الأهرام

قضايا وآراء

قطار اللامركزية... إلى أين؟

د. م. نادر رياض

كثر الحديث وامتد أمده عن اللامركزية وأهميتها كإحدى الحلقات الرئيسية فى سلسلة صناعة المستقبل وبناء مصر الحديثة. كما تعددت مناحى مفهوم اللامركزية باختلاف منظور مدارسها، فرآها البعض على أنها اللامركزية فى الإدارة بينما فهمها البعض الآخر على أنها اللامركزية فى الاستثمار بأبعادها المختلفة والمتباينة.

بينما رآها البعض الآخر على أنها اللامركزية فى سلطات الوزارات موزعة على امتداد المحافظات، سواء كان ذلك فى صورة مناطق حرة ومناطق صناعية وإدارات تموينية ورقابة صناعية وصحية وزراعية، ورآها البعض الآخر من منظور استقلالية المحافظات فى الحصول على نصيبها من مواردها الذاتية وتوجيهها فيما نراه من أولويات تتماشى مع خططها الاتفاقية الرأسمالية والاستثمارية بالتوافق مع الموازنات التخطيطية والفعلية المرتبطة بذلك والتى تضعها كل محافظة طبقا لإستراتيجية كل منها. ومؤدى هذا أن اللامركزية فى واقعها إنما هى وسيلة وأسلوب وليست هدفا فى حد ذاتها فهى تهدف إلى إعطاء المحافظات رشدا تحتاجه لإدارة شئونها عملا بالمثل القائل إن أهل مكة أدرى بشعابها.

فإذا نظرنا إلى الجانب الآخر من البحر المتوسط حيث نجحت الدول الأوروبية ومن قبلها ألمانيا فى التحول إلى اللامركزية دون ثمة عقبات تذكر، ومراحل تطورها من نجاح لنجاح أكبر دون أن تمر بمراحل من التناقض أو الضعف، فسنرى أن منطق ذلك كان بسيطا بقدر ما كان قاطعا وسأستعير هنا مقولة أن عبور المجرى المائى يجب أن يتم فى قفزة واحدة لأن غير ذلك ليس من الحكمة بشئ.

ومن ذلك فقد وضح من تجارب المجتمعات التى حققت نجاحا كبيرا فى مجال تطبيق اللامركزية أن الأمر ليس مجرد اتخاذ قرار بتطبيق اللامركزية، وإنما الأمر يتطلب إنشاء ما يمكن أن نطلق عليه مسمى «البنية الأساسية» للامركزية سواء من الناحية البشرية أو المادية أو الإدارية، بالإضافة إلى إقامة نظام رقابى فعال يعتمد فى وضوح على الشفافية الكاملة بالتوازى مع نظام حاسم للثواب والعقاب.

واللامركزية فى أمثل صورها يجب أن تتصدى لعدد من الأمور الأساسية، نذكر منها:

١ ـ التحديد الواضح للمجالات المركزية وتلك اللامركزية وهو ما يتطلب توصيفا دقيقا للأعمال، والتفويض القاطع فى اتخاذ القرار على مختلف المستويات.

٢ ـ ومن حيث الموارد المالية، فخلافا لما هو جار عندنا من أن الموازنة العامة تضم عناصر موازنات المحافظات المختلفة طبقا لما يراه ممكنا القائم على شئون الخزانة العامة بعيدا عن تسلسل الأهمية فى احتياجات المحافظات، وبالتالى فإن تلك المخصصات المالية تتقرر لتكون فى مجملها قاصرة عن تحقيق طموحات تلك المحافظات، وعلى العكس نرى أن المقاطعات الألمانية تستأثر كل منها بكامل متحصلاتها من الضرائب والرسوم بينما تورد للخزانة العامة بعض تلك المتحصلات، وفى مقدمتها الضريبة على المبيعات وبعض الرسوم الفيدرالية التى يتفق عليها. ومن ثم فإن كل محافظة تتحمل بكل الأعباء والخدمات التى تحتاجها، كما تسدد قيمة الخدمات المؤداة إليها من ذاتها، وبذا تتحرر الخزانة العامة من تلك الأعباء التى تثقل كاهلها، وينخفض عدد العاملين التابعين لها لتتماشى مع المعدلات العالمية المتعارف عليها.

وهنا يجب أن يكون للدولة موقف حاسم بالنسبة لتعارض اللامركزية بمفهومها المنشود مع واقع أن الكثير من الخدمات التى توفرها الدولة للمحافظات يتم تمويلها من الخزانة العامة بصورة مباشرة، مثال ذلك، السكك الحديدية وإنشاء الطرق والكبارى وتكلفة صيانتها، وتوفير الخدمات المتعلقة بالزراعة والصناعة والسياحة والاستثمار، وكلها أمور أدت إلى بقاء صورة الإدارة فى عنق زجاجة ما بين المركزية واللامركزية، وهو أمر أشبه بحالة اللا حرب واللا سلم... بينما من الممكن أن تؤدى المحافظات للخزانة العامة تكاليف أو رسوم ما يؤدى لها من خدمات ومشروعات تمولها الخزانة العامة لحساب المحافظة دون ثمة تعارض قابل للاختلاف حولها.

٣ ـ من حيث الاستراتيجية والتنمية فان المحافظات من جانبها، وقد أصبحت تملك مقاليد أمورها متمثلة فى مواردها الذاتية ستتحول لتصبح صاحبة فكر تنموى واستثمارى يعمل على زيادة تلك الموارد بإتاحة فرص الاستثمار والتوسع التنموى فى جميع المجالات المختلفة، والتى قد تتميز بها بعض المحافظات عن غيرها من حيث الفرص الاستثمارية والاقتصادية المتاحة والجاهزة للاستثمار فيها، وبذا ستتحول المجالس الشعبية المحلية لتصبح أكثر تخصصا فى المجالات الاستثمارية.

كما يمكن لبعض المحافظات وفى خدمة مجالات لها أهميتها الاستراتيجية أن تقترض من الخزانة العامة أو من البنك المركزى لتمول جانبا من استثماراتها، وذلك طبقا لاتفاقات يحكمها ويلتزم بها أطرافها مثلما حدث فى تعمير برلين بعد وحدة الألمانيتين، حيث احتاجت العاصمة الموحدة لمعدلات إنفاق استثمارى تفوق المتاح لدى محافظة برلين ذاتيا فلجأت للحكومة المركزية فحصلت على ما تريد من أموال تردها فى تمويل يمتد ٢٠ عاما.

كما أن هذا لا يمنع من أن تمول الخزانة العامة مشروعات قومية مثل إنشاء الموانى أو المطارات أو تحديث للسكك الحديدية ومد لخطوطها لتشمل محافظات جديدة وغير ذلك مما تحتاجه الدولة لتحقيق استراتيجيتها القومية، سواء كان هذا التمويل منفردا أو بالتنسيق والمشاركة مع المحافظة المختصة، حيث يقسم العائد بين الخزانة العامة والمحافظة المعنية طبقا لنسب التمويل، وينسحب هذا الأمر أيضا فى حالة بناء الطرق والكبارى والأنفاق.

كما يمكن للمحافظات فى هذه الحالة وفى إطار اللامركزية المستقلة إداريا إبرام اتفاقيات التعاون الدولى بينها وبين دول خارجية وكذا محافظات مثل إقليم بافاريا أو برلين، لتتعاون معها فى إقامة مشروعات مشتركة والحصول على المنح والقروض وتبادل الطلاب وفرص الدراسات الأكاديمية دون الحاجة أن يمر ذلك من خلال الحكومة المركزية.

ومن الناحية السياسية فإن المحافظات ستتمتع بفرص إنشاء أحزابها السياسية داخل المحافظة وخارجها وتكوين برلماناتها المحلية التى تحوى جميع الأطياف السياسية أو فروعا للقائم من الأحزاب ذات التأثير الايجابى على المحافظة، وبذا يصبح الاستفتاء الانتخابى داخل المحافظات هو مكون للمحصلة النهائية للبرلمان المركزى الذى يحوى جميع المحافظات، وينسحب ذلك على مجلسى الشعب والشورى، الأمر الذى من شأنه رفع المشاركة الشعبية فى الحياة السياسية.

مما سبق من سرد لسياق اللامركزية فى إدارة المحليات والذى يقبل الاتفاق بقدر ما يقبل الاختلاف حوله طبقا لاختلاف الرؤى والتوجه، فإنما كان مقصدنا من سرد جانب من التجربة الأوروبية بالمقارنة بواقع الحال فى التجربة المصرية إنما كان تسليط الضوء من أن النقطة الحاكمة فى إحداث انطلاقه للامركزية فى الادارة يبدأ من الاستقلال المالى بموارد كل محافظة، بينما تورد متحصلات ضريبة المبيعات للخزانة العامة وهو أمر ليس بقليل بالاضافة لموارد الخزانة الأخرى من ايرادات جهات سيادية أخرى مثل قناة السويس والبترول والثروات المعدنية وغيرها، وما يحمله ذلك من إحداث انطلاقة تحتاجها مصر للعبور إلى المستقبل بأداء اقتصادى وسياسى آخذ فى التنامى بدفع ذاتى تحركه المصلحة العامة المتكاملة مع زيادة وعى الجماهير اقتصاديا وتنمويا وسياسيا.

الأمر ليس إتخاذ قرار بتطبيق اللامركزية إنما يتطلب إنشاء البنية الأساسية اللامركزية سواء من الناحية البشرية أو المادية