتم نقلها عبر الطرق التالية: التواصل مع العضو الذي يمثله في دائرته المحلية، أو الحضور إلى مقر المجلس المحلي، أو اللقاءات غير الرسمية بين أعضاء المجلس والمواطنين، مثل (جلسات المقليل)، أو من خلال الصحافة.

ويستطيع المواطنون الإطلاع على قانون السلطة المحلية، والقرارات الصادرة عن دورات المجلس، عن طريق وسائل الإعلام التقليدية المختلفة، حيث لا يوجد مواقع إلكترونية للمجالس المحلية على مستوى بعض المحافظات وغالبية المديرات، للتواصل من خلالها مع المواطنين. أما بخصوص إعلان الوظائف الرسمية في أجهزة السلطة المحلية، فإن صلاحيات المجلس المحلي تقتصر على الرقابة على تنفيذ سياسات التوظيف وسلامة إجراءاتها، في حين أن تنفيذ عملية التوظيف تتم من قبل مكتب الخدمة المدنية على مستوى المحافظة، تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي للمحافظة، وتعلن نتائج اختيار المرشحين للوظائف في الصحف الرسمية.

وعن الوثائق الخاصة بالسلطة المحلية التي يمكن للمواطنين الاطلاع عليها، فهناك بعض الوثائق التي تتعلق بالمصلحة العامة، كالمعلومات الجغرافية والطبيعية والسكانية والاقتصادية والاجتماعية، والتي يتفق الجميع على ضرورة قيام السلطات المحلية بتمكين المواطنين من الحصول عليها والاستفادة منها، بما في ذلك المخططات وخطط الموازنة للمشاريع الخدمية. وهناك وثائق تحتفظ بها الإدارة ولا تسمح للمواطنين الاطلاع عليها. وبالنسبة للقواعد والنظم المعمول بها من قبل السلطة المحلية لضمان الشفافية في مناقشة وإقرار الموازنة المحلية، ينفرد المجلس المحلي بها، وتتحصر في حصوله على تقارير دورية حول مستوى تنفيذ الموازنة.

أما عن القواعد والنظم المعمول بها من قبل السلطة المحلية لضمان الشفافية في عملية اتخاذ القرارات

العامية، والعمليات الأخرى المتعلقة بالمناقصات والعقود الشرائية، فهي تستند إلى ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، وقانون المناقصات والمزايدات. وتتم عن طريق تحديد المشروع، ووضع الدراسة من قبل المختصين، ومن ثم الإعلان عنها بالصحف لمدة ثلاثة أيام، وتحديد كافة الشروط وموعد ومكان فتح "المظاريف" من قبل لجنة المناقصات، بحضور المقاولين المتقدمين والمدير المختص لقراءة العطاء. ثم تقوم اللجنة الفنية بتحليل العطاءات وتقديم رأيها، وعلى المقاول الذي يرسو عليه العطاء معاينة موقع المشروع قبل توقيع العقد، ثم يتم توقيع العقد من قبل رئيس المجلس المحلي، ويتم تشكيل لجنة لتسليم الموقع للمقاول.

وعن النظم والإجراءات المتبعة لاستقبال ومعالجة اهتمامات وشكاوى المواطنين المتعلقة بالخدمات البلدية والمهام الأخرى للسلطة المحلية، تبين انه لا توجد أقسام مختصة بشكاوى المواطنين أو صناديق شكاوى. كما أن الشكاوى لا توثق في سجلات خاصة، ولكن يتم إحالتها إلى المختصين للمعالجة، وفق الاختصاصات والأخذ بها حسب الأهمية. وعلى أية حال فإن عددها كبير وبالتالي يصعب حصرها.

ثانياً : المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام

في إطار تقييم الديمقراطية التفاعلية، تأتي عملية رصد الشراكة والتعاون بين المسؤولين المحليين ومنظمات المجتمع المدني، وقيادات الأحزاب والقطاع الخاص في الصدارة، ذلك أن نجاح السلطة المحلية في قيادة المجتمع المحلي وتحقيق التقدم له، مرهون إلى حد كبير بهذا الأمر. وتوجد في اليمن أكثر من ٦٠٠٠ منظمة من منظمات المجتمع المدني والجمعيات، وهي تسهم في حدود معينة، وتشارك إلى حد ما إلى جانب السلطة المحلية، في مجال صياغة وتنفيذ السياسات المحلية. ولكنها لا تتدخل في تقييم السياسات العامة للسلطة المحلية، وترتهن مساهمتها بالمساحة التي تتيحها لها السلطة المحلية للمشاركة. ويتركز دور معظم منظمات المجتمع المدني غالباً في الأعمال الخيرية، ومساعدة الشرائح الفقيرة، وتمويل بعض المشاريع الصغيرة، في حين أن عدداً قليلاً من تلك المنظمات تنشط في الجانب الحقوقي والتوعوي ومجال التدريب والتأهيل.

أما بالنسبة لحالات الشراكة بين السلطة المحلية والقطاع الخاص، بهدف المساهمة في توفير بعض الخدمات أو الاستجابة لاحتياجات المواطنين، فليس هناك شراكة بالمعنى الحقيقي الدائم. بيد أن القطاع الخاص يمكن أن يشارك أحياناً في بناء مدرسة، أو إنشاء جامعة، أو ترميم بعض الفصول الدراسية، أو التنسيق أثناء توزيع بعض المعونات على الفقراء في شهر رمضان، إضافة إلى إسهامه في توظيف العديد من العمال في المصانع الخاصة به. وهي مشاركات تلقى الثناء والترحيب على المستويين الرسمي والشعبي، ولكنها تبقى مشاركات قليلة وغير منتظمة.

وبالنسبة لحالات الشراكة بين السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني، بهدف المساهمة في توفير بعض الخدمات أو الاستجابة لاحتياجات المواطنين، فهي غير موجودة إلا في حدود قيام بعض الجمعيات الخيرية بالتنسيق مع المجلس المحلي، عند قيامها بعملية توزيع المعونات العينية للأسر الفقيرة في شهر رمضان أو مع



بداية السنة الدراسية مثلاً. وهو تنسيق يلقي الثناء والترحيب على المستوى الرسمي، رغم أن عملية التوزيع لهذه المعونات يمكن أن تُقابل بعدم الرضا والانتقادات أحياناً من قبل بعض الأهالي، بسبب ما يمكن اعتباره اتهاماً بسوء التوزيع.

أما فيما يتعلق بتوفير خدمات الماء والكهرباء، فإنه لا توجد حتى الآن شركات خاصة بهذه المجالات. وبصورة عامة، لم تخصص حتى الآن أي من الخدمات العامة، وتقوم الدولة بتقديمها. وقد أورد تقرير مديرية المكل أن القطاع الخاص في المدينة، يتمتع بدور كبير في عملية التنمية، من خلال خلق فرص عمل في المشاريع الصناعية والتجارية وقطاع المقاولات. كما يساهم القطاع الخاص في التنمية المستدامة من خلال دعم مؤسسات المجتمع المدني. ويتبنى القطاع الخاص دعم القطاع الصحي والتعليم، وكان دوره بارزاً في مواجهة كارثة الفيضانات التي تعرضت لها المدينة في شهر تشرين أول ٢٠٠٨م، من خلال اللجنة الأهلية للإغاثة التي تبنيتها الغرفة التجارية. إلا أن الدور الذي يقوم به المغتربون، يعد العلامة البارزة في تنمية المدينة، من خلال دور الجمعيات والهيئات الخيرية، ودعم مؤسسات التعليم والصحة، وتأهيل الطلاب، وتمويل مراكز تأهيل وتدريب ومدارس نموذجية في المدينة. كما أن المستثمرين غالباً ما يتبنون دعم مشاريع تنموية محلية عبر السلطات المحلية أو المركزية بالمحافظة، إلا أن القطاع الخاص يشكو من تقصير السلطات المحلية في جانب تنظيم الأسواق وخدمات النظافة وغلاء خدمات الماء والكهرباء. وهناك شكوى متكررة من عشوائية جباية الضرائب والرسوم، والبيروقراطية في دوائر الدولة.

ومن المهم الإشارة إلى أنه ينبغي على السلطة المحلية أن تقوم بدعم المشاريع الاستثمارية وتشجيعها، وخلق جسور من التعاون والثقة بينها وبين القطاع الخاص، كون تلك الشراكة ستعود بفائدتها على المواطنين، في الوقت الذي تسهم فيه في تخفيف الأعباء الملقاة على كاهل السلطة المحلية.

وفي مجال التعاون مع المنظمات الأهلية وغير الحكومية بهدف تعزيز الشراكة مع السلطة المحلية، تقوم السلطة بتنظيم بعض الاجتماعات، ولكن بصورة غير دورية ومتباعدة. وتقوم بعض المنظمات بالعديد من الأنشطة المجتمعية، خاصة فيما يتعلق بالمرأة والطفولة، إلا أنه لا توجد برامج واضحة للتنسيق مع السلطة المحلية، خاصة في مجال النزاعات التي يمكن أن تؤدي إلى العنف. ويمكننا القول إجمالاً، أن إحداث تنمية حقيقية، والرفق بالمجتمع وتجاوز إشكالياته، لا يمكن أن يتحقق إلا بتكاتف كافة الجهود، وبمشاركة وشراكة تامة بين أقطاب المثلث الرئيس: الدولة ومؤسساتها بما فيها السلطات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص. أما بالنسبة للمنظمات الدولية، تتمركز معظم أنشطتها في العاصمة غالباً. وهذا لا يعني بحال من الأحوال، عدم وصول أنشطتها إلى محافظات أخرى، فهناك الكثير من المنظمات التي باتت تشغل في أكثر من مجال وفي أكثر من مكان في الجمهورية.

وبخصوص وسائل الإعلام، ووفقاً لما أوردته صحيفة الجمهورية الرسمية (ملحق الديمقراطية ٥ حزيران ٢٠٠٨م)، يبلغ عدد وسائل الإعلام المقروءة ١٦٢، يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات هي: صحف تديرها الدولة وأهمها الثورة والجمهورية و١٤ أكتوبر، وصحف حزبية وأهلية مستقلة، إضافة إلى الإذاعة والتلفزيون

الوطنيين الرسميين، حيث لا يسمح القانون بامتلاك وسائل إعلام مرئية أو مسموعة خاصة. وتتمتع الصحافة الأهلية بهامش كبير من الاستقلالية، ويعدها المواطنون المصدر الأهم للأخبار، وهي كثيراً ما تنتقد الحكومة، لأن المحررين في هذه الصحف مستقلون عن السلطات الحكومية ووسائل إعلامها، وهي تعرض شكاوى المواطنين لمختلف الأجهزة الحكومية. وتخصص كل صحيفة محلية صفحة خاصة للشكاوى والانتقادات للسلطة، غير أن استجابة السلطات المحلية لهذه الشكاوى مازالت ضعيفة.

ثالثاً: أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين

تقوم السلطة المحلية بتوفير المعلومات العامة للمواطنين عن طريق توزيع المواد المطبوعة (منشورات، دوريات، الخ)، ويستخدم هذا الشكل من مرة إلى ثلاث مرات خلال العام، كما أفاد غالبية أعضاء المجالس المحلية الذين تم الالتقاء بهم أثناء عملية التقييم، وذلك على الرغم من عدم استخدام تلك الوسائل مطلقاً في بعض الحالات حسبما أفاد به البعض. أما بالنسبة للقاءات الاعتيادية بوسائل الإعلام، والبرامج المفتوحة في الإذاعات المحلية، فإن بعض الهيئات الإدارية للمجالس المحلية تشارك في ذلك وبصورة مباشرة مع الجمهور. وقد أفاد عدد من المواطنين باستخدامها من مرة إلى ثلاث مرات في العام الواحد، ولاحظ آخرون استخدامها أكثر من ثلاث مرات، بينما أشار البعض إلى عدم استخدامها.

أما فيما يخص المعارض العامة، أفاد عدد من أعضاء المجالس المحلية والمواطنين بعدم استخدامها، فيما أشار البعض في محافظة عدن إلى استخدامها كأحد وسائل التواصل. أما بالنسبة للبرامج المجدولة في وسائل الإعلام المحلية، أقر البعض باستخدامها أحياناً والبعض بعدم استخدامها. وبالنسبة لتقنيات الحاسوب (الانترنت والبريد الإلكتروني) تراوحت الإجابات بين استخدامها أحياناً أو غيابها كلياً. كما تم استخدام وسائل أخرى مثل اللقاءات غير الرسمية مع المواطنين، إلا أنه لا توجد إحصائيات دقيقة بهذا الخصوص. أما عن استشارة الجماهير فيما يتعلق بالشأن المحلي، فكانت الإجابات كالآتي: أفاد البعض باستخدام الاجتماعات التشاورية من مرة إلى ثلاث مرات في العام الواحد، بينما أفاد البعض الآخر بعدم استخدامها. كما أقر البعض بعدم استخدام المنتديات الاجتماعية، بينما أفاد البعض باستخدامها من مرة إلى ثلاث مرات في تعز، وسبع مرات في عدن. أما عن استطلاعات الرأي العام، فلقد اتفقت الغالبية على عدم استخدامها، بينما أفاد البعض باستخدامها من مرة إلى ثلاث مرات.

ويمكن تلخيص طرق المساهمة في صنع القرارات العامة على النحو التالي:

١- مجموعات عمل مركزة حول مواضيع محددة:

أفاد الغالبية بعدم استخدامها بينما أفاد البعض باستخدامها من مرة إلى ثلاث مرات.

٢- ورشات عمل عامة:

أفاد البعض باستخدامها من مرة إلى ثلاث مرات، بينما أفاد البعض الآخر بعدم استخدامها.

٣- وسائل أخرى، مثل تنفيذ "دراسات أو مسوحات لتحديد الرأي العام":

أفاد الغالبية بعدم استخدامها.

رابعا: عمليات التواصل مع جمهور المواطنين

يهدف هذا الجزء من التقرير إلى تشخيص مستوى الشراكة بين المسؤولين المحليين وقادة المجتمع المدني، وإحساسهم بمتطلبات المسؤولية العامة لإدارة الحكم، من خلال تعاونهم في البحث عن رؤية لأنجع سبل العمل المشترك، لمعالجة المشكلات الاجتماعية والاستفادة من الفرص المتاحة. وتعمل السلطة المحلية في هذا المجال على جعل وسائل التقييم جزءاً من عمليات التواصل مع جمهور المواطنين، وتعتمد في هذا التواصل على الندوات واللقاءات في الساحات العامة والمنتديات (مقيل قات خاص بالذكر)، وهي من الأشكال التي قيّمت على أنها أكثر فعالية وتأثيراً عن باقي الأشكال. ويتم برمجة قسم من هذه الاجتماعات الشعبية وفقاً لخطط المجلس المحلي، ومنها ما يلبي بعض الاحتياجات الاجتماعية الطارئة، الخارجة عن جدول أعمال المجلس المحلي.

أما بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني، فهي لا تشارك في عملية التقييم مع السلطة المحلية، لكنها تتواصل بين الحين والآخر مع فئات السكان، من خلال بعض اللقاءات في المنتديات الاجتماعية والندوات العامة المفتوحة والإصدارات والنشرات التي تعد من أكثر الوسائل فعالية.

ومن أهم العوائق التي تحول دون مشاركة فئات محددة في مثل هذه اللقاءات، ما يلي:

- لا تستطيع المرأة لأسباب ثقافية واجتماعية المشاركة في الأماكن العامة، وخاصة في منتديات تعاطي القات المكتظة بالذكور.
- لا يتفاعل المواطنون في هذه اللقاءات بصورة عامة، بسبب الضغوطات الاقتصادية وانشغال معظمهم طوال اليوم في البحث عن لقمة العيش، إضافة إلى الأمية المنتشرة في أوساط الناس. ويؤثر هذا الأمر بشكل كبير في الوعي بأهمية المشاركة وأهمية التواصل مع المجالس المحلية.
- يتقاعس عدد من أعضاء المجالس المحلية عن المشاركة، وأحياناً لا تكون لديهم الخبرة في توضيح الصورة للناس، ورفع الوعي لديهم بأهمية المجالس المحلية ودورها.
- عجز السلطة المحلية عن توفير خدمات جيدة للناس، مما يزيد من حالة اليأس الموجودة أساساً لدى المواطنين، ويعزز من حالة انعدام الثقة بجدوى نظام اللامركزية بشكل عام.

خامسا: الاستفتاءات والمبادرات الشعبية

لا يُستخدم الاستفتاء بصورة عامة، وإنما تحدث بعض اللقاءات الموسعة التي تُصاغ أسئلتها الرئيسية من قبل المجلس المحلي. ولا تتزامن تلك اللقاءات مع الانتخابات العادية، لأنها تتم وفق برامج شهرية أو سنوية

للمجلس المحلي. ولا تعتمد هذه اللقاءات على التصويت، لأنها لقاءات تشاورية فقط.

وليس لجماهير الناخبين الحق في طرح قضايا للتصويت والاستفتاء، لأن الاستفتاء لا يحدث إلا إذا ارتبط الأمر بتغيير أو تعديل مواد دستورية فقط. ولم يحدث نهائياً إجراء استفتاء لمواضيع أو مشاكل اجتماعية، سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وذلك لأن جمهور الناخبين وأحزابهم ومنظماتهم المدنية لا تبادر بطرح قضايا مستعصية للاستفتاء.

سادساً: رأي المواطن بالديمقراطية والأحزاب السياسية والخدمات المقدمة والوضع الاقتصادي

وعن مدى فهم المواطن للديمقراطية ورضاه عن أدائها في مديريته، يصف البعض الديمقراطية على أنها توسيع للمشاركة الشعبية والتبادل السلمي للسلطة، وحكم الشعب نفسه بنفسه، بينما يصفها آخرون بأنها نوع من القوضى. إلا أن الأغلبية ترى أن وجودها أفضل من عدمه. أما عن رضا المواطن عن مستوى الممارسة الديمقراطية، أفادت غالبية ملحوظة برضاها عنها، مع التأكيد على أنها ما زالت ضعيفة وتحتاج إلى مزيد من النمو والتطور، فيما صرح البعض بعدم الرضا. وحول وجهة نظر المواطن حول الأحزاب السياسية، أقر البعض بأن وجودها شيء جيد، بشرط أن يكون الهدف الأسمى لكل حزب، هو خدمة الوطن لا الكيد والمحاكة السياسية. ويرى البعض في نفس الوقت بأن الأحزاب لا تخدم إلا نفسها، وذهب آخرون للقول بأن جميع الأحزاب السياسية تعمل ضد المواطن وليس لصالحه، فهي قائمة فقط من أجل رعاية مصالح رؤسائها والقائمين عليها، دون الاهتمام حتى بالمخلصين لها من المواطنين.

وعن عدد المرات التي التقى بها المواطن بمرشح مركزه بعد انتخابه، أفاد الأغلبية بأنها كثيرة، بينما أفاد البعض الآخر بعدم الالتقاء بهم. وبالنسبة لرضا المواطن عن الخدمات المقدمة، أشارت الأغلبية بأنها خدمات بسيطة اقتصر على رصف بعض الشوارع وتعبيدها، وإنجاز عدد من مشاريع مجاري الصرف الصحي. كما تبين من خلال استطلاع آراء المواطنين، عدم رضاهم عن خدمات المجلس المحلي عامة لأنها محدودة، ولاعتقادهم بأن أعضاء المجلس لا يستطيعون تنفيذ رغبات واحتياجات المواطنين، لتعدد الاحتياجات وتنوعها، ولكون القسم الأكبر منها يفوق صلاحيات المجلس المحلي. وفيما يتعلق ببعض الخدمات التي يقدمها المجلس المحلي كمشاريع رصف الطرق، عبّر بعض المواطنين عن شكواهم بسبب سوء التنفيذ والإشراف من قبل المهندسين، وتمحور معظم تلك الشكاوي حول تغيير منسوب المياه، وارتفاع الرصف عن مستوى المحلات التجارية، وعدم التزام المقاولين بالمواصفات وبنود الدراسة، حيث يترك المقاول لتنفيذ ما يشاء دون رقيب أو حسيب. كما أن معظم الشوارع حديثة الرصف، لا تدوم أكثر من سنة ونصف، ثم تحتاج بعدها إلى ترميم. أما مشاكل الصرف الصحي، وهي من المشاكل التي تقلق المواطنين باستمرار، وعندما يتجه المواطن إلى المجلس المحلي لمعالجتها، يجد أن محدودية الإمكانيات المادية للمجلس المحلي تحول دون ذلك، حيث تقتضي الضرورة أحياناً اللجوء إلى توفير بعض المعالجات من خلال تمويلها من اعتمادات المشاريع.

وعن تقييم المواطن للوضع الاقتصادي والأمني، ترى الأغلبية بأن الوضع الاقتصادي سيئ للغاية وفي تدهور مستمر. أما الوضع الأمني فلا بأس به، في حين أشار البعض إلى تدهوره كذلك. وبالنسبة للفساد الذي يعاني منه المواطن في مديريته، أكدت الأغلبية بأن الفساد منتشر بشكل كبير في كافة المرافق تقريباً، ولا يقتصر الفساد على مخالفة القوانين واللوائح وأخذ الرشاوى والابتزاز، إنما يتجاوز ذلك ليصل أحياناً للمتاجرة بقضايا الناس وحقوقهم.

القسم الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

لقد وفرت عملية التقييم التي تم تنفيذها والتقارير التي خرجت بها، مقارنة جيدة لواقع الديمقراطية المحلية في اليمن، رغم اقتصرها على أربع مديريات في أربع محافظات فقط، ورغم الصعوبات والعوائق التي اعترضت فرق التقييم الميداني، ومن أبرزها:

- تأخر تجاوب بعض المجالس المحلية في التعاطي مع المواضيع التقييمية.
- غياب كلي لأية معلومات تفصيلية للجانب الاقتصادي والاجتماعي لموضوع الدراسة.
- تنوع أسئلة الدراسة وكثرتها وصعوبتها بالنسبة للمستهدفين.
- حداثة التجربة الديمقراطية وضعف التوثيق، ومواجهة مسألة التقييم الذاتي كأول تجربة في تاريخ اليمن الحديث.
- صعوبة الوصول إلى بعض المعطيات والبيانات بصورة دقيقة، مثل: عدد القضايا القانونية المتعلقة بالخلافات حول ملكية الأرض، وعدد القضايا في كل عام، وبالنسبة لكل ألف مواطن، وذلك لقلة المعلومات حولها. وكذلك بالنسبة لقضايا العنف المنزلي والاعتداء الجنسي وانتهاكات حقوق الإنسان والعنف السياسي. لأن القضايا المبلغ عنها من هذا النوع نادرة، لأسباب مرتبطة بثقافة المجتمع، ولأن بعض المسؤولين يترددون في الحديث عن مثل هذه المواضيع لحساسيتها.

ولم تتمكن الفرق من الحصول على الكثير من المعلومات المتصلة بقضايا الفساد المالي والإداري، لغياب الشفافية في مثل هذه الأمور، وبسبب ضعف النظام المعلوماتي في بعض أجهزة السلطة المحلية ومؤسساتها في المديرية، حيث لا تتوفر شبكة المعلومات التي يمكن الاعتماد عليها والرجوع إليها في هكذا بحوث. إلا أن هذه التجربة التقييمية الذاتية والفريدة، تمكنا من الخروج بمجموعة من المؤشرات والاستنتاجات، التي نأمل بأن تعبر عن حالة الديمقراطية المحلية في اليمن بصورة معقولة ومحايدة ومهنية، وتساعد في تقديم مجموعة من التوصيات البناءة التي تهدف إلى تطوير المؤسسات والممارسات الديمقراطية في بلدنا.

أولاً: المؤشرات العامة

١. تتميز اليمن بوجود اختلافات حادة في المستوى الاقتصادي والتعليمي للمواطنين، ومعدلات الدخل، ويؤدي هذا الأمر قطعاً إلى اختلاف مستويات المعيشة، واختلاف طموحات الناس، وطرق تدبير حياتهم

- ورؤاهم ومواقفهم، الأمر الذي يؤثر في مستوى الوعي الديمقراطي ودرجة تطوره، وبالتالي في مستويات المشاركة الشعبية في إدارة الشأن العام.
٢. زادت الكثافة السكانية لليمن بأكثر من الضعف منذ عام ١٩٧٥م، حيث أشار التعداد السكاني الأخير لعام ٢٠٠٤ إلى كثافة سكانية قدرها ١٩,٧٢ مليون نسمة، مما يشير إلى نمو سكاني إجمالي قدره ٣٥٪ خلال عشر سنوات فقط، منذ تعداد ١٩٩٤.
٣. ترتفع نسبة البطالة عاماً بعد عام، ويفاقم هذا الأمر من حالة الفقر في أوساط الشعب. وينعكس ذلك بدون شك سلباً على مستوى المشاركة في العملية الديمقراطية، حيث بلغ معدل البطالة في اليمن في عام ٢٠٠٨ ما بين ٢٧-٣٥٪ من إجمالي قوة العمل.
٤. تراجع ملحوظ في مشاركة المرأة في الحياة العامة والنشاط السياسي، وعدم حصولها على فرص متكافئة للقيام بدورها في التمثيل وإدارة الشأن العام، بما في ذلك على المستوى المحلي.
٥. هناك ضعف ملحوظ في مراحل التعليم بمختلف المستويات، وبصورة خاصة في مرحلة ما قبل المدرسة (رياض الأطفال)، وكذلك الحال بالنسبة للكبار. وقد بلغ معدل الأمية بين كبار السن في اليمن لعام ٢٠٠٣ وفقاً للأمم المتحدة ٢٩٪ للذكور و٧٠٪ للإناث. ويلاحظ بوضوح الفارق الكبير بين نسبة الأمية بين الذكور والإناث، الأمر الذي يتطلب تكثيف الجهود للقضاء على الأمية بشكل عام، وعلى الأمية بين الإناث بشكل خاص، من خلال تبني برامج خاصة لتعليم الفتاة.
٦. ضعف الكادر الطبي المتخصص، وقلة عدده في المراكز والوحدات الصحية في العديد من المديرية.

ثانياً: الاستنتاجات العامة

١. توجد تشريعات انتخابية تنظم عمليات الانتخابات المحلية، وتحدد مدة دورتها، وتكفل حق المشاركة لجميع المواطنين دون تمييز أو استثناء.
٢. يحدد قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية عدد أعضاء المجلس المحلي في المحافظة والمديرية، وترك مهمة تحديد الدوائر المحلية للجنة العليا للانتخابات، الأمر الذي يتطلب تطوير الأحكام القانونية والإجراءات، بما يكفل التوزيع العادل للسكان على الدوائر المحلية.
٣. يعطي نظام الفائز الأول الانتخابي المعمول به فرصة أكبر لنجاح الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة والمستقلة، ويحد من فرص النساء في الحصول على تمثيل لائق، لذا فهو محل انتقاد من قبل المعارضة وبعض منظمات المجتمع المدني.
٤. يتم تعيين مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلي) مركزياً بدون انتخاب، الأمر الذي يتطلب النص على انتخابه في قانون السلطة المحلية.



٥. توجد نصوص قانونية تنظم العلاقة بين رئيس المجلس المعين وبين المجلس المنتخب وتحدد مهامهم واختصاصاتهم، وتبين تنظيم أعمال المجلس وكيفية اتخاذ القرارات.
٦. تتوفر الديمقراطية داخل بعض الأحزاب وخاصة الكبيرة منها، حيث يتم اختيار المرشح بالاقتراع السري، في حين يتم اختيار البعض بحسب نتائج التقييم، ولا تتوفر هذه الديمقراطية في أحزاب أخرى.
٧. تتمحور طبيعة النزاعات الانتخابية الحاصلة بين أطراف اللعبة السياسية حول النظام الانتخابي والإدارة الانتخابية والسجل الانتخابي وعمليات الاقتراع والفرز، وبالتالي لابد من إعطاء اللجنة العليا صلاحيات في هذا المجال، وتفعيل دور القضاء في حسم هذه النزاعات.
٨. يقوم النظام السياسي في اليمن بحسب الدستور على التعددية السياسية والحزبية، إلا أنه بحاجة إلى تفعيل من خلال خطوات وإجراءات فعالة.
٩. يوجد نص قانوني يحدد مصادر تمويل الأحزاب ويضع الضوابط لذلك، إلا أنه لا يتم الالتزام بهذا النص على أرض الواقع.
١٠. قلة عدد المرشحات من النساء في الانتخابات المحلية في الدورتين الانتخابيتين الأخيرتين مقارنة بعدد المرشحين من الرجال، وبعدها النساء المقيدات في جداول الناخبين.
١١. تم إجراء انتخابات لأمين العاصمة صنعاء ومحافظي المحافظات في شهر أيار ٢٠٠٨، بإتباع أسلوب الانتخاب غير المباشر، أي عبر هيئة ناخبة مكونة من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية للمديريات الواقعة في نطاق كل محافظة، وليس من قبل المواطنين مباشرة، الأمر الذي قاطعت بسببه المعارضة (أحزاب اللقاء المشترك) انتخابات المحافظين.
١٢. تختص اللجنة العليا للانتخابات بموجب القانون بإدارة الانتخابات المحلية، إلا أن تشكيلها وأداءها ما زال محل انتقاد من قبل شرائح عدة.
١٣. تخضع الانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية للرقابة الدولية والمحلية، وهي ترصد الخروقات التي تحدث في العملية الانتخابية، حيث تلعب تلك الرقابة، وخاصة الدولية، دوراً بارزاً في الحد من الخروقات.
١٤. غالباً ما يتم التعاطي مع النزاعات والطعون المقدمة إلى اللجنة الأصلية في الدائرة الانتخابية وحلها بالتوافق، وإلا ترفع إلى المحكمة المختصة. وقد شكك بعض المواطنين ممن تم الالتقاء بهم باستقلالية القضاء وحياديته بصورة كاملة، وخاصة فيما يتعلق بالنزاعات الانتخابية.
١٥. يحتاج السجل الانتخابي وعملية الترشيح والاقتراع والفرز إلى إعادة النظر، بغية تطوير العملية الانتخابية وتحسينها.

١٦. توجد نصوص قانونية تكفل حق المشاركة في الاقتراع، وتسهيل حركة التنقل دون أي صعوبات، لتمكين أكبر عدد من المشاركين في العملية الانتخابية. ومراعاة القانون لذوي الاحتياجات الخاصة والمعاقين والأمية لتسهيل ممارسة حقهم الانتخابي، وهو ما يتطلب مزيداً من الإجراءات العملية لتنفيذه بشكل صحيح على أرض الواقع.
١٧. إن جلسات المجلس المحلي مغلقة وغير مفتوحة لعامة الناس بحسب القانون، الأمر الذي يتعارض مع ضرورات الشفافية والتواصل المستمر مع جمهور المواطنين.
١٨. تتيح السلطة المحلية للمواطنين الاطلاع على بعض المعلومات والوثائق ذات الصلة بالمصلحة العامة عند الحاجة، لكن الوسائل المتاحة لذلك لا تكفي، كما أنها ليست عملية، الأمر الذي يتطلب إيجاد وسائل أكثر ملائمة.
١٩. تقتصر الشفافية على المستوى الداخلي للمجلس المحلي (بين أعضاء المجلس والهيئة الإدارية) في مناقشة وإقرار الخطة التنموية والموازنة، وفي عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناقشات والمزايدات. أما إعلان الوظائف المحلية فمن اختصاص مكتب الخدمة المدنية في كل محافظة، تحت رقابة وإشراف المجلس المحلي للمحافظة، مع غياب دور واضح للمجلس المحلي في المديرية بهذا الخصوص.
٢٠. عدم وضوح نظم وإجراءات استقبال شكاوى المواطنين المتعلقة بالخدمات والقضايا الأخرى في السلطة المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى عدم إمكانية حصر الشكاوى، أو قياس مدى رضا المواطنين عن الخدمات بشكل دقيق.
٢١. يسهم عدد كبير من منظمات المجتمع المدني المحلية في صياغة السياسات وتنفيذها من خلال الدراسات والتوصيات بطريقة غير مباشرة، إلا أن مشاركتها ما زالت ضعيفة ومحدودة.
٢٢. إن أكثر أساليب التواصل فعالية بين الجمهور ومنظمات المجتمع المدني هي اللقاءات المباشرة، ثم الندوات المفتوحة والإصدارات والنشرات.
٢٣. من أسباب عدم مشاركة المواطنين وتفاعلهم مع فعاليات منظمات المجتمع المدني ضعف الوعي بدور هذه المنظمات وحالة الفقر وانشغالهم بلقمة العيش.
٢٤. لا تستخدم الاستفتاءات والمبادرات الشعبية بسبب حداثة التجربة الديمقراطية، ولكون اعتماد الاستفتاء كصيغة ديمقراطية لتعاطي الشأن العام، يحتاج إلى وقت حتى ترسخ التجربة الديمقراطية المحلية في المجتمع اليمني.
٢٥. توجد قضايا مسجلة رسمياً وأخرى غير مسجلة حول الخلاف على الأراضي وملكيته، وهو موضوع على قدر كبير من الخطورة، ويستدعي أن تهض السلطات المحلية، بمساعدة من قبل الأجهزة الأمنية والقضائية، لمعالجته وعلى وجه السرعة.

٢٦. إن معدل الجريمة بأنواعها والاعتداءات بأشكالها في ازدياد ملحوظ في اليمن.

ثالثاً: التوصيات

أ- على المدى القصير:

- ١- ضرورة قيام السلطات المحلية ببناء قاعدة بيانات معلوماتية حول المديرية، يسهل الرجوع إليها عند الحاجة بشفافية، وتمكين المواطنين من الاطلاع عليها للاستفادة منها في كل المجالات، بما فيها مجال البحوث والدراسات.
- ٢- تعزيز الثقة وبناء جسور للتواصل بين السلطة المحلية والمواطنين، من خلال قيامها بوضع خطة للتواصل مع المواطنين، والتنسيق مع وسائل الإعلام المحلية، وتنفيذ برامج تهتم بقضايا المواطنين ومشاكلهم.
- ٣- ضرورة تعزيز العمل في مجال الدورات التدريبية وورش العمل، وتزويد أعضاء المجالس المحلية بالأدلة الإرشادية، بصورة تمكنهم من ممارسة أدوارهم الرقابية، في إطار مجالسهم المحلية ومديرياتهم.
- ٤- تنمية الموارد المالية المحلية، ووضع آليات لتحصيل كافة "الأوعية الإيرادية"، لتغطية نفقات تنفيذ مشاريع البنية التحتية في المديرية.
- ٥- ضرورة أن تقوم الإدارة المحلية برفع كافة القضايا المتعلقة بالأراضي المتنازع على ملكيتها إلى السلطات القضائية للبت فيها وفقاً للقانون.
- ٦- استمرار العمل بمنع مظاهر حمل السلاح والتجول به داخل المدن من خلال الحملات الأمنية ودورياتها، مع تنفيذ برامج إعلام وتوعية تحذر من مخاطر حمل السلاح والعبث به.
- ٧- تنفيذ النصوص القانونية التي تكفل حماية الحقوق والحريات للمواطن من الاعتداءات في بعض الأجهزة الحكومية.
- ٨- ضرورة أن تقوم السلطات المحلية بوضع آليات جديدة تهتم بشكاوى المواطنين ومعالجتها ومتابعتها وتوثيقها.

ب- على المدى المتوسط:

- ١- ضرورة إيجاد شركاء مجتمعية حقيقية بين المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني وصناديق ومشاريع التنمية المتخصصة، تهدف إلى التخفيف من الفقر والبطالة من خلال وضع إستراتيجيات محلية وتنفيذها، تتضمن التدريب والتأهيل وتقديم قروض ميسرة لإقامة مشاريع صغيرة مدرة للدخل.
- ٢- إتباع خطوات متقدمه لخلق شراكة بين السلطة المحلية والقطاع الخاص، بغية الإسهام في المشروعات

- الخدمائية والتنمية، استجابة لاحتياجات المجتمع ولتشجيع الاستثمار المستدام.
- ٣- ضرورة العمل للإسراع في تنفيذ التعديلات المقترحة على قانون السلطة المحلية، كي يتم انتخاب رئيس المجلس المحلي للمديرية بانتخابات حرة ومباشرة بدلا من تعيينه مركزياً.
- ٤- إعادة النظر في طريقة انتخاب محافظي المحافظات من قبل الهيئة الناخبة، بحيث يتم انتخابهم من الشعب مباشرةً.
- ٥- توسيع صلاحيات المجالس المحلية وأجهزتها، وتفعيلها بصورة تمكنها من إدارة الشأن المحلي وتلبية احتياجات المجتمع المحلي لتعزيز الثقة لدى المواطن.
- ٦- تنفيذ برامج توعية في مختلف وسائل الإعلام المحلية، تهدف إلى ترسيخ قيم الديمقراطية المحلية في أوساط المجتمع، عملاً على رفع نسبة مشاركة الناخبين في الانتخابات المحلية بدافع ذاتي.
- ٧- دعم مراكز الأمومة والطفولة بالكادر الطبي المتخصص، ومتطلبات الرعاية الصحية للأم والطفل، ووضع برامج تهدف إلى تقليص نسبة وفيات الأطفال الرضع.
- ٨- تنفيذ برامج تدريبية تستهدف إعادة تأهيل المعلمين وتنمية قدراتهم الابداعية، وإبلاء مزيد من الرعاية والاهتمام للمدارس، ورصد نفقات تشغيلية كافية لها ولصيانتها، والاهتمام بالعملية التعليمية برمتها، والتوسع في إنشاء مراكز لمحو الأمية.
- ٩- محاربة الفساد والحد من انتشاره، من خلال تفاعل السلطة المحلية مع تقارير الأجهزة الرقابية، ورفع القضايا المتعلقة بالفساد إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ونيابة الأموال العامة، والعمل على رفع الوعي بخطورة الفساد، ونشر ثقافة النزاهة وتهميش الفاسدين والمفسدين.
- ١٠- معالجة المناطق العشوائية، واتخاذ إجراءات للحد من انتشارها، والالتزام بالمخططات العمرانية.
- ١١- توفير طرق مناسبة لتوظيف المقومات السياحية لإحداث نهضة سياحية في البلد.
- ١٢- إيلاء اهتمام خاص بالأسرة وتنظيم النسل في المستشفيات والمراكز الصحية، وتزويدها بمختلف وسائل الرعاية، وتنفيذ برامج تهتم بالتوعية السكانية من خلال الوسائل الإعلامية المختلفة المتاحة.

ج- على المدى المتوسط والطويل:

- ١- إيجاد معالجات قانونية للتداخل بين حدود بعض الدوائر الانتخابية النيابية والمحلية وبيان حجم المقاعد في الدوائر المحلية.
- ٢- استحداث نص قانوني بشأن زيادة تمثيل النساء، من خلال إتباع نظام أو آلية جديدة ومتطورة تضمن



- للمرأة الفوز بمقاعد في المجالس المنتخبة أو تخصيص نسبة معينة لها.
- ٣- البت في إمكانية استبدال نظام الفائز الأول المعمول به بنظام آخر، يتيح الفرصة للأحزاب الأخرى والمستقلين والمرأة الحصول على تمثيل لائق في المجالس المنتخبة.
 - ٤- تعزيز دور الإدارة الانتخابية في العمل على رفع مستوى الثقة بقدراتها وحيادية عملها وشفافيته في كل فعاليتها، وإطلاع المراقبين على ذلك.
 - ٥- إيجاد معالجات قانونية لتنظيم إجراءات واضحة لاستقبال الشكاوي والطعون بشأن الانتخابات، وتحديد الجهة المسؤولة عن استقبالها والمحاكم المتخصصة بالفصل فيها.
 - ٦- تنفيذ مراجعة السجل الانتخابي وتقيحه وتقيته، من خلال لجان متفق عليها، وحذف الأسماء غير المؤهلة بالطرق التي نص عليها القانون.
 - ٧- قيام الإدارة الانتخابية بتنفيذ إجراءات وضوابط الحملة الانتخابية ودليل الدعاية الانتخابية، والعمل على منع توظيف المال العام والموارد العامة في الحملات الانتخابية، لتحقيق المساواة بين المرشحين، وتشديد الرقابة على سير الحملات الانتخابية، واتخاذ الإجراءات القانونية حيال المخالفين لذلك.
 - ٨- إيجاد معالجات قانونية تفرض على وسائل الإعلام الرسمي في الدولة، منح كافة المرشحين والأحزاب معاملة متساوية.
 - ٩- مراعاة أن تكون عقوبات المخالفات الانتخابية متكافئة حسب خطورة المخالفة الانتخابية، إضافة إلى اعتماد عقوبة محددة لعدم فرز الأصوات بأمانة.
 - ١٠- العمل على تطوير إجراءات الاقتراع والفرز وتحسينها، لضمان انتخابات حرة ونزيهة، وتدريب المراقبين عليها.
 - ١١- ضرورة قيام منظمات المجتمع المدني بتفعيل دورها في نشر الوعي بالديمقراطية المحلية عبر برامج طويلة المدى، من خلال وسائل الاتصال المتاحة، للإسهام في إحداث تحول ديمقراطي حقيقي.

ملحق (١) :

دليل تقييم الديمقراطية على المستوى المحلي

الريادة في الديمقراطية المحلية دليل تقييم الديمقراطية على المستوى المحلي

لمحة عامة :

تم تصميم هذا الدليل لتقييم الديمقراطية على المستوى المحلي، لتوفير وسيلة للمختصين والعاملين في المجالات المتصلة، لتقييم جودة الديمقراطية المحلية ومستواها. وتتضمن هذه الوسيلة بشكل أساسي، استبياناً يشكل جزءاً من برنامج بناء القدرات، والذي سيتم العمل على تطويره بعد إنجاز مجموعة من عمليات التقييم التجريبية في العالم العربي. ويركز هذا الاستبيان على مجالين اثنين، يعتبران مفصليان في نجاح الديمقراطية على المستوى المحلي في عالمنا الحاضر، وهما:

أهداف الاستبيان

- توفير وسيلة عملية للمسؤولين في البلديات، والإداريين، وشركائهم (كالمنظمات الأهلية)، وقيادات المجتمع المدني، لاستخدامها في القيام بعمليات تقييم ذاتي للحياة الديمقراطية في مجتمعاتهم.
- تحديد المواقع الرئيسية للضعف والقوة في الحياة الديمقراطية، وتحديد الطرق التي يمكن من خلالها تحصين مواقع القوة، وتصحيح مواقع الضعف.
- البحث في الإسهامات التي تقدمها الديمقراطية على المستوى المحلي لتدعيم الديمقراطية بشكل عام في المجتمعات المنتقلة نحو النظام الديمقراطي.
- البحث بصورة جادة عن مزيد من الطرق لتحديد أفضل الوسائل الهادفة إلى تأطير وممارسة الديمقراطية المحلية.
- توفير وسيلة للمقيمين الخارجيين لتنفيذ عمليات تقييم مستقلة ومحيدة لعملية إدارة الحكم الديمقراطي على المستوى المحلي.

الديمقراطية

التمثيلية :

الانتخابات، الأحزاب السياسية والمسؤولون المنتخبون

الديمقراطية

التفاعلية :

المشاركة الشعبية، المنظمات الأهلية وغير الحكومية، وعملية صنع السياسات المستندة إلى مبادئ التوافق والإجماع.

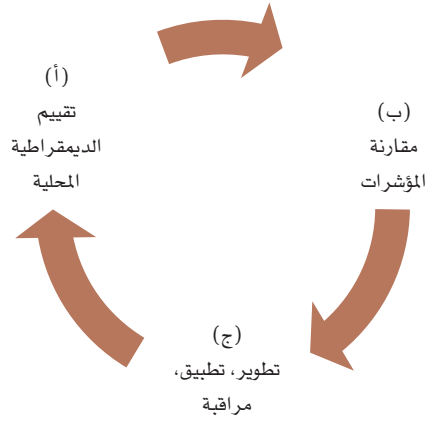
وفي كلا المجالين يوفر الاستبيان وسيلة فعالة تسهل من عملية تقييم كل من المؤسسات والعمليات/ الممارسات الديمقراطية.

ويتألف الاستبيان من أوراق عمل موزعة حسب الموضوعات المختلفة، تعمل على حث مستخدميها للانخراط في تحليل منهجي لمواقع القوة الخاصة بالمؤسسات والعمليات الديمقراطية المحلية، والتركيز على أهم الصعوبات التي تواجهها في كل مجال، بالإضافة إلى طرح التوصيات الرامية إلى تطويرها.

ويهدف هذا الدليل للإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي عناصر العملية الديمقراطية التي يمكن اعتبارها حالياً ممتازة أو مقبولة أو فاشلة؟
- ما هو مدى فاعلية عمليات الإصلاح السابقة؟ وما هي الدروس والعبر التي يمكن استخلاصها من خلال التجارب السابقة؟
- ما هي الخطوات العملية التي يمكن اتخاذها من قبل السلطات المحلية والشركاء الآخرين، لتطوير إدارة للحكم لكي يكون أكثر ديمقراطية على المستوى المحلي بصورة مستدامة؟

إرشادات حول استخدام هذا الدليل



تم تصميم هذا الدليل لكي يستخدم من قبل الذين يمارسون الديمقراطية المحلية، بمن فيهم السلطات العامة والقادة المدنيين. ويقوم الدليل على أساس البحث عن طرق المشاركة، استناداً إلى درايتهم الذاتية بالأوضاع المحلية. لذا يجب استخدامه كوسيلة تفاعلية، جنباً إلى جنب مع الإرشادات الواردة في نهاية الدليل، حول كيفية استخلاص العبر من الاستنتاجات حول مختلف أوجه الديمقراطية المحلية، وتحويلها إلى توصيات لتطوير وتحسين أطرها وممارساتها.

وينصح بربط التقييم وجعله جزءاً لا يتجزأ من عملية وضع الأهداف الإستراتيجية، وخطط العمل المستقبلية الهادفة إلى تطور المؤسسات والعمليات الديمقراطية المحلية.

الخطوات المتبعة لتنفيذ عملية التقييم

- وتشتمل الخطوات الواجب إتباعها لتنفيذ تقييم شامل لواقع الديمقراطية المحلية على ما يلي:
- تعبئة الاستبيانات، من خلال الإجابة على مختلف الأسئلة فيها، إما بشكل فردي أو من خلال فرق عمل، ثم مقارنة النتائج.
 - إعداد تقرير التقييم الذي يلخص الاستنتاجات المستخلصة.
 - مراجعة التقرير بعين ناقدة، ومناقشة الاستنتاجات التي تستحوذ على إجماع القائمين على

عملية التقييم، وتحديد المواضيع التي لا تحظى بذلك الإجماع.

- مقارنة نتائج العملية بمصادر أخرى، وإعداد مجموعة من المؤشرات التي تحدد الأهداف الإستراتيجية لتطوير الديمقراطية المحلية، إضافة إلى خطة عمل لتطبيقها، تشمل على وسائل المتابعة لتقييم مدى التقدم في تحقيق المؤشرات والأهداف.

القسم الأول: الإطار العام للمدينة

تعتبر المسائل المتعلقة بالحكم الديمقراطي جزءاً من السياق التاريخي والاجتماعي والجغرافي والاقتصادي الخاص بكل بلد وسلطة محلية. وبينما يجب العمل على حماية وتطوير بعض الميزات التي تحدد ذلك السياق، من أجل تحقيق مستويات أفضل من التلاحم الاجتماعي الهادف إلى إنجاح العملية الديمقراطية، يجب العمل على تجاوز بعض الميزات الأخرى، لما لها من تأثيرات تؤدي إلى تقسخ البنية الاجتماعية وإعاقة العملية الديمقراطية. إضافة إلى ذلك، تؤثر المسائل الأخرى كمدى عمر السكان، والحالة الاقتصادية والاجتماعية، ومدى دخل الفرد، وتوافر فرص العمل، على جودة الحكم والديمقراطية على كافة الأصعدة. لذا يهدف هذا الجزء من الدليل إلى تحديد الميزات الإيجابية والسلبية لدى لسلطة المحلية (المدينة أو القرية) في هذا السياق.

أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها

١١،١ (أ) ما هو مدى تأثير الواقع الجغرافي والتنظيمي للمدينة على توفير الميزات التي تعطيها هوية خاصة؟ (على سبيل المثال: يمكن للجغرافية أن تتداخل مع نماذج الاستيطان البشري بطريقة تساهم في تحديد المنطقة المتعارف عليها على أنها مركز المدينة، وتحديد العلاقة بين ذلك المركز والضواحي المحيطة به، وتحديد مسارات وسائل النقل فيما بينها وإيجاد مواقع مميزة، إضافة لما لها من تأثير على زيادة الفرص أو القيود الاقتصادية للمدينة.

(ب) كيف يؤثر الواقع الجغرافي ونموذج الاستيطان البشري المتبع على الحياة اليومية والعلاقات الاجتماعية؟

(ج) هل لنموذج الاستيطان علاقة أو تأثير على ممارسة الديمقراطية المحلية وكيف؟

١٢،١ (أ) هل هناك مرافق عامة مثل الحدائق العامة ومواقع الاجتماع العامة أو أية مرافق عامة أخرى وما هو عددها؟

(ب) هل يتم تطبيق أية تعليمات وقوانين من أجل تنظيم التجمعات العامة، أو الاحتجاجات والتظاهرات، أو أية لقاءات ومناسبات عامة تقام في هذه المرافق؟ صف هذه المرافق في المدينة وانعكاس الفعاليات العامة فيها على سير العملية الديمقراطية المحلية.



ثانياً: الديمغرافيا؛ التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية

- ١٠٢٠١ (أ) ما هو عدد السكان الحالي في حدود البلدية، وما هو توزيعهم حسب النوع الاجتماعي (عدد النساء وعدد الرجال)؟
- (ب) ما هي نسبة الزيادة أو النقصان في عدد السكان خلال السنوات العشر الأخيرة (بالنسبة المئوية)؟ الرجاء ذكر النسبة الكلية ونسبة كل من النساء والرجال.
- (ج) ما هو معدل النمو السكاني المقدّر في المدينة للسنوات العشر القادمة؟
- (د) ما هي نسبة زيادة السكان الطبيعية، ونسبة تلك الزيادة جراء عمليات الهجرة إلى المدينة؟
- ٢٠٢٠١ (أ) ما هي نسبة عدد السكان تحت سن الـ ١٥ سنة (لكل من الجنسين)؟
- (ب) ما هي نسبة عدد السكان فوق سن الـ ٦٥ سنة (لكل من الجنسين)؟
- ٣٠٢٠١ (أ) ما هي اللغات الرئيسية المستعملة في المدينة؟
- (ب) ما هي المجموعات التي تستعمل اللغات المذكورة أعلاه؟
- (ج) ما هي السياسة العامة الخاصة باستخدام اللغة الرسمية المتبعة من قبل الإدارة المحلية؟
- ٤٠٢٠١ (أ) ما هي المجموعات الاجتماعية العرقية والدينية الأساسية في المدينة؟
- (ب) ما هي نسبة كل من تلك المجموعات من مجموع السكان؟
- (ج) هل يتم التعامل مع أي من تلك المجموعات على أنها مجموعة خاصة معترف بها (أقلية) من قبل الحكومة الوطنية أو الإدارة المحلية، أو هل توفر لها أية أفضليات؟
- ٥٠٢٠١ (أ) هل تمارس أي من المجموعات المذكورة في الإجابة السابقة سيطرة خاصة وواضحة على مجريات الحياة الاجتماعية والسياسية في المدينة؟
- (ب) هل توجد أية خلافات/مواجهات أو صراعات بين أي من تلك المجموعات؟
- (ج) هل تعاني أي من تلك المجموعات من كونها مهمشة من قبل باقي الفئات الاجتماعية (من خلال كونها غير ممثلة بشكل لائق في عملية اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية)؟
- (د) هل تعتبر أي من المجموعات العرقية بشكل جوهري:
- (١) أغنى من غيرها (الرجاء تقديم بعض الوصف).
- (٢) أفقر من غيرها (الرجاء تقديم بعض الوصف).

ثالثاً: القاعدة الاجتماعية / الاقتصادية - والمالية البلدية

- ١٠٣٠١ (أ) ما هي القطاعات والفعاليات الاقتصادية والصناعية الأكثر أهمية في المدينة؟
- (ب) كيف تؤثر تلك الفعاليات في تركيبة المجتمع المحلي وحياته على المستويين الفردي والجماعي؟
- (ج) ما هي نماذج التطور الاقتصادي الجديدة الحاصلة في السنوات الأخيرة، كمظاهر

الاستجابة للعملة مثلاً؟

- ٢٣,١ (أ) ما هي معطيات العمالة والبطالة ومستويات الدخل في المدينة؟
- (ب) هل تمتاز أية فعالية اقتصادية أو صناعية بالسيطرة على غيرها من الفعاليات؟
- (ج) ما هو عدد المشاريع أو الفعاليات الاقتصادية الصغيرة ومتوسطة الحجم بالنسبة لكل ألف فرد؟
- (د) ما هي نسبة توزيع الدخل من خلال العمالة والمشاريع الاقتصادية الصغيرة بين الجنسين؟
- (هـ) هل تؤثر البطالة بشكل خاص على فئة الشباب والشابات من عمر ١٨ إلى ٢٥ سنة؟
- (و) ما هو معدل الإعالة (الاعتماد على دخل فردي متوسط واحد) في المدينة؟
- ٣٣,١ ما هو معدل تفاوت أو تباين الوضع الاقتصادي-الاجتماعي في المدينة (عادة ما يقصد به النسبة بين عدد الأفراد ذوي أعلى مستوى للدخل والأفراد ذوي أقل مستوى للدخل)؟
- ٤٣,١ (أ) ما هي نسبة عدد سكان المدينة الذين يعيشون فوق خط الفقر، ونسبة أولئك الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ بين معدلات الفقر (استناداً إلى تعريف الفقر على أنه عجز الدخل في تأمين الحد الأدنى من الاحتياجات البشرية الأساسية من مأوى ومأكل وعناية صحية). لهذا الغرض يرجى استخدام المعطيات الصادرة عن البنك الدولي لمجمل البلد إذا أمكن، حيث يتمثل الحد الأدنى في توافر الفرد على دولار أمريكي واحد لكل يوم لاقتناء الحاجات الضرورية.
- (ب) يرجى إعطاء نسبة الفقر للجنسين من الشباب (تحت سن ٢٤) وكبار السن (فوق ٦٥ سنة).
- ٥٣,١ (أ) ما هي طبيعة العلاقة الاقتصادية والاجتماعية للمدينة بالمناطق الريفية المحيطة بها؟
- (ب) ما هو عدد الأفراد الذين يعيشون خارج المدينة، ولكن يأتون للعمل فيها في يوم عمل عادي؟
- (ج) إلى أي مدى يرتبط اقتصاد المدينة بالفعاليات الاقتصادية في المناطق الريفية المحيطة بها؟
- ٦٣,١ (أ) كم يبلغ عدد القضايا القانونية التي تم تسجيلها خلال السنوات الثلاثة الماضية والمتعلقة بخلافات حول ملكية الأرض أو الوصول إليها والاستفادة منها (يرجى تحديد عدد القضايا في كل سنة ولكل ألف مواطن)؟
- (ب) ما هي الجهود التي تبذلها الإدارة المحلية لإدارة الخلافات المتعلقة بالأراضي وحلها؟
- (ج) هل حدثت خلافات تتعلق بالأراضي ولم تطرح أمام السلطات القضائية أو القانونية أو غيرها؟
- (د) ما هي المنظمات أو المؤسسات الأخرى التي تلعب دوراً ما في إدارة الخلافات المتعلقة بالأرض وحلها؟



- ٧,٣,١ (أ) ما هو معدل جرائم العنف، مثل السطو المسلح والقتل والاغتصاب في المدينة خلال السنوات الثلاث الماضية؟ يرجى بيان عدد الحالات لكل سنة لكل ألف مواطن.
- (ب) ما هو معدل الجرائم غير العنيفة في المدينة خلال السنوات الثلاث الماضية؟ يرجى إعطاء معلومات عن الجرائم غير العنيفة كالسرقة والاحتيال أو اللصوصية لكل ألف مواطن.
- (ج) كم يبلغ عدد قضايا العنف المنزلي أو الاعتداء الجنسي لكل ألف مواطن، والتي تم التبليغ عنها خلال السنة الأخيرة؟
- (د) كم يبلغ عدد قضايا الاعتداء على حقوق الإنسان لكل ألف مواطن والتي تم التبليغ عنها خلال السنة الأخيرة؟ يرجى تحديد ما يلي:
- (١) القضايا التي تم الإفصاح عنها رسمياً من قبل السلطات المختصة.
- (٢) القضايا التي تم الإفصاح عنها أو تقديرها من قبل منظمات غير حكومية.
- (٥) كم يبلغ عدد قضايا العنف السياسي التي حدثت خلال السنوات الثلاثة الماضية؟^{٢٥}
- ٨,٣,١ (أ) ما هي الميزانية السنوية للمدينة، بما في ذلك العائدات والمصاريف؟
- (ب) ما هي مصادر عائدات المدينة؟
- (ج) ما هي حصة العائدات التي تجمعها المدينة بنفسها من خلال الضرائب المحلية مثلاً؟
- (د) ما هي حصة العائدات التي تحصل عليها المدينة كإعانة مالية من مصادر قومية أو إقليمية بالأرقام والنسبة المئوية؟
- (٥) كم يبلغ عدد قضايا التهرب من الضرائب التي تم تعقبها بشكل رسمي خلال السنة الأخيرة لكل ألف مواطن؟
- ٩,٣,١ (أ) كم يبلغ عدد قضايا الفساد التي تم التحقيق فيها خلال السنوات الثلاثة الماضية؟
- (ب) ماذا كانت نتائج تلك التحقيقات؟
- (ج) ما هي الآليات المعتمدة لمنع حالات الفساد في الإدارة المحلية ومحاربتها؟ يرجى إعطاء أمثلة

رابعاً: مؤشرات التنمية الاجتماعية

(أثناء الإجابة على الأسئلة التالية يرجى إعطاء المعلومات عن السنوات الثلاث الأخيرة)

- ١,٤,١ ما هو مستوى الدخل الفردي؟
- ٢,٤,١ ما هو معدل/نسبة وفيات الرضع؟
- ٣,٤,١ ما هو عدد الأطباء لكل ألف مواطن؟
- ٤,٤,١ ما هو عدد روضات الأطفال لكل ألف مواطن؟
- ٥,٤,١ ما هو عدد المعلمين لكل ألف مواطن؟

| | |
|-------|---|
| ٦,٤,١ | ما هو متوسط العمر الافتراضي المتوقع؟ |
| | (١) ذكور |
| | (٢) إناث |
| ٧,٤,١ | ما هي نسبة المتكلمين من القراءة والكتابة (غير الأميين)؟ |
| | (١) ذكور |
| | (٢) إناث |

القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية

يهدف هذا الجزء من الدليل إلى تقييم البنية التنظيمية للديمقراطية المحلية، إذ يتطرق إلى الأحزاب السياسية والمؤسسات التمثيلية الأخرى باحثاً في طرق عملها ونجاحاتها. إضافة إلى ذلك، يقيّم عدد الأحزاب السياسية وهيكلها الوظيفي على المستوى المحلي، ومدى تمثيلها ومستوى الحرية والعدالة في العملية الانتخابية.

١- المحور الأول: المؤسسات

١,٢ الإطار الوطني والقانوني

- ١,١,٢ متى تنظم الانتخابات المحلية (مرة كل ... سنة)؟
- ٢,١,٢ (أ) كيف يؤثر الإطار القانوني والإداري الوطني على إدارة الانتخابات المحلية؟ يرجى تلخيص الإطار القانوني الذي ينص على قيام المؤسسات المحلية المنتخبة وعملية انتخابها.
- (ب) صف النصوص الدستورية التي تحاكي البنية التنظيمية للديمقراطية المحلية والعملية الانتخابية المحلية.
- (ج) إلى أي مدى تراعي التشريعات الانتخابية المعايير الدولية المتفق عليها (كمسألة مراعاة تمثيل النساء مثلاً) وأية معايير إقليمية في حال وجودها؟
- (د) هل يحدد القانون الوطني النظام الانتخابي الخاص بالانتخابات المحلية؟
- (هـ) هل يحدد القانون الوطني تفاصيل تتعلق بحجم المجالس البلدية/المحلية وتركيبها؟
- ٣,١,٢ هل يسمح للمقيمين الأجانب بالاقتراع في الانتخابات المحلية؟ يرجى تفصيل القواعد القانونية المتعلقة بذلك، والقيود المفروضة على اقتراع الأجانب في حال وجودها.
- ٤,١,٢ ما هي الإجراءات المتخذة لرفع مستويات التمثيل للمجموعات المهمشة، كالنساء وذوي الحاجات الخاصة والشباب أو الأقليات، والإجراءات الهادفة إلى ضمان مشاركتهم على قدم المساواة في مؤسسات الحكم المحلي؟



٥,١,٢ (أ) كيف تتم معالجة النزاعات الانتخابية؟

(ب) ما هي طبيعة النزاعات الانتخابية الحاصلة خلال الانتخابات المحلية الثلاث الأخيرة وكيف تمت معالجتها؟

٢,٢ النظام الانتخابي وأداؤه

١,٢,٢ (أ) ما هو النظام الانتخابي المعمول به في الانتخابات المحلية؟ (الفائز الأول، القائمة النسبية، الخ. راجع الملحق الخاص بأنواع/أشكال النظم الانتخابية)

(ب) ما هو تأثير النظام الانتخابي على نظام الأحزاب السياسية؟ (على سبيل المثال: هل يعطي النظام الانتخابي أفضلية للأحزاب الكبيرة على حساب الصغيرة أم العكس).

٢,٢,٢ (أ) كيف ترجمت أصوات الناخبين في الانتخابات الثلاث الأخيرة لتشكيل الأغلبية الحاكمة في المجلس البلدي/المحلي وانتخابات رئيس المجلس البلدي/ المحلي (في حال وجوده)؟

(ب) هل نتج عن النظام الانتخابي ما يعرف بعدم التناسب في توزيع المقاعد لصالح أي من الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات بما يزيد عن ٥٪؟ (يرجى تحديد النسبة في حال وجودها)^{٥٢}.

(ج) هل كان النظام الانتخابي على المستوى المطلوب من الشفافية بحيث يوضح للناخبين كيفية ترجمة أصواتهم إلى مقاعد في المجلس البلدي/المحلي؟

(د) هل كان النظام الانتخابي على المستوى المطلوب من الوضوح والاستقامة بحيث يمكن الناخبين من ممارسة اختيارهم الحر بين مختلف المرشحين؟

(هـ) هل نجح النظام الانتخابي في عكس صورة التنوع الاجتماعي في المدينة، أم أنه أسهم في استثناء منهجي لبعض الجماعات والفئات الرئيسة في المجتمع المحلي؟

٣,٢,٢ (أ) كيف يؤثر النظام الانتخابي المعتمد على سير الحملات الانتخابية؟

(ب) هل كان للمعادلة المتبعة في ترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد منتخبة، تأثير في كيفية تنفيذ الأحزاب السياسية والمرشحين لحملاتهم الانتخابية؟

(ج) هل أثر النظام الانتخابي في الأحزاب السياسية من خلال توفير المحفزات لهم لتوسيع قواعد المؤيدين لهم، والتوجه بحملاتهم الانتخابية إلى فئات محددة من المجتمع المحلي، كأن يعملوا على استقطاب الدعم من قبل مجموعات عرقية أو دينية معينة؟

٤,٢,٢ (أ) ما هي الموضوعات الرئيسة التي ميزت بين الأحزاب والمرشحين في آخر ثلاث حملات انتخابية؟

(ب) أذكر خمسة موضوعات أساسية أثرت في الحملات الانتخابية المحلية (مثل التعليم والمياه، الخ). وكيف تعكس هذه الموضوعات جدول أعمال الإدارة المحلية؟

- (ج) أي من هذه المواضيع يمكن اعتباره محلياً، وأياً لا يعدو كونه انعكاساً لمواضيع تثار على المستوى الوطني، ومستوى المنافسة العامة بين الأحزاب؟
- ٥,٢,٢ (أ) هل يتم تقسيم المدينة إلى وحدات أو دوائر انتخابية بغرض تنظيم مشاركة الناخبين؟
- (ب) كيف يمكن المقارنة بين هذه الدوائر الانتخابية من ناحية الحجم^{٢٥} وعدد السكان؟
- (ج) ما هو عدد الطعون حول ترسيم حدود هذه الدوائر الانتخابية التي تم تقديمها إلى الإدارة الانتخابية أو السلطات القضائية في السنوات الثلاث الأخيرة؟
- (د) هل نشأت نزاعات هامة حول ترسيم حدود الدوائر الانتخابية دون أن تعرض أمام السلطات القضائية أو الانتخابية؟

٣,٢ نظام الأحزاب السياسية

- ١,٣,٢ (أ) كم عدد الأحزاب؟ وأياً مسجل ويشارك فعلياً في الحملات الانتخابية المحلية؟
- (ب) أعط قائمة بالأحزاب السياسية الرئيسية وبعض المعلومات حول عضويتها.
- (ج) أي الأحزاب ممثلة في المجلس البلدي/ المحلي حالياً، وما هو عدد الممثلين المنتخبين لكل منها؟
- (د) صف باختصار البرنامج الأساسي (الخطط والوعود والمسائل المتعلقة برؤيتهم للإدارة المحلية) لكل حزب سياسي من الأحزاب الرئيسية.
- (هـ) هل توجد أية أحزاب دينية أو عرقية؟ (يرجى وصف كيفية تعريف هذه الأحزاب للشرائح التي تمثلها على أساس الانتماء العرقي أو الديني).
- ٢,٣,٢ (أ) كيف يتم اختيار المرشحين للانتخابات المحلية؟
- (ب) هل يقوم مسؤولو الأحزاب على المستوى الوطني بأي دور رسمي أو غير رسمي في اعتماد أو رفض المرشحين الذين يتم اختيارهم محلياً؟
- (ج) كيف تتم عملية تقييم المرشحين واتخاذ القرارات حول أهليتهم للترشيح داخل الأحزاب السياسية؟
- (د) ما هي القواعد التي تحكم تمويل الأحزاب السياسية على المستوى المحلي؟
- ٣,٣,٢ (أ) ما هي نسبة ترشيح النساء بين المرشحين الحزبيين في الانتخابات الثلاث الأخيرة؟
- (ب) ما هي نسبة النساء اللواتي تبوأن مواقع القيادة في الأحزاب في الانتخابات الثلاث الأخيرة؟
- ٤,٣,٢ هل تغيرت في السنوات الثلاث الأخيرة الأغلبية الحاكمة في المجلس البلدي/ المحلي نتيجة تغيير بعض الأعضاء لعضويتهم الحزبية من حزب إلى آخر، أو نتيجة تغيير الأحزاب للتحالفات فيما بينها بهدف إحداث أغلبية جديدة؟ (في حال حصول ذلك، الرجاء توفير بعض التفاصيل حول كيفية حدوثه، وكم مرة تكرر ذلك؟ وكيف أثر هذا التغيير على عملية اتخاذ القرارات في المجلس البلدي/ المحلي؟).



- ٥,٣,٢ (أ) كيف تقيّم تأثير نظام الأحزاب على أداء رئيس المجلس البلدي/المحلي، والمجلس المنتخب والإدارة المحلية بشكل عام؟
- (ب) هل ينتج عن النظام الانتخابي المعمول به رئيس قوي للمجلس، يتمتع بقدر كاف من الاستقلالية عن المجلس أو عن الأحزاب السياسية الممثلة فيه؟
- (ج) كم مرة وصل المجلس البلدي/المحلي إلى طريق مسدود في أعماله خلال السنة الأخيرة، وعجز عن الوصول إلى توافق أو إجماع من خلال المفاوضات حول مواضيع أساسية، بسبب الخلافات بين الأحزاب السياسية؟
- ٦,٣,٢ (أ) هل يضم المجلس البلدي/المحلي حزباً معارضاً هاماً أو مجموعة من الأعضاء المعارضين؟
- (ب) هل تتمكن أحزاب المعارضة أو الأحزاب غير الحاكمة من طرح السياسات والبرامج البديلة لمناقشتها في المجلس؟
- (ج) هل تمارس الأحزاب المعارضة حرية النقد ومعارضة الأغلبية الحاكمة؟
- ٧,٣,٢ (أ) هل توجد فئات اجتماعية، مثل المجموعات العرقية أو الدينية أو النساء أو الشباب أو المرشدين، لا تتمتع بتمثيل لها من خلال قنوات التمثيل الرسمية (كالأحزاب السياسية) يتناسب مع حجمها وعددها؟
- (ب) في حال وجود هذه الفئات، كيف تمكنت من تنظيم نفسها لضمان تمثيل مصالحها خارج القنوات الرسمية؟

٤,٢ المسؤولون المنتخبون

- ١,٤,٢ (أ) كيف يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي/المحلي؟
- (ب) هل تؤدي طريقة انتخاب رئيس المجلس إلى إفراز رئيس إداري يتمتع بسلطة وضع السياسات وتنفيذها أم أن المنصب لا يعدو كونه منصباً رمزياً وفخرياً؟
- (ج) ما هي القواعد التي تحكم العلاقة بين الرئيس والمجلس البلدي/المحلي؟
- ٢,٤,٢ ما هي الآليات والوسائل المتوفرة لإخضاع الرئيس للمسؤولية والمحاسبة أمام المجلس أو مباشرة أمام جمهور الناخبين في الفترات الواقعة بين الانتخابات؟
- ٣,٤,٢ ما هي البرامج التوجيهية التي يتلقاها الأعضاء الجدد وباقي أعضاء المجلس المنتخبين حول مهام المجلس وطرق عمله وفعالياته؟ يرجى تقديم بعض الأمثلة.
- ٤,٤,٢ (أ) صف باختصار حجم المجلس البلدي/المحلي ومهامه، والإجراءات المتبعة في اتخاذ القرارات.
- (ب) هل أثرت خلال السنوات الثلاث الأخيرة أية انتقادات علنية حول حجم المجلس البلدي/المحلي من قبل الأحزاب السياسية أو وسائل الإعلام؟

- (ج) هل أثرت خلال السنوات الثلاث الماضية أية انتقادات عامة حول الإجراءات الداخلية المتعلقة بعملية اتخاذ القرارات في المجلس البلدي/المحلي؟
- ٥,٤,٢ (أ) ما هي صلاحيات المجلس البلدي/المحلي ومهامه المتعلقة بمراقبة المكاتب الإدارية أو الإداريين المعيّنين؟
- (ب) هل يتمتع المجلس بقدرة على التحقيق والحصول على المعلومات حول عمل الدوائر الإدارية؟
- (ج) هل مارس المجلس خلال السنوات الثلاث الماضية سلطاته الإشرافية للتحقيق في عمليات الدوائر الإدارية أو نقض قراراتها؟
- ٦,٤,٢ (أ) ما هي الوسائل المتوفرة لتقييم أداء الأعضاء والمسؤولين المنتخبين بشكل دائم في الفترات الواقعة بين الانتخابات؟
- (ب) هل يمتلك المجلس أي نظام لمتابعة مستويات الأداء وتقييمها بشكل دائم، استناداً إلى أهداف محددة مسبقاً، تتعلق بنوعية الخدمات البلدية/المحلية وتوافرها وجودتها؟
- (ج) في الحالات التي تكون فيها نتائج التقييم غير مرضية، فما هي الإجراءات المتبعة لمراجعة الممارسات الحالية وتحسين مستويات الأداء؟
- ٧,٤,٢ (أ) هل توجد إجراءات لنقض الأعضاء والمسؤولين المنتخبين وإلغاء انتخابهم بشكل رسمي، وما هي؟ يرجى تقديم بعض الأمثلة في حال وجودها.
- (ب) هل تم تنفيذ أي من تلك الإجراءات في السنوات الثلاث الأخيرة؟

٢- المحور الثاني: العمليات/الممارسات

٥,٢ إدارة الانتخابات

- ١,٥,٢ (أ) صف الإدارة الانتخابية للانتخابات المحلية بشكل عام، بما في ذلك ما يتعلق بإدارة عمليات تسجيل الناخبين، واعتماد الأحزاب والمرشحين، وتصميم أوراق الاقتراع وعدها، وتوعية الناخبين، والتصديق على نتائج الانتخابات.
- (ب) من هو المسؤول عن تشكيل الإدارة الانتخابية وتعيين أعضائها والإشراف عليها؟
- ٢,٥,٢ (أ) هل سمح للمراقبين بمراقبة حرية الانتخابات وعدالتها وتقييمها بشكل تام أثناء الانتخابات الثلاث الأخيرة؟
- (ب) كم كان عدد المنظمات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية الرسمية وغير الحكومية المشاركة في مراقبة الانتخابات؟
- ٣,٥,٢ (أ) هل أدى الإطار الإداري للانتخابات إلى تنظيم انتخابات حرة وعادلة وشرعية في الانتخابات الثلاث الأخيرة؟



- (ب) هل قام أي من الأحزاب أو المرشحين المشاركين، بالاعتراض على نتائج الانتخابات أو الطعن بها؟
- (ج) كم كان عدد الشكاوي أو ادعاءات التزوير والاحتيال التي تلقتها الإدارة الانتخابية؟
- (د) أي من فعاليات الإدارة الانتخابية اعتبرت ناجحة، وأيها اعتبرت على أنها بحاجة إلى مزيد من التطوير والتحسين، بما في ذلك فعاليتها المتعلقة بتسجيل الناخبين والمرشحين، وتصميم أوراق الاقتراع وعملياته، وإدارة مراكز الاقتراع، وعد الأصوات وفرزها، وإدارة النزاعات الانتخابية؟

٦,٢ مشاركة الناخبين

- ١,٦,٢ (أ) ما هي نسبة مشاركة الناخبين في الانتخابات المحلية (نسبة المقترعين من مجموع الناخبين المؤهلين للاقتراع)؟
- (ب) كيف تقارن نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية بنسب المشاركة في الانتخابات الوطنية؟
- (ج) ما هو العمر الأدنى لممارسة التصويت؟
- (د) هل هناك فوارق هامة (أكثر من ٥٪) بين نسبة مشاركة الناخبين من الرجال والنساء؟
- ٢,٦,٢ (أ) صف برامج التوعية للناخبين التي تم تنفيذها في المدينة.
- (ب) هل يتم تنفيذ أية إجراءات خاصة لمساعدة الناخبين من ذوي الحاجات الخاصة لتمكينهم من ممارسة حقهم في الاقتراع، مثل أصحاب الإعاقات الجسدية أو كبار السن؟
- (ج) ما هي الإجراءات المتخذة لضمان حق المشاركة في الاقتراع وفي العملية الانتخابية بشكل عام للجميع على أساس من المساواة ودون تمييز؟

القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية

يمكن تمييز الإدارة المحلية الديمقراطية من خلال أربع ميزات أساسية، هي: انفتاحها التام على المواطنين، وإنصافها في معاملتهم على أساس من المساواة، وشفافية بنيتها التنظيمية وإجراءاتها، واستجابتها لاحتياجات مواطنيها. ويعمل هذا الجزء من الدليل على تقييم هذه الميزات وفعاليتها في تحقيق ديمقراطية تفاعلية ناجحة على المستوى المحلي.

١ - المحور الأول: المؤسسات.

١,٣ السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية

الانفتاح

- ١,٣,١ هل كانت أي من اجتماعات وجلسات الإدارة المحلية مفتوحة أمام عامة الناس خلال السنة الأخيرة (اجتماعات المجلس وجلسات الاستماع، الخ.)؟ صف الطرق التي استطاع المواطنون من خلالها نقل وجهات نظرهم حول أمور تتعلق بالإدارة المحلية إلى ممثليهم المنتخبين.
- ١,٣,٢ ما هي الطرق المستعملة للإعلان للجمهور عن اجتماعات الإدارة المحلية وجلساتها المفتوحة أمام مشاركة المواطنين؟
- ١,٣,٣ هل تعمل الإدارة المحلية على نشر المعلومات الكافية حول الوسائل التي يستطيع المواطنون من خلالها المساهمة في صنع القرارات التي تصدر عن المجلس البلدي/المحلي ورئيسه؟

التزاهة / المساواة

- ١,٣,٤ ما هي البرامج والسياسيات المعتمدة من قبل الإدارة المحلية، للتحقق من الأخذ بمصالح مختلف المجموعات، بما فيها مصالح المجموعات العرقية، وأية مجموعات أخرى لها مصالح مشتركة خاصة بها؟ (يمكن التطرق لهذه البرامج من خلال الإجابة على الجزء ٣,٣ أدناه. لذا يرجى إعطاء بعض الأمثلة التوضيحية في حال وجودها.)

الشفافية

- ١,٣,٥ (أ) ما هي الوثائق الخاصة بالإدارة المحلية والتي يمكن للمواطنين الإطلاع عليها وكيف؟
- ١,٣,٦ (ب) هل تمتلك الإدارة المحلية موقعا إلكترونيا للتواصل من خلاله، وتوفير المعلومات عن المدينة وإدارتها وأجهزتها الإدارية واقتصادها؟
- ١,٣,٧ (ج) هل يستخدم المواطنون هذه التقنيات بشكل اعتيادي للحصول على المعلومات أو لأغراض أخرى؟
- ١,٣,٦ ما هي القواعد والنظم المعمول بها من قبل الإدارة المحلية لضمان الشفافية في مناقشة الميزانية المحلية وإقرارها؟
- ١,٣,٧ ما هي القواعد والنظم المعمول بها من قبل الإدارة المحلية لضمان الشفافية في عملية اتخاذ القرارات العامة والعمليات الأخرى (مثل المسائل المتعلقة بالمناقصات والعقود الشرائية)؟
- ١,٣,٨ كيف يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الإدارة المحلية (بما في ذلك فترة الإعلان وطريقته)؟



الاستجابة لاحتياجات المواطنين

- ٩,١,٣ (أ) ما هي النظم والإجراءات المتبعة لاستقبال ومعالجة اهتمامات المواطنين وشكاويهم المتعلقة بالخدمات البلدية والمهام الأخرى للإدارة المحلية؟
- (ب) كم يبلغ عدد الشكاوى التي قدمت من قبل المواطنين بشأن توفير الخدمات البلدية خلال السنة الأخيرة؟
- (ج) كم يبلغ عدد الشكاوى التي تمت معالجتها من قبل الإدارة المحلية خلال السنة الأخيرة؟ وما هي نسبة الشكاوى المتكررة؟
- (د) ما هي نسبة المواطنين الراضين وغير الراضين عن توفير الخدمات البلدية؟

٢,٣ المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام

تعتمد الإدارة الحديثة للشؤون العامة وبشكل متزايد على المزج بين طرق الإدارة العامة والخاصة كأفضل إستراتيجية للنجاح. ويعمل هذا الجزء من الدليل، على تقييم مستويات التعاون والمشاركة فيما بين المسؤولين المحليين والأحزاب السياسية، وقيادات المجتمع المدني والمواطنين لصياغة رؤية مشتركة للمدينة، والعمل على تبادل المعلومات فيما بينهم، والسعي وراء تحقيق التوافق الجماعي، وصناعة القرارات بشكل تعاوني، كل ذلك خارج النطاق الرسمي وبعيداً عن الاعتبارات الانتخابية.

- ١,٢,٣ (أ) ما هو العدد التقديري لمنظمات المجتمع المدني العاملة في المدينة؟
- (ب) كم يبلغ عدد المنظمات غير الحكومية المسجلة في المدينة (NGOs)؟
- (ج) كم يبلغ عدد المنظمات الأهلية (CBOs) العاملة في المدينة؟
- (د) كيف تسهم المنظمات الأهلية والمنظمات غير الحكومية (NGOs & CBOs) في صياغة وتنفيذ السياسات المحلية؟
- ٢,٢,٣ (أ) كم يبلغ عدد حالات الشراكة الخاصة والعامة القائمة بين الإدارة المحلية وشركات القطاع الخاص، بهدف توفير الخدمات أو الاستجابة لاحتياجات المجتمع؟
- (ب) هل قوبلت هذه الشراكة بالمديح أم أنها كانت موضع انتقاد في المدينة، من قبل المجلس البلدي/المحلي مثلاً؟
- (ج) هل قوبلت هذه الشراكة بالمديح أم أنها كانت موضع انتقاد من قبل مصادر خارجية مثل المنظمات الأهلية أو وسائل الإعلام؟
- ٣,٢,٣ (أ) كم يبلغ عدد حالات الشراكة القائمة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني بهدف توفير الخدمات أو الاستجابة لاحتياجات المجتمع؟
- (ب) هل قوبلت هذه الشراكة بالمديح أم أنها كانت موضع انتقاد في المدينة، من قبل المجلس البلدي/المحلي مثلاً؟

- (ج) هل قوبلت هذه الشراكة بالمديح أم أنها كانت موضع انتقاد من قبل مصادر خارجية مثل المنظمات الأهلية أو وسائل الإعلام؟
- ٤,٢,٣ (أ) هل تقوم شركات خاصة بتوفير بعض الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء؟
- (ب) هل قوبلت العمليات المعروفة بخصخصة بعض الخدمات بالمديح، أم أنها كانت موضع انتقاد في المدينة، من قبل المجلس البلدي/المحلي مثلاً؟
- (ج) هل قوبلت العمليات المعروفة بخصخصة بعض الخدمات بالمديح، أم أنها كانت موضع انتقاد من قبل مصادر خارجية مثل المنظمات الأهلية أو وسائل الإعلام؟
- ٥,٢,٣ (أ) هل يتم تنظيم أية اجتماعات دورية أو منتديات أو أية وسيلة روتينية أخرى للتواصل والتعاون بين الإدارة المحلية والمنظمات غير الحكومية والأهلية (NGOs & CBOs)؟
- (ب) هل تمتلك المنظمات غير الحكومية والأهلية برامج لمعالجة قضايا النزاعات الجوهرية التي قد تؤدي إلى العنف، مثل الحرمان المنهجي بحق مجموعات سكانية محددة، أو التمييز وعدم تكافؤ الفرص في عمليات التوظيف أو أية حالات أخرى؟
- (ج) هل تنشط المنظمات الدينية في المجالات الاجتماعية أو الإنسانية أو الأعمال الخيرية؟
- ٦,٢,٣ (أ) هل تنشط فعاليات المانحين الدوليين والمنظمات غير الحكومية الدولية في المدينة؟
- (ب) ما هو حجم مساهمة المانحين الدوليين في تمويل البرامج التطويرية والمساعدات الإنسانية في المدينة؟
- (ج) ما عدد المنظمات غير الحكومية الدولية الناشطة في المدينة؟
- (د) كيف يؤثر المانحون والمنظمات الدولية في إدارة الحكم في المدينة من خلال مساهماتهم؟
- (هـ) هل هناك أية أطر اعتيادية أو منتديات تشارك من خلالها الجهات الدولية في صياغة السياسات، وصناعة القرارات في المدينة؟
- ٧,٢,٣ صف تركيبة وسائل الإعلام المحلية، وترتيبات إصدارها ومدى استقلاليتها.
- (أ) ما هي مصادر الأخبار التي يعتمد عليها المواطنون للحصول على معلومات حول الشؤون المحلية؟
- (ب) هل تمتلك الحكومة وتدير المصادر الرئيسية للأخبار؟
- (ج) هل يعتبر محرري مصادر الأخبار المحلية مستقلين عن السلطات الحكومية؟
- (د) هل تمتلك وسائل الإعلام المحلية ما يعرف بمسؤول شكوى القارئ أو أية وسائل وإجراءات أخرى، للتحقيق في الادعاءات حول التقارير المغرضة والأخبار غير الدقيقة؟
- (هـ) كم كان عدد الادعاءات حول تدخل الحكومة في تقارير الأخبار المحلية خلال السنوات الثلاث الماضية؟

(و) كم مرة تعرضت وسائل الإعلام للانتقاد من قبل الحكومة أو المجتمع، بسبب تقديم تقارير مغرضة أو غير دقيقة خلال السنوات الثلاث الماضية؟

المحور الثاني: العمليات/ الممارسات

٣,٣ أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين

| المعدل (ضع علامة X) | | | أي من أشكال التواصل التالية تم استخدامها خلال السنة الأخيرة |
|--------------------------------|------------------------|-------------------|---|
| استخدم أكثر من ٣ مرات | استخدم من ١ إلى ٣ مرات | لم يستخدم بالمرّة | |
| توفير المعلومات العامة: | | | |
| | | | ١,٣,٣ توزيع المواد المطبوعة (منشورات، دوريات، الخ) |
| | | | ٢,٣,٣ لقاءات اعتيادية بوسائل الإعلام |
| | | | ٣,٣,٣ العروض والمعارض العامة |
| | | | ٤,٣,٣ برامج مجدولة في وسائل الإعلام المحلية |
| | | | ٥,٣,٣ تقنيات الحاسوب (الإنترنت والبريد الإلكتروني) |
| | | | ٦,٣,٣ وسائل أخرى (الرجاء التحديد) |
| استشارة الجماهير: | | | |
| | | | ٧,٣,٣ اجتماعات تشاورية |
| | | | ٨,٣,٣ منتديات اجتماعية |
| | | | ٩,٣,٣ استطلاعات للرأي العام |
| | | | ١٠,٣,٣ وسائل أخرى (الرجاء التحديد) |
| صنع القرارات العامة: | | | |
| | | | ١١,٣,٣ مجموعات عمل مركزة حول مواضيع محددة |
| | | | ١٢,٣,٣ ورشات عمل عامة |
| | | | ١٣,٣,٣ وسائل أخرى (الرجاء التحديد) |
| تنفيذ مشترك للقرارات: | | | |
| | | | ١٤,٣,٣ شراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني |
| | | | ١٥,٣,٣ وسائل أخرى (الرجاء التحديد) |
| أشكال أخرى للتواصل: | | | |
| | | | ١٦,٣,٣ صف أية أشكال أخرى للتواصل: |

٤,٣ عمليات التواصل مع جمهور المواطنين

أضحى مفهوم الرؤية المستقبلية عاملاً هاماً ومفيداً لمساعدة المنظمات وأعضائها على تحديد خطواتها وأطر عملها في المستقبل. لذا يعمل هذا الجزء من الدليل على تقييم مستوى الشراكة بين المسؤولين المحليين وقادة المجتمع المدني، ومدى إدراكهم لمتطلبات المسؤولية العامة لإدارة الحكم، من خلال تعاونهم في البحث عن أنجع السبل للعمل المشترك، لمعالجة المشكلات الاجتماعية والاستفادة من الفرص المتاحة.

١,٤,٣ (أ) هل تعمل الإدارة المحلية على جعل وسائل وسبل التقييم جزءاً لا يتجزأ من عمليات التواصل مع المجتمع بكامله؟

(ب) هل تعتمد الإدارة المحلية نظاماً يمكنها من خلاله الاستناد إلى نتائج عمليات التقييم والاستفادة منها عند اقتراح السياسات، أو أية تغييرات أخرى تهدف إلى تطوير إدارة الحكم على المستوى المحلي وتحسينه؟

(ج) أي من أشكال ووسائل التواصل مع الجمهور قيّمت على أنها أكثر فعالية ونجاعة، وأيها اعتبر على أنه أقل فعالية؟

٢,٤,٣ (أ) هل تعمل منظمات المجتمع المدني على جعل وسائل وسبل التقييم جزءاً لا يتجزأ من عمليات التواصل مع المجتمع بكامله؟

(ب) أي من أشكال ووسائل التواصل مع الجمهور المعتمدة من قبل منظمات المجتمع المدني قيّمت على أنها أكثر فعالية ونجاعة، وأيها اعتبر على أنه أقل فعالية؟

(ج) ما هي معدلات المشاركة في عمليات وبرامج التواصل مع الجمهور؟

(د) ما هي العوائق الرئيسية التي تحول دون مشاركة المواطنين (كالأمية أو اللامبالاة أو صعوبة التفاعل مع الوسائل المستخدمة أو الوقت أو العوامل الثقافية، الخ) ؟

٣,٤,٣ (أ) هل وضعت الإدارة المحلية بياناً تحدد من خلاله رؤية طويلة المدى تحدد أهدافها وطموحاتها؟

(ب) هل قامت الإدارة المحلية بعملية تشاورية لمراجعة رؤيتها المستقبلية، بحيث يمكنها ذلك من الأخذ ببدائل تتعلق بالتصورات المستقبلية للمدينة بشكل منهجي، ومن خلال عملية تشاورية جماعية تشترك فيها مختلف فئات المجتمع المحلي؟

(ج) هل تمتلك المدينة وثيقة أساسية لسياساتها العامة، تنص على خطتها الإستراتيجية لتحقيق أهدافها وطموحاتها على المدى البعيد، من خلال الشراكة والتواصل مع المجتمع المحلي؟

٥,٣ الاستفتاءات والمبادرات الشعبية

١,٥,٣ (أ) هل يتم استخدام الاستفتاء أو المبادرات الشعبية المباشرة لمعالجة المسائل الصعبة المتعلقة بالسياسات العامة في المدينة؟

(ب) ما هي الإجراءات المتبعة لإعداد واعتماد الصيغة النهائية للأسئلة المستخدمة في عمليات الاستفتاء؟



- (ج) هل تتزامن عمليات الاستفتاء مع الانتخابات العادية أم أنها تنظم من خلال عمليات انتخابية خاصة ومنفردة؟
- (د) ما هي النسبة المطلوبة لإقرار أو رفض أية مسألة تطرح للاستفتاء العام (٥٠٪، أو ٦٦٪ مثلاً أو أكثر)؟
- ٢,٥,٣ (أ) ما هي الإجراءات المتبعة لتمكين المواطنين من طرح أية مسائل للاستفتاء أمام الجمهور؟
- (ب) هل توجد حالات يوجب فيها القانون المحلي أو الإقليمي أو الوطني ضرورة طرح مسائل محددة للاستفتاء العام؟
- (ج) هل نتج عن أي من عمليات الاستفتاء نزاعات أو خلافات حادة بين مجموعات وفتات اجتماعية مختلفة؟
- (د) هل نجحت أي من الاستفتاءات العامة بحل مسائل أساسية تواجه المجتمع المحلي؟

القسم الرابع: من التقييم إلى التوصيات

يمكن اعتبار التوصيات الناجمة عن تقييم الديمقراطية المحلية، على أنها الجزء الأكثر أهمية في الإجابة على هذا الاستبيان، حيث يقدم المشاركون في عملية التقييم اقتراحات عامة وأخرى محددة، تهدف في مجملها إلى تطوير إدارة الحكم الديمقراطي وتحسينه على المستوى المحلي.

أولاً: ست خطوات لاستخلاص التوصيات

- نورد فيما يلي بعض النصائح المفيدة التي تساعد القائمين على عملية التقييم، في العمل على ترجمة نتائج/أجوبة استبيان التقييم، إلى توصيات تهدف إلى تطوير مستويات الديمقراطية المحلية وتحسينها:
- حدد الأولويات الأكثر إلحاحاً من أجل تطوير مستويات الديمقراطية وتحسينها، ثم قم بوضع التوصيات التي يمكن أن تسهم في معالجة تلك الأولويات بشكل فوري، على المدى المتوسط والمدى الطويل.
 - قم بفصل الجوانب المتعلقة بالديمقراطية التي يمكن أن تعالجها الإدارة المحلية والعاملين فيها بأنفسهم، عن الجوانب التي لا يمكن معالجتها دون إشراك أطراف معنية أخرى (كالمسؤولين والسلطات الوطنية أو الإقليمية).
 - حدد نقاط القوة التي أظهرتها عملية التقييم ومواقعها، ولا تركز فقط على نقاط الضعف ومواقعها التي اتضحت لك من خلال تلك العملية.
 - قم بفصل المشكلات والمعوقات التي تتطلب تغييراً جوهرياً في البنية التنظيمية/المؤسسية، وتلك التي تتعلق بالأفراد أو الأشخاص، إضافة إلى تلك التي يمكن معالجتها من خلال تعديل في السياسات المعتمدة.
 - إتبع نهجاً في وضع التوصيات يقوم على أساس الربط بين المشكلات والمعوقات المنهجية من جهة،

والجهود المتكاملة الضرورية للحد منها ومعالجتها عبر الزمن. وبمعنى آخر، عوضاً عن الاكتفاء بوضع قائمة بما يمكن القيام به من أجل تطوير مستويات الديمقراطية المحلية وتحسينها، يطلب من المشاركين في عملية التقييم، البحث عن إستراتيجية يمكن من خلالها تحديد الأسباب التي أدت إلى حدوث المشكلات أو المعوقات، للانطلاق من ذلك نحو تحديد الخطوات التي يمكن إتباعها من قبل القادة السياسيين، والمجتمع المدني، وجمهور المواطنين بشكل عام.

- ضع خطة عمل مقترحة، يمكن تنفيذ الخطوات المطلوبة من خلالها خلال فترة زمنية محددة (مع ضرورة تحديد المسائل المفصلية التي تتطلب معالجة فورية، في الوقت الذي يتم فيه اقتراح خطة عمل طويلة الأمد). ويجب أن تشمل خطة العمل وسائل لمراقبة ومتابعة مدى التقدم نحو تطوير الديمقراطية المحلية وتحسينها.

ثانياً: خيارات المدى القصير والمتوسط والطويل

تستقطب التوصيات المستندة إلى نتائج التقييم، والتي تأخذ منحىً عملياً بعيداً عن التنظير، تقديراً أعلى من قبل الإدارة المحلية، وكافة المعنيين في تعزيز مستويات الديمقراطية المحلية. لذلك يجب أن تتسم التوصيات بكونها ممكنة التطبيق وعملية، الأمر الذي يحتم عليها أن تحدد بكل وضوح الفترات الزمنية اللازمة لتنفيذها، ومستوى التعقيد في ذلك، والنتائج المتوخاة منها، والكلفة المترتبة على تطبيقها. وعليه فمن المفيد العمل على تفصيل التوصيات على النحو التالي:

خيارات المدى القصير:

- وهي الخطوات أو الفعاليات البسيطة وذات التكلفة المنخفضة، والتي تحتاج إلى تغييرات قليلة نسبياً في السياسات أو الأنظمة، والقابلة للتنفيذ بشكل فوري ضمن السياق القائم.

خيارات المدى المتوسط:

- وهي الخطوات التي قد تتطلب إصلاحات في القوانين والسياسات القائمة، إضافة إلى تغييرات إدارية جوهرية، أو التي قد يتطلب تنفيذها إلى مزيد من الموارد، التي يجب العمل على توفيرها كشرط أساسي للشروع في تطبيقها.

خيارات المدى الطويل:

- وهي الخطوات التي تتطلب تنفيذ إصلاحات هامة، وتعديلات جوهرية في البنية التنظيمية/المؤسسية، ويترتب على تنفيذها تكاليف عالية، إضافة إلى كونها تتطلب إقراراً أو موافقة على المستوى الوطني، أو تشترط إدخال إصلاحات إدارية وتمويلية جوهرية.

ملحق (٢) :

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

رسالتنا

في عالم لم تعد الديمقراطية فيه أمراً مفروغاً منه، تتمثل رسالة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) بما يلي:

دعم التحول الديمقراطي المستدام من خلال توفير المعرفة المقارنة، وتقديم المساعدة في عملية الإصلاح الديمقراطي، والتأثير في السياسة والسياسات العامة.

وبغية الوصول إلى الهدف المرجو من رسالتنا، نركز في عملنا على قدرة المؤسسات الديمقراطية على تحقيق نظام سياسي يتسم بالمشاركة العامة وعدم التمييز، ويفضي إلى تشكيل حكومات تمثيلية تخضع للمساءلة وتستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم، ويرتكز إلى مبدأ سيادة القانون والتساوي في الحقوق.

ونقوم بعملنا من خلال ثلاثة مجالات:

- **توفير المعرفة والخبرات المقارنة المستمدة من التجارب العملية في عمليات البناء الديمقراطي ضمن سياقات وظروف مختلفة حول العالم؛**
- **مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في إصلاح العمليات والمؤسسات الديمقراطية، والمشاركة في العمليات السياسية كلما دُعي لنا لذلك؛**
- **التأثير في السياسات العامة لعمليات البناء الديمقراطي عبر توفير مصادر المعرفة المقارنة وتقديم المساعدة للجهات السياسية الفاعلة.**

ونستند في عملنا إلى مبدأين رئيسيين:

- نحن من دعاة التغيير الذي يهدف إلى تعزيز الديمقراطية، لأن طبيعة الديمقراطية تتطلب تطوير نظم الحكم ومواءمتها لتلبية احتياجات المجتمعات دائمة التغيير.
- نحن من أنصار التغيير، ويجب أن تتبع قوى التغيير من صلب المجتمعات ذاتها.

برنامجنا

لا يمكن استيراد الديمقراطية أو تصديرها، ولكن يمكن تعزيزها. ولأن ما يفعله الآخرون في أماكن مختلفة من العالم يمكن أن يشكل مصدر إلهام للجهات المنخرطة في العمل الديمقراطي، تقوم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بدور فاعل وهام في دعم مبادرات هذه الجهات من خلال ما يلي:

توفير المعرفة والخبرات المقارنة في:

- الانتخابات والاستفتاءات
- العمليات الدستورية
- الأحزاب السياسية
- الديمقراطية والنوع الاجتماعي (الجندر)، والتمكين السياسي للمرأة
- التقييم الذاتي للديمقراطية
- الديمقراطية والتنمية

التأثير في سياسات بناء الديمقراطية:

يعتبر تبادل المعرفة والخبرات بين مختلف الجهات السياسية الفاعلة من الوسائل الأساسية لتعزيز عمليات بناء الديمقراطية. ونحن ندعم هذا التبادل من خلال:

- الحوار
- الحلقات الدراسية والمؤتمرات
- بناء وتطوير القدرات

مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في عمليات الإصلاح على المستوى الوطني:

حيث ان التغيير الديمقراطي يحدث في نهاية المطاف بين المواطنين على الصعيدين الوطني والمحلي، فإننا ندعم عمليات الإصلاح الوطنية، بناءً على طلب من الجهات المعنية وضمن مجالات اختصاصنا، في البلدان الواقعة في كل من:

- أمريكا اللاتينية
- أفريقيا والشرق الأوسط
- آسيا والمحيط الهادي

السعي نحو تطوير وتعميم مفاهيم معتمدة حول القضايا الرئيسية

بما أن المؤسسات والعمليات الديمقراطية تعمل ضمن سياقات سياسية وطنية ودولية، فإننا نعمل على تطوير

وتعميم مفاهيم تتعلق بكيفية تفاعل الديمقراطية مع كل من:

- التنمية
- النزاع والأمن
- النوع الاجتماعي (الجندر)
- التنوع والتعددية

نهجنا

تنمو الديمقراطية من داخل المجتمعات، وهي عملية ديناميكية دائمة التطور، لا تصل إلى حالة من الثبات الدائم أبداً. وينعكس هذا في عملنا على دعم جهود شركائنا من أجل تحقيق تقدم مستمر في العمليات الديمقراطية، من خلال العمل معهم بشكل تدريجي وفق رؤية طويلة الأمد.

فنحن نقوم بتطوير آليات التنسيق لمواءمة عملنا مع الأطراف العاملة في مجال دعم العمليات الديمقراطية ومساندتها - من ضمنها الكيانات السياسية الإقليمية (كالاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأفريقي مثلاً)، وصناع القرار، والسياسيين، والأحزاب السياسية، وهيئات إدارة الانتخابات، ومنظمات المجتمع المدني. كما نعمل على تأسيس شراكات استراتيجية مع مؤسسات دولية وإقليمية متعددة أو ثنائية الأطراف، والتي تساند مبادرات التغيير الديمقراطي، بالإضافة إلى وكالات الأمم المتحدة المختلفة. وبشكل أساسي، نعمل على طرح الخبرات والخيارات المختلفة دون فرض الحلول، التزاماً منا بالمبدأ القائل: ان المواطنين وممثلهم هم صناع القرار في ظل النظام الديمقراطي.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة دولية حكومية تعمل على دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم. وجميع الدول الأعضاء في المؤسسة دول ديمقراطية، توفر للمؤسسة الدعم السياسي والمالي للقيام بعملها. والدول الأعضاء هي:

إسبانيا، وأستراليا، وألمانيا، والأوروغواي، وباربادوس، والبرتغال، وبلجيكا، وبوتسوانا، والبيرو، وتشيلي، وجنوب أفريقيا، والدنمارك، والسويد، وسويسرا، وغانا، وفنلندا، والقرن الأخضر (كاب فيردي)، وكندا، وكوستاريكا، وموريشيوس، والمكسيك، وناميبيا، والنرويج، والهند وهولندا. وتتمتع اليابان بصفة المراقب في مجلس المؤسسة.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46-8-698-3700
Fax: +46-8-20-24-22
E-mail: info@idea.int
website: www.idea.int

ملحق (٣) :

حول المؤسسات المحلية الشريكة في البلدان
الأربعة

الأردن مركز الأردن الجديد للدراسات (UJRC)

مركز الأردن الجديد للدراسات هو مؤسسة غير حكومية مستقلة، تعمل من أجل تحقيق تنمية مستدامة في الأردن، من خلال تشجيع ورعاية البحث العلمي، وتقديم الخبرة في مجال تطوير السياسات العامة، وتوفير منابر للحوار وبناء القدرات، عن طريق عقد حلقات النقاش والندوات والمؤتمرات ودورات التدريب. ويعمل المركز على تبادل الخبرات والخبراء مع عدد كبير من المؤسسات المماثلة على الصعيدين الإقليمي والدولي، ويقوم بنشر سلسلة من المطبوعات التي تضم أعمال برامجه وأعمال الباحثين المتعاونين معه.

تأسس المركز عام ١٩٩٠، كامتداد لمجلة الأردن الجديد الفصلية (١٩٨٤-١٩٩٠)، وهو مسجل بموجب قانون المطبوعات والنشر رقم ١٠ لسنة ١٩٩٣. يدير المركز مجموعة من البرامج في مجالات التنمية الديمقراطية، والحكم الصالح، والدراسات الانتخابية والبرلمانية، وتقوية المجتمع المدني وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة والشباب.

يهتم برنامج الدراسات الانتخابية في مركز الأردن الجديد بالانتخابات البرلمانية والبلدية وسائر الممارسات الانتخابية، وقد أصدر منذ عام ١٩٩٣ وحتى الآن عشرين مطبوعة تعنى بالانتخابات والبرلمان، ونظم نحو ثلاثين مؤتمراً وندوة وورشة عمل، فضلاً عن مشاركته بأوراق عمل في عشرات المؤتمرات ذات العلاقة بالانتخابات داخل الأردن وخارجه. ومن أبرز مطبوعات المركز الخاصة بالانتخابات:

- تقييم الإطار الانتخابي في المملكة الأردنية الهاشمية، ٢٠٠٧.
- دراسات في انتخابات الأردن النيابية، ١٩٩٧، ٢٠٠٢.
- المرأة الأردنية وانتخابات عام ١٩٩٧ و ١٩٩٩.
- الأنظمة الانتخابية المعاصرة، ١٩٩٥.
- نحو قانون انتخاب ديمقراطي ملائم، ١٩٩٨.
- تشريعات الانتخاب: حجر الأساس في النظام الديمقراطي، ١٩٩٥.

مركز الأردن الجديد للدراسات هو مؤسس الشبكة المدنية العربية للإصلاح الديمقراطي ومنسقها العام (ISLAH)، وهو عضو مؤسس في الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان (EMHRN)، والحركة العالمية للديمقراطية، والشبكة العربية للعلوم الاجتماعية (ASSR). ويشارك المركز على الصعيد الأردني في عضوية العديد من اللجان والمشاريع والمبادرات الحكومية وغير الحكومية.

مصر بيت الخبرة البرلماني (PTT)

بيت الخبرة البرلماني هو مكتب استشاري متخصص في التطوير البرلماني، لا يتبع أي تنظيم سياسي أو حزبي، ولا يتلقى منحا مالية، ويعمل على أساس تعاقدية. يتعاون المكتب ومديره الدكتور علي الصاوي، أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة، مع فريق من الخبراء في تقديم الدعم الفني لأعضاء المجالس النيابية العربية، والمجالس المحلية/البلدية، وذلك من خلال أنشطته البحثية والتدريبية. ويضم بيت الخبرة البرلماني الوحدات التالية:

وحدة الدراسات:

تقوم بمسح وتحليل جوانب الحياة النيابية وإعداد دراسات في المجالات التالية:

- تركيبة المؤسسة البرلمانية (تشكيلها، صلاحياتها، الخريطة الحزبية، عمل اللجان، تقييم الأداء..)
- الدور التشريعي، وقواعد الصياغة وتقييم جودة التشريعات.
- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
- آليات الإعلام ونظم المعلومات البرلمانية (التقليدية والالكترونية، وعلاقة النواب بالدوائر الانتخابية.)

وحدة التدريب:

- تنظيم ورش عمل للنواب، تتضمن ملفات معلوماتية، وعروض في السياسات العامة، ومشروعات القوانين، والموضوعات التشريعية.
- دورات تدريبية لموظفي الجهاز الفني للبرلمان والباحثين في مهارات العمل البرلماني، في مجال المحاكاة البرلمانية وإدارة الحملة الانتخابية والتعليم المدني.

وحدة التعريب والمعلومات، وهي تعمل في مجال:

- ترجمة وثائق وكتب حول تجارب برلمانية دولية.
- تعريب المصطلحات البرلمانية الأجنبية.

- إعداد ملفات معلوماتية حول أعمال البرلمان.
- إتاحة المعلومات البرلمانية وتدويرها من خلال موقعنا على الإنترنت (www.barlaman.org)

وحدة الاستشارات والدعم الفني:

وتعمل في مجال الصياغة التشريعية، وتحليل السياسات، وتقييم الأداء المؤسسي للبرلمانات، وفي مجال المحاماة.

وحدة إصدارات، ومن إصداراتها:

- أ. أعلى موسى. التحليل البرلماني للتشريعات.
- د. كريم عبد الرازق. دور البرلمان في سياسات الدفاع والأمن.
- م. مروة رجب. المعمار البرلماني.
- أ. حنان عز العرب. صنع السياسة العامة في برلمان جنوب أفريقيا.

المغرب
الجمعية المغربية للتضامن والتنمية (AMSED)

تاريخ التأسيس: شباط ١٩٩٣.

طبيعتها المؤسساتية: منظمة غير ربحية للمنفعة العامة.

أهدافها: - تعزيز الكفاءة المؤسساتية للجمعيات.

- تعبئة الدينامكية المحلية حول الحاجات الأساسية.
- تكوين الأطر الإدارية للجمعيات.
- تطوير إمكانيات الجمعيات في مجال التخطيط وإدارة المشاريع التنموية.

آليات اشتغالها:

- توفير الدعم التقني لتعبئة السكان المحليين.
- توفير الدعم التقني لإدارة النشاطات ومتابعتها.

مقاربات عملها:

- التشاركية.
- النوع الاجتماعي.
- المساواة.
- تبادل المعرفة والخبرات العملية مع الشركاء.

مجالات اختصاصها:

- الصحة والبيئة.
- الشركات الصغرى.
- محو الأمية والتعليم الأساسي.

للاتصال:

- الهاتف: ٠٣٧ ٧٥٩٣٥٢/٥٣
- الفاكس: ٠٣٧ ٧٥٠٠٩٨
- البريد الإلكتروني: amsed@iam.net.ma
- الموقع الإلكتروني: www.amsed.org.ma

اليمن

مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان (HRITC)

مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان مؤسسة مدنية خاصة غير حكومية وغير ربحية، تتميز سياستها بالحياد التام، ولا تتبع أي جهة حزبية. والمركز هيئة علمية فكرية، يهدف إلى تعزيز حقوق الإنسان في اليمن والعالم العربي، ويلتزم بكافة المواثيق والعهود والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة. ويتخصص في نشر الوعي بحقوق الإنسان عن طريق الأنشطة والدورات التدريبية، واللقاءات الفكرية، والأرشيف المكتبي، والمطبوعات والنشرات الدورية.

أهداف المركز العامة :

تتلخص الأهداف العامة للمركز بنشر الوعي بحقوق الإنسان وتعزيز المفاهيم الخاصة بها، وتوفير الخدمة المعرفية والمكتبية في هذا الإطار، وتدريب المهتمين من نشطاء حقوق الإنسان في اليمن والوطن العربي .

علاقات المركز :

- للمركز صفة استشارية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة.
- عضو الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان (باريس).
- عضو التحالف الدولي من أجل الحق بالسكن (الموئل).
- عضو التحالف الدولي من أجل المحكمة الجنائية الدولية.
- عضو التحالف العربي من أجل المحكمة الجنائية الدولية.
- منسق الشبكة الإقليمية الخاصة بالحد من سؤ استخدام الأسلحة الصغيرة.
- عضو شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.

مقر المركز الرئيس: الجمهورية اليمنية، تعز - المجلية. ص.ب. ٤٥٣٥

هاتف: ٢١٦٢٧٧ - ٤ - ٠٠٩٦٧ فاكس : ٢١٦٢٧٩ - ٤ - ٠٠٩٦٧

بريد الكتروني: HRITC@yemen.net.ye & HRITC@y.net.ye

عنوان الموقع على الإنترنت : WWW.Hritc.org

فرع صنعاء - شارع الجزائر تقاطع بغداد.

هاتف : ٤٧٣٦٠٣ - ١ - ٠٠٩٦٧ - فاكس : ٤٧٣٦٠٤ - ١ - ٠٠٩٦٧

ملحق (٤) :

الحواشي

- ١ لقد تم تطبيق منهجية التقييم المتبعة هنا، بعد مواءمة مضامينها للواقع المحلي في كل حالة، في العديد من البلدان غير الدول العربية الأربعة المشاركة في هذا المشروع (الأردن، مصر، المغرب واليمن)، وهذه البلدان هي: بوتسوانا، تنزانيا، زامبيا، كينيا ومالاوي في أفريقيا؛ بنغلادش، كوريا الجنوبية، الفلبين، النيبال الهند، باكستان، وسريلانكا في شرق آسيا؛ كازخستان، قرغيزستان، منغوليا، طاجيكستان، تركمانستان وأوزبكستان في آسيا الوسطى؛ هولندا، إيطاليا، أيرلندا، لاتفيا والبوسنة والهرسك في أوروبا؛ البيرو، السلفادور والمكسيك في أمريكا الوسطى والجنوبية؛ بالإضافة إلى أستراليا ونيوزيلندا.
- ٢ *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance.*
- ٣ وهي مركز الأردن الجديد في الأردن، وبيت الخبرة البرلماني في مصر، والجمعية المغربية للتضامن والتنمية في المغرب ومركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان في اليمن.
- ٤ لقد تم وضع كل واحد من التقارير الوطنية باللغة العربية، إضافة إلى ملخص باللغة الإنجليزية، في كتاب تم نشره من قبل المؤسسة الشريكة في مشروع التقييم في كل بلد.
- ٥ بلغ حوالي ٧٧ مليون نسمة في شهر أيار ٢٠٠٦، منهم حوالي ٣ ملايين يقيمون بالخارج.
- ٦ بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في شهر نيسان ٢٠٠٧، حول نتائج التعداد الذي أجري عام ٢٠٠٦.
- ٧ قرارات مجلس المحافظين لعام ١٩٨٢ وعام ١٩٨٣.
- ٨ تقرير بالمشروعات المنفذة بالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية في المحافظات خلال العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧، الأمانة العامة للإدارة المحلية، قطاع شؤون التخطيط والمتابعة (غير منشور).
- ٩ جدير بالذكر أنه قد تم تمديد الفترة قبل الانتخابات المحلية الأخيرة لمدة سنتين لأسباب سياسية، لعل من أهمها دعوى إعداد قانون جديد للإدارة المحلية، ومع ذلك فإن هذا القانون لم يصدر حتى الآن، وأجريت الانتخابات عام ٢٠٠٨ وفقاً للقانون القائم نفسه.
- ١٠ وهو منطقة حضرية، تعتبر جزءاً من المدينة.



- ١١ أي قرية كبيرة (أم) وعدد من القرى التابعة في فلكها الجغرافي.
- ١٢ ومن الملفت للانتباه أن هذه المجالس المحلية رغم هامشية صلاحياتها فهي منتخبة بالكامل، على خلاف البرلمان ذاته، الذي يتضمن نسبة من الأعضاء المعيّنين، ولكنه يعد السلطة التشريعية.
- ١٣ لازال هذا الموضوع مطروحاً من قبل الخبراء للارتقاء بنوعية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، حيث يطالب الكثيرون بأن يكون الحد الأدنى من التعليم هو شهادة التعليم الأساسي، على غرار قانون مجلس الشعب الذي عدل مؤخراً.
- ١٤ ولعل من المقترحات الشائعة لدى الرأي العام لتطوير المحليات إضافة شرط "حسن السمعة والنزاهة إلى شروط الترشح، إلا أنه لا يوجد اتفاق على معنى هذا الشرط وكيفية التحقق منه واقعياً.
- ١٥ هي: حزب الوفد الجديد، وحزب التجمع، والحزب العربي الناصري، وحزب الجبهة الديمقراطية، وحزب الجيل، وحزب الغد، والحزب الجمهوري الحر، وحزب الأحرار، وحزب شباب مصر، وحزب مصر ٢٠٠٠، وحزب الأمة، وحزب التكافل، وحزب الخضر.
- ١٦ حيث يجوز أن تتقدم الأحزاب السياسية بمرشح في الانتخابات الرئاسية بشرط حصوله على تزكية ١٦٠ عضواً من أعضاء المجالس الشعبية المحلية في المحافظات.
- ١٧ السنوات ١٩٨٨، ٢٠٠٢، و٢٠٠٨.
- ١٨ تقرير المنظمة المصرية لدعم التطوير الديمقراطي في التغطية الإعلامية للانتخابات المحلية، ٢٠٠٨.
- ١٩ لا يوجد في القواعد الدستورية أو القانونية عقاب لمن يقوم بتغيير انتماءه الحزبي، ولذلك تختلف الآراء بشأنه، ويكون للناخب في النهاية أن يحدد موقفه في الانتخابات التالية.
- ٢٠ إلا أن الملفت للانتباه أن العدد الفائز في عام ٢٠٠٢ من النساء كان مرتفعاً جداً بالنسبة لعدد المرشحات أصلاً، الذي كان ١٠٣٥ مرشحة، أي بنسبة نجاح أكثر من ٨٠٪ من إجمالي المرشحات.
- ٢١ قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، المواد ٩١، ٩٣، ١٠٤.
- ٢٢ قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المادة الثانية.
- ٢٣ ومن التسهيلات لإدلاء المكفوفين وذوي الإعاقات بأصواتهم، قيام رئيس اللجنة بدور المساعد. وعند حضور الناخب منفرداً، يقوم رئيس اللجنة بأخذ رأيه شفويًا... ويثبت أمين اللجنة هذا الرأي في بطاقة الانتخاب، بشرط أن تكون القاعة خالية من غير أعضاء اللجنة، ويوقع الرئيس عليها وتوضع في الصندوق... وإذا حضر الناخب ومعه شخص آخر، يتم تخييره بين إبداء رأيه شفويًا أو إجابة الحاضر عنه، ولا يشترط أن يكون ناخباً، ويتم إثبات الإجابة في المحضر.
- ٢٤ لمراجعة الموقع أنظر: www.montazaonline.com.
- ٢٥ دراسة تحليلية قام بها ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان تناولت متابعة عينة من الصحف المصرية (١٨ صحيفة ومجلة) لقضايا الفساد في المحليات في عام ٢٠٠٧.
- ٢٦ وهو عدد كبير مقارنة بنسبة عدد السكان ومقارنة بالدول العربية الأخرى.

- ٢٧ فمثلا، يتعامل مع مبنى واحد في وسط القاهرة، وهو مجمع التحرير، حوالي نصف مليون مواطن يوميا، ويعمل به أكثر من ٢٢ ألف موظفًا.
- ٢٨ تتميز المناهج الكمية بكونها تركز على الصياغة الرقمية وتصنيف المعطيات الإحصائية في محاولة منها لمعرفة التوجهات والسلوكيات، وهي بذلك لا تتطلب تقاعلا بين الباحث والمبحوث، وأهمها الاستمارة حيث يتم تحليلها إحصائيا.
- ٢٩ تهدف المناهج الوصفية إلى معرفة آراء المبحوث وحوافزه وتصوراته ومشاعره وتجاربه المختلفة ومعتقداته واتجاهاته، ومن بين أهم تقنياتها المقابلة، التي يتم تحليلها بواسطة تحليل المحتوى على خلاف الاستمارة التي يتم تحليلها إحصائيا، وقد تتميز المقابلة بالبرودة أو بالتردد أو التوتر حسب درجة التفاعل بين الباحث والمبحوث.
- ٣٠ Voir :- Léon Festinger et Daniel Kartz: Les Méthodes de Recherche dans les Sciences Sociales. Presse Universitaire de France. 1959
- Georges Thines et Anes Lempereur: Dictionnaire Général des Sciences Humaines. Edition Universitaire ; 1988
- Marcel Mauss : Manuel d’Ethnographie. Edition. 1926
- ٣١ تم أخذ مضامين هذه الفقرة من إلهام الكوال: الأنشطة غير الزراعية بالمجتمع القروي المغربي، نموذج السياحة القروية بأكدز. بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط، ٢٠٠٨.
- ٣٢ المنعطف النهري لـ ”محميد الغزلان“.
- ٣٣ A. Bellaoui: Tourisme et Système Economique des Zones de Montagne au Maroc: Etat Actuel et Perspectives d’Avenir. Le Cas du Haut Atlas de Marrakech. Département, de Géographie, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Marrakeche. 2000
- ٣٤ رحمة بورقية: الدولة والسلطة والمجتمع: دراسة في الثابت والمتحول في علاقة الدولة بالقبايل في المغرب، دار الطليعة. بيروت. ١٩٩١. ص١٨٣.
- ٣٥ نباتات محلية تستعمل في الصناعة التقليدية وكثيرة الانتشار في المناطق الصحراوية وشبه الصحراوية
- ٣٦ Khalid Boukich. Environnement et Développement Rural dans le Rif Central. Mémoire de 3ème Cycle en Aménagement et Urbanisme. Rabat. 1999. p. 108.
- ٣٧ إدريس ولد القابلة، ”فضايا مغربية“، مجلة الحوار المتمدن، العدد ٧٥٨. ٢٨-٠٢-٢٠٠٤.
- ٣٨ حسب القانون رقم ٣٦-٠٤ المتعلق بالأحزاب السياسية.
- ٣٩ حسب القانون رقم ٣٦-٠٤ المتعلق بالأحزاب السياسية.
- ٤٠ حسب القانون رقم ٧٨, ٠٠ المتعلق بالميثاق الجماعي.
- ٤١ للمزيد من التفصيل الرجاء العودة إلى الفصل الأول من الباب الرابع للقانون ٧٨, ٠٠ المتعلق بالميثاق الجماعي.



٤٢ Aziz Chaker, "Le développement social au Maroc entre l'administration publique et l'administration privée. Question sur la place et la réalité du tiers secteur" ONG et gouvernance dans le monde arabe. Colloque organisé dans le cadre du programme MOST (UNESCO). En partenariat avec l'IRD. Le CEDEJ. Le CEPS d'ALAHHRAM. Mars 2000 au Caire. page 2

٤٣ Moustapha Chadli. "La société civile ou la quête de l'association citoyenne", publication de la faculté des lettres et des sciences humaines. Rabat, 2001. série Essais Et Etudes N° 32, page 25

٤٤ Aziz Chaker, "Le développement social au Maroc entre l'administration publique et l'administration privée question sur la place et la réalité du tiers secteur" ONG et gouvernance dans le monde arabe. Colloque organisé dans le cadre du programme MOST (UNESCO). En partenariat avec l'IRD. Le CEDEJ. Le CEPS d'AL AHRAM. Mars 2000 au Caire. Page 2

٤٥ Publication CERED "population et développement" 1998, page 393

٤٦ M.Alkhaiti et M. Ouaziz. "Vie associative et dynamique locale. Perspective pour le développement par la bas ", Colloque international "Région et développement économique" Tomb 3, Rbat _ Maroc 19-20/10/1995, page 216

٤٧ إدريس عبادي " دور الجمعيات في التسيير المحلي " ، مساهمة في كتاب "أي مساهمة جموعية في التخفيف من عجز الديمقراطية المحلية" ، الفضاء الجمعي، الموائد المستديرة لعام ٢٠٠٣. ص ٦٢.

٤٨ إدريس عبادي. " دور الجمعيات في التسيير المحلي " مرجع سبق ذكره. ص ٦٣.

٤٩ الجنابي: جمع جنبية وهي عبارة عن خنجر يلبس كزينة للرجال، والجنابي هي زي شعبي يماني وموروث له صبغة اجتماعية أكثر من كونه سلاح.

* القات: اسم لنبات أوراقه دائمة الخضرة، ويأخذ أشكالاً عديدة من الأشجار الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، ويتم استهلاكه بكثرة في اليمن وبعض بلدان شرق أفريقيا وجنوبها، حيث تمضغ أوراقه الخضراء الطرية لبضع ساعات. وله أسماء دارجة كثيرة، وقد قدم "جرينواي" قائمة مستفيضة بذلك. ويُعرف القات في اللغات اللاتينية بأسماء مختلفة الهجاء ولكنها قريبة من اللفظ العربي (قات) منها (qat, kat, catha, cat). للمزيد أنظر كتاب: ثقافة القات في اليمن، مقارنة سوسولوجية للدكتور عبد الله الزلب. إصدارات مؤسسة العفيف، صنعاء، ٢٠٠١.

٥٠ البلك: قوالب تصنع من الاسمنت والنيس، وتصب في قالب يستخدم للبناء بدلاً عن الحجارة، وهو منتشر في اليمن.

٥١ يقصد بمعدل الإعاقة عدد الأفراد (في عائلة كبيرة) المعتمدين في حياتهم على دخل فرد واحد، حيث ينظر لهذا المعدل على أنه أحد المؤشرات الدالة على حالة الفقر والضغط الاجتماعي.

٥٢ يقصد بها حالات العنف الناتجة بشكل أساسي عن التنافس أو التوتر السياسي، أو الصراعات بين الأحزاب السياسية في محاولتها للسيطرة على مناطق نفوذ معينة، أو حالات العنف الأخرى المتعلقة

بالحملات الانتخابية، أو حالات العنف أثناء الانتخابات، أو الصراع بين مجموعات مختلفة للحصول على الموارد الحكومية، الخ.

٥٣ يقصد بعدم تناسب النتائج، ما ينتج عن بعض النظم الانتخابية، حيث يخصص لحزب سياسي نسبة من مقاعد المجلس المنتخب تزيد أو تقل عن نسبته من أصوات الناخبين بنسبة محددة، مثل ٥٪ الواردة هنا.

٥٤ يقصد بحجم الدائرة الانتخابية عدد الممثلين الذين يتم انتخابهم لتمثيلها.

٥٥ تعرف المنظمات غير الحكومية (NGOs) عادة على أنها جمعيات تعمل لتحقيق أهداف محددة، أو منظمات خيرية، أو معاهد أبحاث أو تنظيمات تهدف إلى توفير خدمات اجتماعية أخرى غير ربحية لصالح المجتمع. وهي تقترب في مفهومها من مفهوم المجتمع المدني في المجتمع الديمقراطي، حيث يجتمع الأفراد حول مصالح ومعتقدات وقيم مشتركة.

٥٦ المنظمات الأهلية (CBOs) هي التي تركز بشكل مباشر على موضوعات محلية تخص المنطقة التي يقطن فيها أعضاء المنظمة، حيث يتم التركيز في عملهم على تطوير مستوى الخدمات الاجتماعية والظروف البيئية المحيطة.

ملحق (٥) :

فهرس تفصيلي للمحتويات

فهرس تفصلي للمحتويات

| | |
|---|------------|
| ٥ | تويه |
| ٧ | شكر وتقدير |
| ٨ | تقديم |

الجزء الأول

الديمقراطية المحلية

| | |
|----|---|
| ١١ | مقدمة |
| ١٣ | تقييم الديمقراطية المحلية |
| ١٣ | أولاً: مفهوم ومبادئ الديمقراطية المحلية |
| ١٧ | ثانياً: الديمقراطية التمثيلية مقابل الديمقراطية التفاعلية |
| ١٨ | ثالثاً: مبدأ التقييم الذاتي |
| ١٩ | رابعاً: الإطار العام لعملية تقييم الديمقراطية |
| ١٩ | أ- البحث عن إطار لتقييم الديمقراطية المحلية |
| ٢٣ | ب- الخطوات المتبعة في تنفيذ عملية التقييم |
| ٢٣ | ١- اتخاذ القرارات الأولية وتحديد الأجندة العامة |
| ٢٣ | ٢- عمليات البحث وجمع المعطيات والمعلومات |
| ٢٣ | ٣- تنظيم مؤتمر وطني |
| ٢٥ | ج- نتائج عملية تقييم الديمقراطية |
| ٢٦ | خامساً: منهجية التقييم |
| ٢٦ | ١- دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات |
| ٢٧ | أ- الحاجة لدليل تقييم الديمقراطية المحلية |



- ب- المجالات والمحاور التي يتطرق لها الدليل ٢٨
- القسم الأول: الإطار العام للمدينة ٢٩
- القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية: المؤسسات - العمليات/ الممارسات ٣٠
- القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية: المؤسسات - العمليات/ الممارسات ٣٠
- القسم الرابع: من التقييم إلى التوصيات ٣١
- ٢- تطبيق المنهجية في العالم العربي: التحديات والإنجازات ٣٢
- سادسا: خلاصة - أبرز استنتاجات عملية تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي ٣٤

الجزء الثاني

مشروع تقييم الديمقراطية المحلية في العالم العربي

- مقدمة ٤٣
- التقارير الوطنية للحالات الأربع ٤٥

الديمقراطية المحلية في الأردن

نظرة تحليلية من داخل البلديات

- مقدمة ٤٧
- القسم الأول: الإطار العام للمدينة ٤٩
- أولا: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها ٤٩
- ١- تأثير الواقع الجغرافي والتنظيمي للمدينة على هويتها الخاصة ٤٩
- ٢- الواقع الجغرافي ونموذج الاستيطان البشري وأثرهما على الحياة اليومية والعلاقات الاجتماعية ٥٠
- ٣- أثر أنماط الاستيطان على الديمقراطية المحلية ٥١
- ٤- المجال العام للمدن الأردنية ٥١
- أ- الفضاءات العامة ٥١
- ب- الأطر التشريعية والسياسية التي تنظم المجال العام ٥٢
- ثانيا- الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية ٥٢
- ١- عدد السكان ٥٢
- ٢- التركيبة العمرية للسكان ٥٤

| | |
|---------|---|
| ٥٥..... | ٢- المجموعات الاجتماعية والعرقية والدينية الرئيسية..... |
| ٥٥..... | ٤- التركيبة السكانية في الأردن..... |
| ٥٦..... | ٥- النسيج الاجتماعي للمدن الأربع وموقع الأقليات فيها..... |
| ٥٧..... | ثالثا- القاعدة الاجتماعية/الاقتصادية - والمالية البلدية..... |
| ٥٧..... | ١- القطاعات والفعاليات الاقتصادية والصناعية..... |
| ٥٧..... | ٢- أثر الفعاليات الاقتصادية في تركيبة المجتمع المحلي..... |
| ٥٨..... | ٣- العلاقة الاقتصادية والاجتماعية للمدينة بالمناطق الريفية المحيطة بها..... |
| ٥٨..... | ٤- قضايا الأرض والنزاعات حولها ودور البلديات في حلها..... |
| ٥٩..... | ٥- الفقر والعمالة والبطالة ومستويات الدخل..... |
| ٦٠..... | ٦- الجرائم وقضايا العنف..... |
| ٦٠..... | ٧- الأوضاع المالية للبلديات..... |
| ٦١..... | ٨- القضايا المالية..... |
| ٦١..... | رابعا- مؤشرات التنمية البشرية..... |
| ٦١..... | ١- المؤشرات الصحية..... |
| ٦٢..... | ٢- المؤشرات التعليمية..... |
| ٦٣..... | القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية..... |
| ٦٣..... | المحور الأول: المؤسسات..... |
| ٦٣..... | أولاً: الإطار الوطني والقانوني..... |
| ٦٣..... | ١- الإطار التشريعي الناظم للحكم المحلي..... |
| ٦٣..... | أ- تشكيل البلديات الجديدة وانتخاب مجالسها..... |
| ٦٣..... | ب- تاريخ إجراء الانتخابات البلدية..... |
| ٦٤..... | ج- تمثيل المجموعات المهمشة..... |
| ٦٤..... | د- مراعاة المعايير الدولية للانتخابات..... |
| ٦٤..... | ٢- النزاعات الانتخابية..... |
| ٦٤..... | أ- آلية حل النزاعات..... |
| ٦٥..... | ب- طبيعة النزاعات في الانتخابات الثلاث الأخيرة..... |
| ٦٥..... | ثانياً: النظام الانتخابي وأدأؤه..... |



- ٦٥-١- نظام الانتخاب
- ٦٦-٢- تأثير نظام الانتخاب على النظام الحزبي
- ٦٦-٣- انتخاب الرئيس وتشكيل الأغلبية الحاكمة
- ٦٧-٤- شفافية النظام الانتخابي واستقامته
- ٦٨-٥- الحملات الانتخابية
- ٦٨-أ- أثر النظام الانتخابي على الحملات الانتخابية
- ٦٨-ب- الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية
- ٦٨-ج- موضوعات الحملات الانتخابية
- ٦٩-٦- تقسيم البلديات إلى دوائر انتخابية
- ٧٠-ثالثا: نظام الأحزاب السياسية
- ٧٠-١- الأحزاب السياسية والحكم المحلي
- ٧٠-أ- الأحزاب القائمة وأحجام العضوية
- ٧٠-ب- مشاركة الأحزاب وتمويلها في الانتخابات
- ٧١-ج- ترشيح الأحزاب للنساء
- ٧١-٢- تأثير النظام الحزبي والانتخابي على الأداء
- ٧٢-٣- المعارضة في المجالس البلدية
- ٧٢-٤- الفئات الاجتماعية غير الممثلة
- ٧٢-رابعا: تقييم المسؤولين المنتخبين
- ٧٢-١- انتخاب رئيس المجلس البلدي
- ٧٢-٢- القواعد الحاكمة لعمل المجلس البلدي
- ٧٢-٣- البرامج التوجيهية التي يتلقاها الأعضاء الجدد
- ٧٢-٤- حجم المجلس البلدي ومهامه
- ٧٤-٥- مراقبة المجلس البلدي للإدارة البلدية
- ٧٤-٦- وسائل تقييم الأداء
- ٧٥-٧- الإجراءات الرسمية لتقاضي الأعضاء المنتخبين
- ٧٥-المحور الثاني: العمليات / الممارسات
- ٧٥-أولا: إدارة الانتخابات
- ٧٥-١- الإدارة الانتخابية

| | |
|---------|--|
| ٧٦..... | ٢-مراقبة الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة..... |
| ٧٧..... | ٣-نزاهة الانتخابات البلدية الثلاثة الأخيرة..... |
| ٧٧..... | ٤- فعالية الإدارة الانتخابية..... |
| ٧٧..... | ثانيا: مشاركة الناخبين |
| ٧٧..... | ١-نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية..... |
| ٧٨..... | ٢-توعية الناخبين..... |
| ٧٨..... | القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية |
| ٧٨..... | المحور الأول: المؤسسات |
| ٧٨..... | أولاً: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية..... |
| ٧٨..... | ١-الانفتاح |
| ٧٨..... | ٢-النزاهة والمساواة |
| ٧٩..... | ٣-الشفافية |
| ٧٩..... | أ- الوثائق البلدية التي يمكن للمواطنين الاطلاع عليها |
| ٧٩..... | ب- المواقع الالكترونية للبلديات..... |
| ٧٩..... | ج- الشفافية في مناقشة الموازنات البلدية |
| ٨٠..... | د- الشفافية في اتخاذ القرارات العامة والإعلان عن الوظائف |
| ٨٠..... | ٤- الاستجابة لاحتياجات المواطنين |
| ٨١..... | ثانيا: المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام |
| ٨١..... | ١-منظمات المجتمع المدني وإسهامها في تنفيذ السياسات المحلية..... |
| ٨١..... | ٢- الشراكة بين البلديات وشركات القطاع الخاص |
| ٨٢..... | ٣-الشراكة بين البلديات ومنظمات المجتمع المدني..... |
| ٨٢..... | ٤-دور الشركات الخاصة في توفير الخدمات الأساسية |
| ٨٢..... | ٥-التعاون بين البلديات ومنظمات المجتمع المدني..... |
| ٨٢..... | أ- اللقاءات الدورية |
| ٨٣..... | ب- معالجة النزاعات التي تؤدي إلى العنف..... |
| ٨٣..... | ٦-المانحون الدوليون والمنظمات غير الحكومية الدولية |
| ٨٤..... | ٧- وسائل الإعلام المحلية..... |
| ٨٤..... | المحور الثاني: العمليات/ الممارسات |



- أولاً: أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين..... ٨٤
- ثانياً: عمليات التواصل مع جمهور المواطنين..... ٨٥
- ١- التقييم كجزء من عمليات التواصل البلدي مع المجتمع..... ٨٥
- ٢- التقييم كجزء من عمليات تواصل المجتمع المدني مع المجتمع المحلي..... ٨٦
- ثالثاً: الاستفتاءات والمبادرات الشعبية..... ٨٦
- القسم الرابع: من التقييم إلى التوصيات..... ٨٧**
- أولاً: الاستخلاصات..... ٨٧**
- أ- الإطار العام للمدن الأردنية..... ٨٧
- ب- الديمقراطية التمثيلية..... ٨٨
- ج- الديمقراطية التفاعلية..... ٩١
- ثانياً: التوصيات..... ٩٢**
- أ- الإطار العام للمدن الأردنية..... ٩٢
- ب- الديمقراطية التمثيلية..... ٩٣
- ج- الديمقراطية التفاعلية..... ٩٤

الديمقراطية المحلية في مصر

تقريب خطوط المساءلة إلى المواطن المحلي

- مقدمة..... ٩٩
- الوحدات المحلية المختارة..... ٩٩
- التحديات العملية والعلمية..... ١٠٠
- القسم الأول: الإطار العام للوحدات المحلية..... ١٠١**
- أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها..... ١٠١
- ثانياً: أثر التقسيم الإداري على أداء المحليات..... ١٠٢
- ثالثاً: التركيبة الديمغرافية والعلاقات الاجتماعية..... ١٠٣
- رابعاً: القاعدة الاجتماعية/الاقتصادية - والمالية البلدية..... ١٠٤
- خامساً: مؤشرات التنمية الاجتماعية..... ١٠٦
- القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية..... ١٠٦**
- المحور الأول: المؤسسات..... ١٠٧**

| | |
|---|-----|
| أولاً: الإطار الوطني والقانوني..... | ١٠٧ |
| ثانياً: النظام الانتخابي وأداؤه | ١٠٩ |
| ثالثاً: نظام الأحزاب السياسية..... | ١١٤ |
| رابعاً: المسؤولون المنتخبون | ١١٦ |
| المحور الثاني: العمليات / الممارسات | ١١٨ |
| أولاً: إدارة الانتخاب..... | ١١٨ |
| ثانياً: طريقة إبداء الرأي (التصويت) | ١١٩ |
| ثالثاً: مشاركة الناخبين | ١٢٠ |
| القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية | ١٢١ |
| المحور الأول: المؤسسات | ١٢١ |
| أولاً: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية | ١٢١ |
| ١- الشفافية | ١٢١ |
| ٢- الانفتاح | ١٢٣ |
| ٣- النزاهة والمساواة..... | ١٢٤ |
| ٤- الاستجابة لاحتياجات المواطنين | ١٢٤ |
| ثانياً: المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام | ١٢٥ |
| المحور الثاني: العلميات / الممارسات | ١٢٧ |
| أولاً: أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين | ١٢٧ |
| ثانياً: عمليات التواصل مع جمهور المواطنين..... | ١٢٨ |
| ثالثاً: الاستفتاءات والمبادرات الشعبية | ١٢٩ |
| القسم الرابع: نتائج الدراسة والتوصيات المقترحة | ١٢٩ |
| القسم الأول: الإشكاليات | ١٢٩ |
| أولاً: هوية النظام المحلي | ١٢٩ |
| ثانياً: اضطراب المسيرة التشريعية للتنظيم المحلي..... | ١٣٠ |
| ثالثاً: قصور التمويل المحلي | ١٣٠ |
| رابعاً: إشكالية التفتت الإداري | ١٣١ |
| خامساً: ثقافة العمل المحلي وأخلاقياته | ١٣١ |
| القسم الثاني: التوصيات | ١٣٢ |



- أولاً: توصيات على المدى القصير..... ١٣٢
- ثانياً: توصيات على المدى المتوسط ١٣٣
- ثالثاً: توصيات على المدى الطويل..... ١٣٥

تقييم الديمقراطية المحلية في المغرب

التقرير العام

- مقدمة ١٣٩
- عملية التقييم في المغرب ١٣٩
- أولاً: بلدية أكدز ١٣٩
- ثانياً: جماعة كرامة ١٤٠
- ثالثاً: الجماعة الحضرية للصويرة ١٤١
- رابعاً: الجماعة الحضرية مارتيل ١٤١
- القسم الأول: الإطار العام وأهم الاستنتاجات** ١٤٢
- أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها: ١٤٢
- ١- بلدية أكدز ١٤٢
- ٢- جماعة الكرامة..... ١٤٢
- ٣- جماعة الصويرة ١٤٣
- ٤- جماعة مارتيل ١٤٣
- ثانياً: الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية ١٤٤
- ١- التنوع الاجتماعي في بلدية أكدز ١٤٤
- ٢- التنوع الاجتماعي لجماعة كرامة ١٤٥
- ٣- التنوع الاجتماعي لجماعة الصويرة ١٤٥
- ٤- التنوع الاجتماعي لمدينة مارتيل..... ١٤٦
- ثالثاً: القاعدة الاجتماعية/الاقتصادية -والمالية البلدية..... ١٤٧
- ١- الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية ١٤٧
- ٢- تربية الماشية وحيوانات الجر ١٤٨
- ٣- التجارة ١٤٨
- ٤- الهجرة الداخلية ١٤٨

| | |
|-----|--|
| ١٤٨ | ٥- الصناعات المحلية التقليدية |
| ١٤٨ | ٦- السياحة |
| ١٤٨ | ٧- الصيد البحري |
| ١٥٠ | رابعا: مؤشرات التنمية الاجتماعية: |
| ١٥٢ | ١- التعليم |
| ١٥٢ | ٢- الصحة |
| ١٥٢ | ٣- السكن |
| ١٥٢ | ٤- الطرق |
| ١٥٣ | القسم الثاني: الديمقراطية التمثيلية |
| ١٥٣ | أولا: مفهوم الديمقراطية التمثيلية وأهم الاستنتاجات |
| ١٥٣ | ثانيا: المؤسسات: |
| ١٥٣ | ١- الإطار الوطني والقانوني |
| ١٥٥ | ٢- النظام الانتخابي وأدأؤه |
| ١٥٦ | أ- بلدية أكدز |
| ١٥٦ | ب- جماعة كرامة |
| ١٥٦ | ج- جماعة الصويرة |
| ١٥٧ | د- مدينة مارتيل |
| ١٥٧ | ٣- نظام الأحزاب السياسية |
| ١٥٩ | ٤- المسؤولون المنتخبون |
| ١٦٢ | ثالثا: العمليات/ الممارسات |
| ١٦٢ | ١- إدارة الانتخابات |
| ١٦٣ | ٢- مشاركة الناخبين |
| ١٦٤ | القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية |
| ١٦٤ | أولا: مفهوم الديمقراطية التفاعلية وأهم الاستنتاجات |
| ١٦٤ | ثانيا: المؤسسات |
| ١٦٤ | ١- السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية |
| ١٦٤ | أ- الانفتاح |
| ١٦٥ | ب- النزاهة/ المساواة |



- ج- الشفافية ١٦٥
- د - الاستجابة لاحتياجات المواطنين ١٦٦
- ٢- المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام ١٦٦
- أ- بلدية أكدز ١٦٧
- ب - الجماعة الحضرية للصويرة ١٦٨
- ج- مدينة مارتيل ١٦٨
- د- جماعة كرامة ١٦٨
- ثالثا: العمليات/ الممارسات ١٧٠
- ١- أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين ١٧٠
- ٢- عمليات التواصل مع جمهور المواطنين ١٧٠
- ٣- الاستفتاءات والمبادرات الشعبية ١٧١
- القسم الرابع: الخلاصة والتوصيات ١٧١**
- ١- التوصيات: ١٧١
- أ- بلدية أكدز ١٧١
- ب- جماعة كرامة ١٧٢
- ج- الجماعة الحضرية للصويرة ١٧٣
- د- مدينة مارتيل ١٧٥
- ٢- البرنامج التنفيذي المقترح ووسائل المتابعة ١٧٧

الديمقراطية المحلية في اليمن

خطوات أولى نحو حكم محلي كامل الصلاحيات

- مقدمة ١٧٩
- القسم الأول: الإطار العام للجمهورية اليمنية ١٧٩**
- أولا: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها ١٨٠
- ١- أمانة العاصمة صنعاء ١٨٠
- ٢- محافظة تعز ١٨٠
- ٣- محافظة عدن ١٨١
- ٤- محافظة حضرموت ١٨١

| | |
|-----|---|
| ١٨٢ | ثانيا: الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية |
| ١٨٤ | ثالثا : القاعدة الاجتماعية /اقتصادية - والمالية البلدية |
| ١٨٧ | رابعا: مؤشرات التنمية الاجتماعية..... |
| ١٨٨ | أ- معدلات البطالة والفقير |
| ١٨٨ | ب- معدل نسبة وفيات الرضع..... |
| ١٨٨ | ج- الأمية وانتشارها في المجتمع |
| ١٨٩ | القسم الثاني : الديمقراطية التمثيلية |
| ١٨٩ | أولا: الإطار الوطني والقانوني |
| ١٩٠ | ثانيا: النظام الانتخابي وأدواؤه |
| ١٩١ | ثالثا: نظام الأحزاب السياسية |
| ١٩٤ | المشاركة السياسية للمرأة |
| ١٩٥ | رابعا: المسؤولون المحليون المنتخبون |
| ١٩٥ | خامسا: إدارة الانتخابات |
| ١٩٦ | سادسا: مشاركة الناخبين..... |
| ١٩٨ | القسم الثالث: الديمقراطية التفاعلية |
| ١٩٨ | أولا: السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية |
| ١٩٩ | ثانيا: المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام |
| ٢٠١ | ثالثا: أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين |
| ٢٠٢ | رابعا: عمليات التواصل مع جمهور المواطنين |
| ٢٠٢ | خامسا: الاستفتاءات والمبادرات الشعبية |
| ٢٠٣ | سادسا: رأي المواطن بالديمقراطية والأحزاب السياسية والخدمات المقدمة والوضع الاقتصادي |
| ٢٠٤ | القسم الرابع : الاستنتاجات والتوصيات |
| ٢٠٤ | أولا: المؤشرات العامة |
| ٢٠٥ | ثانيا: الاستنتاجات العامة..... |
| ٢٠٨ | ثالثا: التوصيات |
| ٢٠٨ | أ- على المدى القصير |
| ٢٠٨ | ب- على المدى المتوسط..... |
| ٢٠٩ | ج- على المدى المتوسط والطويل |



| | |
|-----|--|
| ٢١٢ | الملحقات |
| ٢١٣ | الريادة في الديمقراطية المحلية : دليل تقييم الديمقراطية على المستوى المحلي |
| ٢١٣ | لمحة عامة |
| ٢١٤ | إرشادات حول استخدام هذا الدليل |
| ٢١٤ | الخطوات المتبعة لتنفيذ عملية التقييم |
| ٢١٥ | القسم الأول : الإطار العام للمدينة |
| ٢١٥ | أولاً: الجغرافيا والمكونات المتعلقة بها |
| ٢١٦ | ثانياً: الديمغرافيا: التركيبة السكانية والعلاقات الاجتماعية |
| ٢١٦ | ثالثاً: القاعدة الاجتماعية/الاقتصادية-والمالية البلدية |
| ٢١٨ | رابعاً: مؤشرات التنمية الاجتماعية |
| ٢١٩ | القسم الثاني : الديمقراطية التمثيلية |
| ٢١٩ | المحور الأول : المؤسسات |
| ٢١٩ | ١- الإطار الوطني والقانوني |
| ٢٢٠ | ٢- النظام الانتخابي وأدأؤه |
| ٢٢١ | ٣- نظام الأحزاب السياسية |
| ٢٢٢ | ٤- المسؤولون المنتخبون |
| ٢٢٣ | المحور الثاني : العمليات / الممارسات |
| ٢٢٣ | ١- إدارة الانتخابات |
| ٢٢٤ | ٢- مشاركة الناخبين |
| ٢٢٤ | القسم الثالث : الديمقراطية التفاعلية |
| ٢٢٥ | المحور الأول : المؤسسات |
| ٢٢٥ | ١- السلطات المحلية والديمقراطية التفاعلية |
| ٢٢٥ | الانفتاح |
| ٢٢٥ | النزاهة/المساواة |
| ٢٢٥ | الشفافية |
| ٢٢٦ | الاستجابة لاحتياجات المواطنين |
| ٢٢٦ | ٢- المجتمع المدني والقطاع الخاص والمجموعة الدولية ووسائل الإعلام |

| | |
|-----|--|
| ٢٢٨ | المحور الثاني: العمليات/ الممارسات |
| ٢٢٨ | ١- أشكال ووسائل التواصل مع جمهور المواطنين |
| ٢٢٩ | ٢- عمليات التواصل مع جمهور المواطنين |
| ٢٢٩ | ٣- الاستفتاءات والمبادرات الشعبية |
| ٢٣٠ | القسم الرابع: من التقييم إلى التوصيات |
| ٢٣٠ | أولاً: ست خطوات لاستخلاص التوصيات |
| ٢٣١ | ثانياً: خيارات المدى القصير والمتوسط والطويل |
| ٢٣٣ | حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات |
| ٢٣٦ | حول المؤسسات المحلية الشريكة في البلدان الأربعة |
| ٢٣٧ | الأردن: مركز الأردن الجديد للدراسات (UJRC) |
| ٢٣٨ | مصر: بيت الخبرة البرلماني (PTT) |
| ٢٤٠ | المغرب: الجمعية المغربية للتضامن والتنمية (AMSED) |
| ٢٤١ | اليمن: مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان (HRITC) |
| ٢٤٣ | الحواشي |
| ٢٤٩ | فهرس تفصلي للمحتويات |

