

إصلاح نظام مجلس الشيوخ والتحول للامركزية في مصر

تقرير الديمقراطية المحلية ٢٠٢٥ : ٢٠٢٦

تقرير الديمقراطية المحلية ٢٠٢٥ : ٢٠٢٦

إصلاح نظام مجلس الشيوخ والتحول للامركزية في مصر

© ٢٠٢٦

| مركز دراسات الديمقراطية الاجتماعية - مداد |

| برنامج الديمقراطية المحلية - مصر |

baladmena.org

| هذا الإصدار بموجب رخصة الابداع المشاعي (CC-BY-NC) ولا يجوز استخدامه للأغراض التجارية |



المحتويات

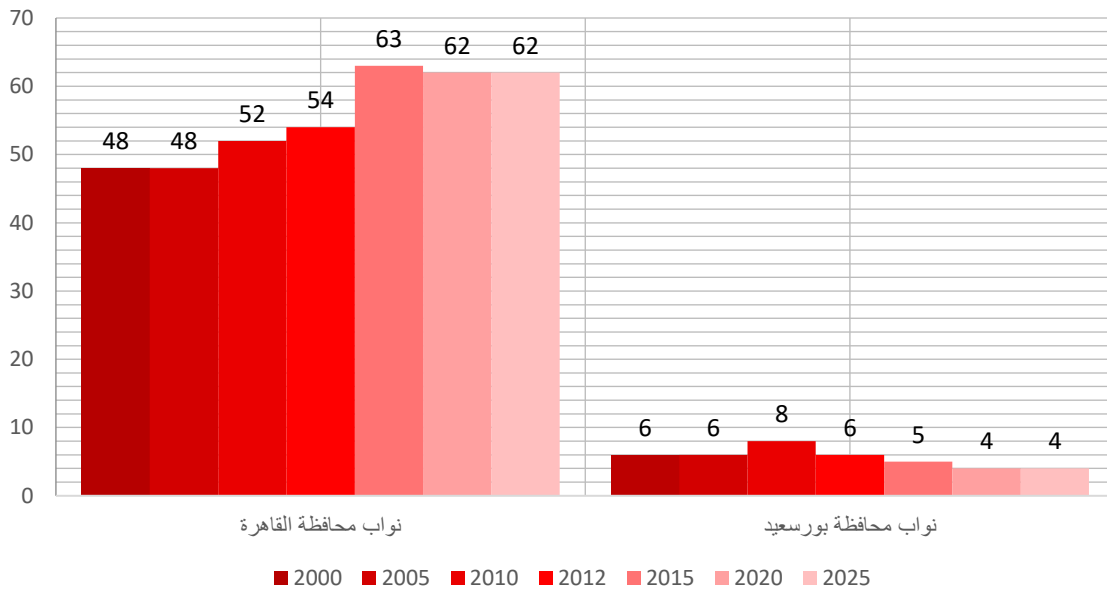
- ١- مدخل: أزمة التمثيل السياسي للمحافظات الصغيرة والمنخفضة التنمية | ٤
- ٢- تأمل في تاريخ تطور النظام الدستوري لمجلس الشيوخ المصري | ٨
- ٣- نظام الغرفة الثانية من البرلمانات في الأنظمة الدستورية المقارنة | ١٣
- ٣-١ التوازن بين مبدأ تمثيل السكان أو الناخبين ومبدأ تمثيل الجماعات المحلية | ١٤
- ٣-٢ الدولة الموحدة وتمثيل الجماعات المحلية في الغرفة الثانية من البرلمان | ١٨
- ٣-٣ التمثيل المتوازن في الغرفة الثانية من البرلمان والتنمية المحلية | ٢١
- ٤- سياسية مقترحة لإصلاح النظام الدستوري لمجلس الشيوخ المصري | ٢٦
- ٥- نظام مجلس الشيوخ ومهام التحول للامركزية بمستوياتها في مصر | ٣١
- ٦- دليل الديمقراطية المحلية وأهمية التمثيل النيابي المتوازن | ٣٧
- ٧- الجداول | ٤١

١١ | مدخل: أزمة التمثيل السياسي للمحافظات الصغيرة والمنخفضة التنمية

ينطلق هذا التقرير من محاولة فهم أزمة التمثيل السياسي للمحافظات الصغيرة أو منخفضة عدد السكان في ظل استمرار غيبة المجالس الشعبية المحلية ونكوص الحكومة عن اجراء الانتخابات المحلية وهو ما يؤثر سلبيًا على التمثيل السياسي للجماعات المحلية وقد سبق أن عالجتنا في تقارير سابقة هذه المشكلة من خلال تعزيز آليات المشاركة غير التقليدية وعلى رأسها لجان المنتفعين. وهو ما يرتبط في بالضرورة بإصلاح نظام الغرفة الثانية من البرلمان أو مجلس الشيوخ، ومن ثم طرح قضية التمثيل السياسي المتناسب للمحافظات لا سيما وان نظام التمثيل على أساس مبدأ نسبة السكان في مجلس النواب تؤدي مباشرة وبشكل مضطرب إلى ضعف تمثيل المحافظات الصغيرة وهي ما يعرف بالمحافظات الحدودية؛ شمال وجنوب سيناء والبحر الأحمر ومطروح والوادي الجديد، بالإضافة إلى السويس وبورسعيد بالمقارنة مع المحافظات الكبيرة وعلى رأسها القاهرة (أنظر: الشكل ١).

شكل ١:

مقارنة اعداد اعضاء مجلس النواب (الشعب) بين محافظتي القاهرة وبورسعيد في الفترة من ٢٠٢٥:٢٠٠٠



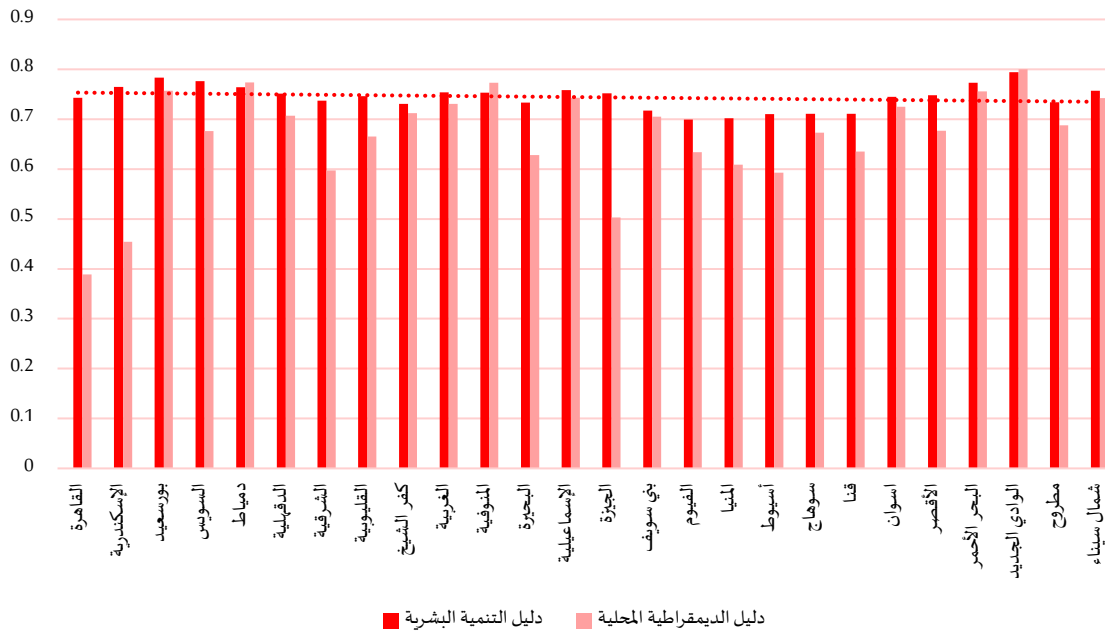
المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

ويركز التقرير على إصلاح نظام مجلس الشيوخ المصري بوصفه إطاراً مؤسسياً لمعالجة إشكالية التمثيل السياسي غير المتكافئ للمحافظات أو الأقاليم منخفضة السكان داخل الدولة الواحدة. ويبدأ التقرير من التساؤل حول مدى قدرة الغرفة الثانية على تصحيح اختلالات التمثيل الناتجة عن الاعتماد الحصري على معيار الكثافة السكانية في تشكيل

الغرفة الأولى، وذلك عبر دراسة نماذج مقارنة اعتمدت التمثيل المتساوي أو شبه المتساوي للوحدات الإقليمية، مقابل نماذج أخرى أخفقت في تحقيق هذا التوازن. كما تناقش الورشة التوتر القائم بين مبدأ "صوت لكل مواطن" ومتطلبات العدالة الإقليمية، وتفحص ما إذا كان نظام المجلسين يشكل حلاً بنيويًا لأزمة تمثيل المحافظات الطرفية، مثل محافظتي السويس وبورسعيد أم أنه قد يتحول في بعض السياقات إلى آلية رمزية لا تعالج جذور التهميش السياسي للمحافظات الصغيرة والأقل تطورًا.

شكل ٢:

مقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية بنتائج دليل التنمية البشرية في محافظات مصر ٢٠١٠-٢٠١٥



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

لا يقتصر التفاوت في مستويات التنمية البشرية بين المحافظات على كونه مشكلة اقتصادية أو اجتماعية، بل يمتد إلى كونه مشكلة سياسية تتعلق بتكافؤ فرص التأثير في القرارات العامة وتوزيع الموارد اللازمة للتنمية. فالتفاوت في القدرات الاقتصادية والتعليمية والصحية قد ينعكس على تفاوت قدرة المجتمعات المحلية على التعبير عن مصالحها والدفاع عنها داخل مؤسسات صنع القرار، بما يهدد بإعادة إنتاج الفوارق التنموية من خلال الآليات السياسية ذاتها. لا سيما مع وجود فجوات كبيرة في التنمية بين المحافظات حسب دليل التنمية البشرية، لا تنعكس في نتائج دليل الديمقراطية المحلية كما طورناه خصيصًا لأغراض هذا التقرير (أنظر: شكل ٢).

ولا تكفي، لمواجهة هذه المشكلة، المساواة في التمثيل القائم على عدد السكان وحده؛ إذ قد تظل مصالح الأقاليم الأقل سكانًا والأضعف تنمويًا محدودة الحضور في ظل تفاوت الأوزان الانتخابية والقدرات على التأثير السياسي. ومن ثم، تبرز

أهمية استكمال التمثيل السكاني بتمثيل إقليمي داخل الغرفة الثانية، يضمن حضور المدن والأقاليم بصرف النظر عن تفاوت أحجامها السكانية ومستويات تنميتها، ويتيح إدماج احتياجاتها في صناعة القرار الوطني. ولا يعني ذلك أن التمثيل الإقليمي وحده كافٍ لمعالجة التفاوت التنموي، وإنما أنه يوفر ضمانة مؤسسية ضرورية للحيلولة دون اختزال المصالح الوطنية في مصالح المناطق الأكثر سكانًا أو تقدمًا، ولفتح المجال أمام سياسات عامة أكثر استجابة للفوارق بين الأقاليم.

وفي هذا السياق، يتطلب إصلاح مجلس الشيوخ المصري إعادة النظر في فلسفة تشكيل الغرفة الثانية، بالانتقال من التركيز على تمثيل الكفاءات والخبرات المهنية إلى إقرار مبدأ تمثيل الجماعات المحلية والإقليمية بوصفها وحدات سياسية وإدارية ذات مصالح متميزة داخل الدولة. فلا يتعلق الأمر بمجرد ضمان حضور جغرافي متوازن للمحافظات، وإنما بإنشاء آلية مؤسسية تتيح لها التعبير عن مصالحها والمشاركة في صياغة التشريعات والسياسات العامة المؤثرة فيها، على نحو يحقق التكامل بين التمثيل السكاني في مجلس النواب والتمثيل الإقليمي في مجلس الشيوخ. ومن شأن هذا التحول أن يربط إصلاح الغرفة الثانية بمشروع أوسع للانتقال من اللامركزية الإدارية، التي تقتصر أساسًا على توزيع بعض الاختصاصات التنفيذية، إلى اللامركزية السياسية القائمة على تعزيز المشاركة المحلية في صنع القرار وتوسيع نطاق الاستقلال المؤسسي للوحدات المحلية في إدارة شؤونها.

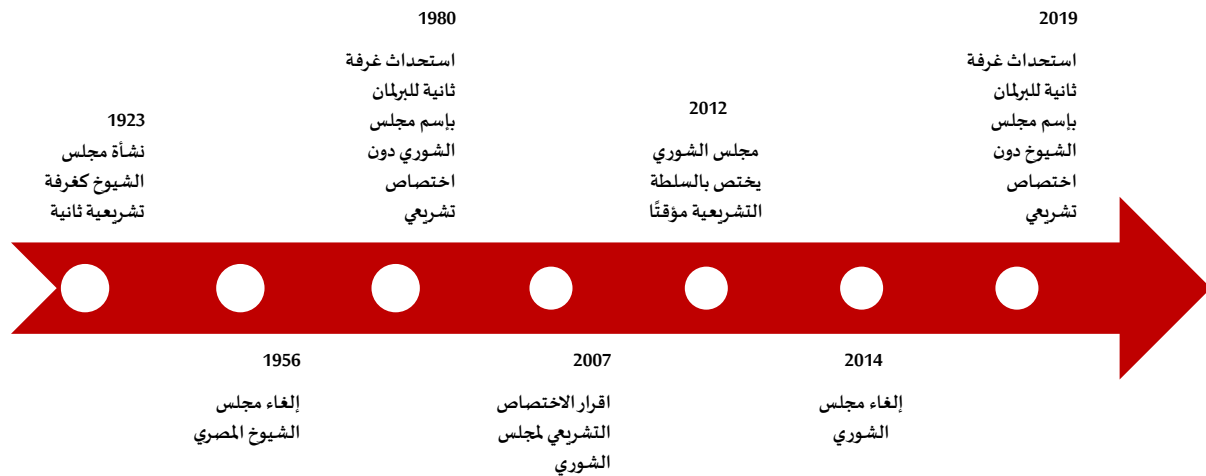
وبذلك لا يعود مجلس الشيوخ مجرد مؤسسة استشارية موازية لمجلس النواب أو زائدة نيابية لا مغزى حقيقي من وجودها في النظام السياسي ويمكن الاستغناء عنها كما حدث في سنوات ١٩٥٦ و ٢٠١٤، ويمكن تقديم مجلس الشيوخ على ضوء هذا النقد باعتباره، إطارًا دستوريًا لتمثيل المصالح الإقليمية وموازنة اختلالات التمثيل السكاني، بما يدعم اندماج المحافظات الحدودية والمحافظات منخفضة الكثافة السكانية مثل السويس وبورسعيد في عملية صنع القرار الوطني، ويحول دون اختزال العدالة السياسية في التناسب العددي بين السكان والمقاعد النيابية.

٢١ | تأمل في تاريخ تطور النظام الدستوري لمجلس الشيوخ المصري

مثل دستور ١٩٢٣ نقطة تحول في تنظيم الحياة النيابية المصرية، إذ أقر نظام البرلمان ذي المجلسين، المكوّن من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وفقاً للمادة ٧٣ منه. وقد جاء هذا التنظيم في إطار النظام النيابي البرلماني الذي تبناه الدستور، والقائم على توزيع الاختصاص التشريعي بين الملك والبرلمان، مع تقرير المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب. واختلف المجلسان في طريقة التشكيل ومدة العضوية والشروط اللازمة لها. فبينما كان مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين لمدة خمس سنوات، نصت المادة ٧٤ على انتخاب ثلاثة أخماس أعضاء مجلس الشيوخ وتعيين الملك الخمسين الباقين. وحددت المادة ٧٧ الحد الأدنى لسن عضو مجلس الشيوخ بأربعين سنة، كما تضمنت المادة ٧٨ شروطاً تتعلق بالفئات التي يجوز لها شغل العضوية، بما يعكس توجّهاً نحو إسنادها إلى ذوي الخبرة والمكانة الاجتماعية. وبلغت مدة العضوية عشر سنوات، مع تجديد نصف الأعضاء المنتخبين ونصف المعينين كل خمس سنوات.

شكل ٣:

تطور نظام الغرفة الثانية من البرلمان المصري في الفترة من ١٩٢٣: ٢٠١٩



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

أما من حيث الاختصاصات، فقد أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين في الأصل، مع بعض الاستثناءات، وجعل السلطة التشريعية مشتركة بين الملك والمجلسين. غير أن التجربة لم تجر في إطار دستوري مستقر؛ إذ شهدت الفترة تعديلات سياسية ودستورية متعاقبة، أبرزها دستور ١٩٣٠ الذي حل محل دستور ١٩٢٣ حتى عودة

العمل بالآخر سنة ١٩٣٥، بما أثر في استمرارية الحياة البرلمانية. مثل دستور ١٩٥٦ نقطة تحول في تاريخ التنظيم البرلماني المصري، إذ أنهى نظام المجلسين الذي أقره دستور ١٩٢٣، واستعاض عنه بنظام الغرفة التشريعية الواحدة تحت مسمى مجلس الأمة. وجاء هذا التحول في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، التي ألغت دستور ١٩٢٣ في ١٠ ديسمبر من العام نفسه، لتدخل البلاد مرحلة انتقالية مارست خلالها السلطة الثورية اختصاصات الحكم والتشريع، حتى صدور الدستور الجديد في يناير ١٩٥٦.

وقد ارتبط هذا التغيير بإعادة بناء النظام السياسي على أسس جمهورية مختلفة عن النظام النيابي السابق، فلم يعد البرلمان يتكون من مجلسين يتقاسمان الاختصاص التشريعي، وإنما من مجلس واحد هو مجلس الأمة. كما اعتمد تشكيل المجلس على ترشيح الاتحاد القومي، في إطار تنظيم سياسي مغاير للتعددية الحزبية التي عرفتها مرحلة دستور ١٩٢٣. وبموجب دستور ١٩٥٦، تشكل أول مجلس للأمة في ظل النظام الجديد، وبدأ جلساته في ٢٢ يوليو ١٩٥٧، واستمر حتى فبراير ١٩٥٨، حين انتهت ولايته في سياق قيام الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا. وهكذا لم يقتصر التحول الدستوري سنة ١٩٥٦ على إلغاء مجلس الشيوخ، بل عكس أيضًا تغييرًا أوسع في بنية التمثيل النيابي وعلاقته بالنظام السياسي، واستمر اعتماد الغرفة الواحدة في التنظيمات الدستورية اللاحقة، إلى أن أعيد الأخذ بنظام المجلسين سنة ١٩٨٠.

أعاد التعديل الدستوري الذي أقر بالاستفتاء الشعبي في ٢٢ مايو ١٩٨٠ نظام الغرفتين إلى التنظيم البرلماني المصري، بعد غياب مجلس الشيوخ منذ إلغاء دستور ١٩٢٣. وجاء ذلك بإضافة باب جديد إلى دستور ١٩٧١، خُصص لمجلس الشورى، في إطار توجه استهدف توسيع المشاركة السياسية وإعادة تنظيم الحياة النيابية. وقد حددت المادة ١٩٤ من الدستور اختصاص المجلس بدراسة واقتراح ما يراه كافيًا بدعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة. كما أوجبت المادة ١٩٥ أخذ رأيهِ في مسائل محددة، من بينها اقتراحات تعديل الدستور، ومشروعات القوانين المكملة له، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وبعض المعاهدات والمسائل التي يحيلها رئيس الجمهورية إليه. وبذلك لم يُمنح المجلس اختصاصًا تشريعيًا عامًا مماثلًا لاختصاص مجلس الشعب، بل اقتصر دوره على الدراسة وإبداء الرأي في المسائل التي حددها الدستور، مع اشتراط موافقته في بعض المسائل الواردة بالمادة ١٩٤.

أما تشكيله، فقد نصت المادة ١٩٦ على انتخاب ثلثي أعضائه بالاقتراع المباشر السري العام، وتعيين رئيس الجمهورية الثلث الباقي، فيما حددت المادة ١٩٨ مدة العضوية بست سنوات، مع تجديد نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات. وصدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ لتنظيم المجلس، وعقد أول اجتماعاته في الأول

من نوفمبر ١٩٨٠. وهكذا أعادت التجربة الغرفة الثانية، لكن بوظيفة يغلب عليها الطابع الاستشاري، خلافاً لنظام مجلس الشيوخ في ظل دستور ١٩٢٣. شهد مجلس الشورى تحولاً مهماً بموجب التعديلات الدستورية التي أُقرت في استفتاء ٢٦ مارس ٢٠٠٧، إذ أعادت صياغة اختصاصاته، ولا سيما المادتين ١٩٤ و ١٩٥، بما غيّر طبيعة مشاركته في العملية التشريعية. فبعد أن كان دور المجلس في عدد من المسائل يقتصر على إبداء الرأي، أصبحت موافقته واجبة في مسائل محددة، وهو ما مثل توسعاً في اختصاصاته الدستورية.

إطار ١:

مجلس الشيوخ المصري: من غرفة تشريعية ثانية إلى زائدة نيابية بلا اختصاص تشريعي

يكشف التطور التاريخي للغرفة الثانية في النظام الدستوري المصري عن تحولات متعاقبة في مبررات وجودها وطبيعة الوظيفة التي أُنيطت بها، سواء من حيث اختصاصاتها أو من حيث الأساس الذي يقوم عليه تشكيلها. فبعد أن أقر دستور ١٩٢٣ مجلس الشيوخ بوصفه شريكاً في الوظيفة التشريعية، بما يستتبعه ذلك من مشاركة في مناقشة القوانين وإقرارها، اتجه التنظيم الدستوري منذ عودة الغرفة الثانية سنة ١٩٨٠، تحت مسمى مجلس الشورى، إلى تغليب الوظيفة الاستشارية، قبل أن يُلغى المجلس سنة ٢٠١٤، ثم يُعاد إنشاؤه سنة ٢٠١٩ تحت مسمى مجلس الشيوخ، مع الإبقاء على اختصاصات محدودة لا ترقى إلى المشاركة العامة في ممارسة السلطة التشريعية. ولا تنفصل هذه التحولات عن التصورات المختلفة التي حكمت تشكيل الغرفة الثانية. فقد ارتبطت بعض نماذجها بفكرة الاستعانة بالكفاءات والخبرات المهنية والاجتماعية، باعتبار أن وجود أعضاء يمتلكون خبرة متخصصة يمكن أن يسهم في تحسين جودة التشريع وتقييم السياسات العامة. غير أن هذا التصور، على أهميته، لا يستنفد الوظائف الممكنة للغرفة الثانية، ولا يكفي وحده لتبرير وجود مؤسسة نيابية مستقلة، لا سيما إذا لم يقترن باختصاصات تتيح لها التأثير الفعلي في العملية التشريعية. فتمثيل الكفاءات يظل وسيلة لتحسين الأداء المؤسسي، وليس بالضرورة أساساً مستقلاً للتمثيل السياسي، كما أن الخبرة المهنية لا تعوض غياب الآليات التي تضمن التعبير عن المصالح الاجتماعية والإقليمية المتنوعة. ومن ثم، تبرز الحاجة إلى إعادة النظر في فلسفة تشكيل مجلس الشيوخ، فالحرفة الثانية يمكن أن تؤدي وظيفة دستورية متميزة عندما تصبح إطاراً مؤسسياً للتعبير عن احتياجات المحافظات والوحدات المحلية، والمشاركة في صياغة السياسات والتشريعات التي تمس مصالحها، بما يحقق قدرًا من التوازن بين التمثيل السكاني الذي تنهض به الغرفة الأولى والتمثيل الإقليمي الذي يمكن أن تضطلع به الغرفة الثانية. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في الحالة المصرية، حيث يطرح تعزيز اللامركزية تحدياً دستورياً ومؤسسياً يتجاوز مجرد نقل بعض الاختصاصات الإدارية من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية. إذ يتطلب التحول اللامركزي أيضاً إيجاد قنوات فعالة تتيح للمصالح المحلية المشاركة في صنع القرار العام، والتأثير في السياسات التشريعية والاقتصادية والاجتماعية التي تتصل بأولوياتها. ويمكن لمجلس الشيوخ، إذا أعيد تصميم قواعده وتشكيله واختصاصاته على هذا الأساس، أن يؤدي دوراً في الربط بين التمثيل النيابي والتنظيم الإقليمي للدولة، وأن يوفر مجالاً مؤسسياً لمناقشة آثار التشريعات والسياسات العامة على المحافظات والوحدات المحلية. وعلى هذا الأساس، لا تكمن المشكلة الأساسية في أن مجلس الشيوخ الحالي يتمتع باختصاصات محدودة فحسب، بل في عدم التناسب بين وجوده بوصفه غرفة ثانية وبين الوظيفة الدستورية المتميزة التي يؤديها. ومن ثم، فإن إصلاحه ينبغي أن يتجاوز توسيع اختصاصاته الاستشارية أو زيادة تمثيل أصحاب الخبرات، إلى إعادة بناء فلسفة وجوده ذاتها، من خلال الجمع بين اختصاصات تتيح مراجعة التشريعات وتمثيل المصالح الإقليمية والمحلية، بما يجعل تطوير مجلس الشيوخ جزءاً من مشروع أوسع للتحول إلى اللامركزية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

فقد أوجبت المادة ١٩٤ موافقة مجلس الشورى على اقتراحات تعديل مادة أو أكثر من الدستور، وعلى مشروعات القوانين المكملة للدستور التي حددتها المادة على سبيل الحصر، فضلاً عن معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو تتعلق بحقوق السيادة. كما نظمت المادة آلية تسوية الخلاف بين مجلسي الشعب والشورى بشأن هذه المسائل، من خلال لجنة مشتركة، ثم اجتماع مشترك للمجلسين عند تعذر الاتفاق. وفي المقابل، أعادت المادة ١٩٥ تحديد المسائل التي يؤخذ فيها رأي المجلس، لتشمل مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية، والمسائل المتصلة بالسياسة العامة للدولة أو سياساتها في الشؤون العربية والخارجية التي يحيلها إليه. وبذلك جمع التنظيم الدستوري بين اختصاصات تستلزم الموافقة وأخرى لا تتجاوز إبداء الرأي، دون أن يمنح مجلس الشورى اختصاصاً تشريعياً عاماً مماثلاً لمجلس الشعب.

شهد مجلس الشورى تحولاً جوهرياً في ظل دستور ٢٠١٢، الذي أقر نظام الغرفتين، مع الإبقاء على مجلس الشورى بوصفه الغرفة الثانية للسلطة التشريعية. فقد نصت المادة ١٢٨ على تشكيل المجلس من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام السري المباشر، مع تخصيص ثلث المقاعد للانتخاب بالنظام الفردي والثلثين لنظام القوائم، وفقاً للأحكام الدستورية المنظمة للانتخابات. وتمثل أبرز تحول في طبيعة المجلس في المادة ١٣١، التي منحت، عند حل مجلس النواب، اختصاصاته التشريعية المشتركة، مع عرض القوانين التي يقرها خلال مدة الحل على مجلس النواب فور انعقاده، ليقرر ما يراه بشأنها. وإلى جانب ذلك، نصت المادة ٢٣٠ من الأحكام الانتقالية على تولي مجلس الشورى القائم بتشكيله آنذاك سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد، على أن تنتقل هذه السلطة إلى مجلس النواب فور انتخابه، وتظل لديه إلى حين انتخاب مجلس شورى جديد خلال سنة من تاريخ انعقاد مجلس النواب.

وفي تطور لاحق اتجه دستور ٢٠١٤ إلى إلغاء مجلس الشورى، والعودة إلى نظام الغرفة التشريعية الواحدة، بعد أن كانت المادة ٤٨ من دستور ٢٠١٢ قد أبقت على نظام المجلسين. وجاء هذا التحول عقب عزل الرئيس محمد مرسي في يوليو ٢٠١٣، وحل مجلس الشورى بقرار من الرئيس المؤقت عدلي منصور، ثم إقرار لجنة الخمسين إلغاء المجلس والاكتفاء بمجلس النواب. وقد كرس الدستور الجديد هذا الاتجاه في المادة ١٠١، التي أسندت إلى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة، فضلاً عن الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. ولم يتضمن الدستور باباً مستقلاً لمجلس ثانٍ، على خلاف دستور ١٩٧١ بعد تعديله سنة ١٩٨٠ ودستور ٢٠١٢، كما نصت المادة ٢٤٥ على نقل العاملين بمجلس

الشورى إلى مجلس النواب، وأيلولة أموال المجلس إليه، بما عكس إنهاء وجوده المؤسسي وليس مجرد تقليص اختصاصاته.

وبذلك مثّل دستور ٢٠١٤ مرحلة جديدة في تاريخ الغرفة الثانية في مصر، إذ لم يعد النظام الدستوري يعترف بوجودها ضمن السلطة التشريعية، بعد تجربة امتدت منذ سنة ١٩٨٠ تحت مسمى مجلس الشورى. واستمر هذا الوضع حتى تعديلات ٢٠١٩، التي أعادت إنشاء الغرفة الثانية باسم مجلس الشيوخ. فبموجب المادة ٢٤٨، يختص المجلس بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية ودعم السلام الاجتماعي وحماية الحقوق والحريات وتعميق النظام الديمقراطي. أما المادة ٢٤٩، فتوجب أخذ رأيه في مسائل محددة، تشمل اقتراحات تعديل الدستور، والخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وبعض المعاهدات، ومشروعات القوانين التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب، فضلاً عن بعض المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة. وبذلك لا يملك المجلس سلطة تشريعية مستقلة أو حقاً دستورياً عاماً في إقرار القوانين، كما لا تُعرض عليه جميع مشروعات القوانين وجوباً.

وتثير هذه البنية تساؤلاً بشأن الوظيفة الدستورية التي يُفترض أن تؤديها الغرفة الثانية. فمجرد وجود مجلس إضافي لا يحقق بالضرورة الغاية من نظام المجلسين، ما لم يُسهم في تمثيل مصالح أو جماعات لا تستوعبها آليات التمثيل في الغرفة الأولى، أو يوفر آلية مؤسسية لمراجعة التشريعات. ومن هذه الزاوية، لا يكفي ما تقرره المادة ٢٥١ من مراعاة التمثيل العادل للسكان والمحافظات في تقسيم الدوائر الانتخابية؛ إذ يختلف التوزيع الجغرافي للتمثيل عن تمثيل الوحدات الإقليمية والمحلية بوصفها جماعات ذات مصالح ومطالب مشتركة. ومن ثم، فإن تفعيل الدور الدستوري لمجلس الشيوخ يقتضي إعادة النظر في اختصاصاته وتكوينه بما يلائم إحدى الوظائف التاريخية للغرفة الثانية، وهي تمثيل المصالح الإقليمية والمحلية، إلى جانب مراجعة التشريعات من منظور يتجاوز الاعتبارات الحزبية والانتخابية المباشرة. ويمكن أن يشكل ذلك مدخلاً لربط إصلاح المجلس بالتحول إلى اللامركزية.

٣١ | نظام الغرفة الثانية من البرلمانات في النظم الدستورية المقارنة

نتناول هذه الفصل تطوّر فكرة الغرفة الثانية في البرلمانات المعاصرة بوصفها أداة دستورية لتنويع التمثيل الديمقراطي، لا سيما من خلال إدماج الجماعات المحلية والوحدات الإقليمية في العملية التشريعية. وتنطلق الورشة من مقارنة نماذج دستورية ديمقراطية مختلفة، تشمل الفيدراليات الكلاسيكية (كالولايات المتحدة وألمانيا والبرازيل والهند)، والدول اللامركزية أو الإقليمية (مثل فرنسا وجنوب أفريقيا)، وصولاً إلى النماذج الواحدة أو الانتقالية (كتونس والجزائر ومصر). وتهدف هذه المقارنة إلى إبراز الفوارق بين الغرفة الثانية باعتبارها تمثيلاً للوحدات المكوّنة للدولة، وبين كونها آلية لتمثيل سياسي لا يختلف في طبيعته عن التمثيل السياسي للسكان في الغرفة الأولى من البرلمانات (أنظر: جدول ١).

جدول ١:

مقارنة الغرفة الثانية من البرلمان في بعض النظم الدستورية الديمقراطية المختارة مع مصر

الدولة	الغرفة الثانية	بنية الدولة	أسلوب التمثيل	طريقة الاختيار	الفلسفة الدستورية
الولايات المتحدة الأمريكية	مجلس الشيوخ (Senate)	فيدرالية	تمثيل متساو للولايات	انتخاب مباشر - عضوان لكل ولاية	حماية الولايات كوحدات مكوّنة ومنع هيمنة الأغلبية السكانية
فرنسا	مجلس الشيوخ	دولة أحادية لامركزية	تمثيل الجماعات المحلية	انتخاب غير مباشر بواسطة هيئة نائية محلية	إدماج البعد الإقليمي داخل الدولة الموحدة
ألمانيا	البوندسترات (Bundesrat)	فيدرالية	تمثيل حكومات الولايات	تعيين من حكومات الولايات	مشاركة تنفيذية - إقليمية مباشرة في التشريع الاتحادي
البرازيل	مجلس الشيوخ الاتحادي	فيدرالية	تمثيل متساو للولايات	انتخاب مباشر - ٣ أعضاء لكل ولاية	تعزيز التوازن بين الاتحاد والولايات
الهند	مجلس الولايات (Rajya Sabha)	فيدرالية/شبه فيدرالية	تمثيل الولايات وفق السكان	انتخاب غير مباشر من مجالس الولايات	تمثيل الأقاليم مع مراعاة الوزن السكاني داخل الاتحاد
جنوب أفريقيا	المجلس الوطني للأقاليم (NCOP)	دولة إقليمية	تمثيل الأقاليم	وفود من حكومات الأقاليم	حماية الاختصاصات الإقليمية في العملية التشريعية
تونس	المجلس الوطني للجهات والأقاليم	دولة أحادية مركزية	تمثيل جهوي/تراي	انتخاب غير مباشر متعدد المراحل	تجسيد "الديمقراطية القاعدية" والبعد المحلي المشاركة في التشريع
الجزائر	مجلس الأمة	دولة أحادية مركزية	تمثيل محلي ولائي (أي تمثيل الولايات)	انتخاب غير مباشر - تعيين رئاسي	المشاركة في التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية

مصر	مجلس الشيوخ	دولة أحادية مركزية	تمثيل سياسي للسكان وتمثيل بعض الفئات من خلال التعيين	انتخاب مباشر - تعيين رئاسي	غرفة استشارية لضبط العملية التشريعية
-----	-------------	--------------------	--	-------------------------------	---

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

وتظهر المقارنة أن مجلس الشيوخ المصري -دون سواه من مجالس تمثل الغرفة الثانية للبرلمانات في الأنظمة الدستورية محل المقارنة -يجمع في تشكيله بين التمثيل السياسي للسكان، وفقاً لمعيار التمثيل العددي للناخبين في الدوائر الانتخابية المختلفة، وتمثيل بعض الفئات من أصحاب الكفاءات والخبرات الأكاديمية والفنية عن طريق التعيين. ويعكس هذا التنظيم غلبة التصور الاستشاري لوظيفة المجلس، ويجعله أقرب، من حيث فلسفة التشكيل، إلى المجالس القومية المتخصصة منه إلى الغرف الثانية التي تستند إلى أساس متميز للتمثيل النيابي. ومن ثم، يمثل النموذج المصري حالة استثنائية في نطاق النماذج المقارنة محل الدراسة؛ إذ لا يقوم تشكيل المجلس على تمثيل الجماعات الإقليمية بوصفها وحدات ذات مصالح سياسية ومؤسسية متميزة، ولا على إرساء توازن بين التمثيل السكاني في الغرفة الأولى والتمثيل الإقليمي في الغرفة الثانية. وإنما يعيد إنتاج التمثيل السكاني ذاته، مع إضافة عنصر تعييني يستهدف الاستفادة من الخبرات والكفاءات.

ويتربط على ذلك أن المجلس لا يقدم أساساً تمثيلاً مغايراً لمجلس النواب بقدر ما يضيف إليه عنصراً استشارياً، دون أن يقترن ذلك باختصاص تشريعي عام يتيح له الاضطلاع بوظيفة مستقلة في مراجعة التشريعات. وتكشف هذه الخصوصية عن مفارقة مؤسسية تتمثل في إنشاء غرفة ثانية دون تبني أحد الأسس المميزة التي تبرر وجودها في النظم المقارنة، الأمر الذي يثير التساؤل حول جدوى الإبقاء على هذا النموذج بصورته الحالية، ويدعم الحاجة إلى إعادة بناء فلسفة تشكيله على أساس تمثيل المحافظات والجماعات المحلية، بما يربط إصلاح الغرفة الثانية بتعزيز اللامركزية السياسية وتصحيح اختلالات التمثيل الإقليمي داخل الدولة.

٣-١ التوازن بين مبدأ تمثيل السكان أو الناخبين ومبدأ تمثيل الجماعات المحلية

تنبع أهمية التوازن بين مبدأ تمثيل السكان أو الناخبين ومبدأ تمثيل الجماعات المحلية من اختلاف الوظيفة السياسية والدستورية التي يؤديها كل منهما. فبينما يستند التمثيل السكاني إلى مبدأ المساواة السياسية بين المواطنين، بحيث تتناسب القوة التمثيلية للدوائر الانتخابية مع عدد سكانها أو ناخبها، يستند التمثيل الإقليمي إلى الاعتراف بأن الدولة، وإن كانت تتكون من مواطنين متساوين في الحقوق السياسية، تضم كذلك وحدات

إقليمية تتباين في مصالحها واحتياجاتها وأولوياتها التنموية. ولا يعني هذا التباين إهدار المساواة بين المواطنين أو الانتقاص من وزن أصواتهم، وإنما يعكس اختلافًا في موضوع التمثيل ذاته: فالغرفة الأولى تمثل المواطنين بوصفهم أفرادًا، في حين يمكن للغرفة الثانية أن تمثل الجماعات المحلية بوصفها كيانات إقليمية ذات مصالح مشتركة. ومن ثم، فإن الجمع بين المبدأين لا يقوم على المفاضلة بين المساواة العددية والعدالة الإقليمية، بل على التكامل بينهما، بما يحول دون اختزال الإرادة السياسية للدولة في مجرد تجميع حسابي لأصوات الناخبين، ويتيح إدماج الاعتبارات الإقليمية في عملية صنع القرار الوطني.

إطار ٢:

مجلس الشيوخ الأمريكي: والتوازن بين مبدأ تمثيل السكان ومبدأ تمثيل الولايات

يُعد مجلس الشيوخ الأمريكي أحد مجلسي الكونجرس، إلى جانب مجلس النواب، وقد أنشأه دستور الولايات المتحدة الصادر سنة ١٧٨٧ في إطار النظام الفيدرالي الذي يوازن بين تمثيل السكان وتمثيل الولايات. فبينما يقوم مجلس النواب على التمثيل السكاني، يقوم مجلس الشيوخ على المساواة بين الولايات، إذ تتمتع كل ولاية بعضوين بصرف النظر عن عدد سكانها، بما يضمن مشاركة الولايات في ممارسة السلطة التشريعية الاتحادية على قدم المساواة. وقد شهدت طريقة تشكيل المجلس تحولًا مهمًا بموجب التعديل الدستوري السابع عشر الصادر سنة ١٩١٣؛ إذ انتقل اختيار أعضائه من الهيئات التشريعية للولايات إلى الانتخاب الشعبي المباشر. ويضم المجلس مائة عضو، بواقع عضوين عن كل ولاية، وتبلغ مدة العضوية ست سنوات، مع تجديد ثلث المقاعد تقريبًا كل سنتين، بما يضمن الاستمرارية المؤسسية وعدم تغيير تركيبته بالكامل في انتخابات واحدة. ويُشترط في العضو ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة، وأن يكون مواطنًا أمريكيًا منذ تسع سنوات على الأقل، وأن يكون من سكان الولاية التي يُنتخب عنها. ويتمتع مجلس الشيوخ باختصاصات تشريعية ورقابية ودستورية متميزة. فهو يشارك مجلس النواب في سن القوانين الاتحادية، وتخضع مشروعات القوانين، من حيث الأصل، لموافقة المجلسين قبل عرضها على رئيس الجمهورية للتصديق عليها أو الاعتراض عليها. ورغم أن مشروعات قوانين الإيرادات يجب أن تبدأ في مجلس النواب، فإن مجلس الشيوخ يملك اقتراح التعديلات عليها والموافقة عليها. ويؤدي المجلس دورًا محوريًا في الرقابة على السلطة التنفيذية؛ إذ يختص بالموافقة على المعاهدات الدولية بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، كما يشارك في تعيين كبار المسؤولين الاتحاديين والقضاة والسفراء من خلال الموافقة على ترشيحات الرئيس. ويختص كذلك بمحاكمة المسؤولين الذين يوجه إليهم مجلس النواب اتهامات تستهدف عزلهم من مناصبهم، ولا تصدر الإدانة إلا بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين. ويتمتع مجلس الشيوخ أيضًا بدور في بعض الإجراءات الدستورية الخاصة، من بينها اختيار نائب الرئيس عند تعادل الأصوات الانتخابية وفقًا للأحكام الدستورية ذات الصلة، والمشاركة في اقتراح التعديلات الدستورية. ويكرس الدستور ضمانات خاصة تتمثل في عدم جواز حرمان أي ولاية من التمثيل المتساوي في المجلس دون موافقتها. وبذلك يجمع مجلس الشيوخ الأمريكي بين تمثيل الولايات في النظام الفيدرالي، والمشاركة في التشريع، والرقابة على السلطة التنفيذية، بما يجعله عنصرًا أساسيًا في نظام الضوابط والتوازنات الدستورية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

وتؤكد أهمية هذا التوازن بالنظر إلى ما قد يترتب على الاعتماد الحصري على معيار التمثيل السكاني من تهيمش سياسي نسبي للمحافظات والأقاليم الأقل سكانًا، ولا سيما إذا اقترن تفاوت الكثافة السكانية بتفاوت في الموارد وفرص التنمية والقدرة على التأثير في السياسات العامة. ففي هذه الحالة، قد تنعكس الأوزان السكانية الأكبر

على توزيع المقاعد في الغرفة الأولى، بما يمنح المصالح المرتبطة بالمراكز الحضرية الكبرى قدرة تمثيلية أوسع، دون أن يضمن بالضرورة حضوراً مكافئاً للاحتياجات الإقليمية الخاصة بالمناطق الطرفية أو الأقل كثافة سكانية. وهنا تبرز الوظيفة التعويضية للغرفة الثانية، لا باعتبارها أداة لإلغاء التفاوت السكاني أو منح المواطنين في بعض المناطق وزناً انتخابياً أعلى داخل الغرفة الأولى، وإنما بوصفها آلية دستورية موازية تتيح للجماعات المحلية المشاركة في التعبير عن مصالحها والتأثير في التشريعات والسياسات التي تمسها. ويكتسب هذا الدور أهمية إضافية في سياق التحول نحو اللامركزية السياسية.

إذ إن تمثيل الوحدات المحلية على المستوى الوطني يمكن أن يعزز مشاركتها في تحديد أولويات التنمية وتوزيع الموارد ومناقشة التشريعات المنظمة لاختصاصاتها، بما يدعم التكامل بين التمثيل النيابي للمواطنين والتمثيل المؤسسي للجماعات المحلية، ويحد من احتمالات تحول التفاوت السكاني إلى تفاوت دائم في القدرة على التأثير السياسي. ولقد تبلور مبدأ الجمع بين التمثيل السكاني والتمثيل الإقليمي في صورته الدستورية الأكثر تأثيراً مع تأسيس النظام الفيدرالي الأمريكي بموجب دستور ١٧٨٧، في سياق الخلاف بين الولايات الكبيرة والصغيرة حول توزيع التمثيل داخل السلطة التشريعية الاتحادية. فقد هدد الخلاف بشأن هذه المسألة بإفشال المؤتمر الدستوري، إلى أن أقر ما عُرف بالتسوية الكبرى (Great Compromise)، التي قامت على تخصيص مجلس النواب للتمثيل متناسب مع عدد السكان، ومجلس الشيوخ للتمثيل المتساوي للولايات.

بحيث تتمتع كل ولاية بعضوين بصرف النظر عن تفاوت حجم سكانها. ولم يكن هذا الترتيب مجرد تسوية حسابية بين وحدات إقليمية متفاوتة الحجم، بل كان جزءاً من بناء دستوري يوازن بين مبدأ السيادة الشعبية ومتطلبات الاتحاد الفيدرالي، ويمنح الولايات ضماناً مؤسسية للمشاركة في صنع القرار الاتحادي، مع توزيع السلطة التشريعية بين غرفتين تختلفان في أساس التمثيل. وقد أسهمت هذه التسوية في تجاوز أحد أبرز عوائق تأسيس الاتحاد، وفي توفير أساس مؤسسي لاستمرار مشاركة الولايات في النظام الاتحادي، وإن كان من غير الدقيق اختزال استقرار النظام السياسي الأمريكي الممتد لأكثر من قرنين في تصميم مجلس الشيوخ وحده؛ إذ يرتبط ذلك أيضاً بعوامل دستورية وسياسية وتاريخية أخرى.

وقد تجاوز تأثير النموذج الأمريكي حدود الولايات المتحدة، وأصبح أحد المراجع الأساسية في تطور النظم الفيدرالية والغرف الثانية، وإن لم تنتقل التجربة إلى الدول الأخرى في صورة موحدة؛ إذ أعادت كل دولة صياغة العلاقة بين التمثيل السكاني والتمثيل الإقليمي وفقاً لبنيتها الدستورية وطبيعة وحداتها المكونة. وتظهر أوجه التأثير بهذا النموذج، على اختلاف صورها، في نظم مثل أستراليا وسويسرا وألمانيا، حيث تؤدي الغرفة الثانية دوراً في إدماج الوحدات المكونة للدولة في عملية صنع القرار الاتحادي، مع اختلاف قواعد التمثيل وطريقة اختيار الأعضاء والاختصاصات المقررة لكل مجلس.

إطار ٣:

البوندسترات الألمانية: تمثيل الولايات الاتحادية والمشاركة في صنع القرار التشريعي

يقوم النموذج الألماني على تمييز مؤسسي بين تمثيل الشعب على المستوى الاتحادي وتمثيل الولايات بوصفها وحدات مكونة للاتحاد. فبينما يُنتخب البوندستاج (Bundestag) لتمثيل الشعب الألماني، يتألف البوندسترات من أعضاء حكومات الولايات الذين تعينهم تلك الحكومات وتستطيع عزلهم، وفقاً للمادة ٥١ من القانون الأساسي. ولا توجد انتخابات مستقلة لعضوية البوندسترات؛ إذ تتغير تركيبته تبعاً لتغير الحكومات في الولايات عقب الانتخابات المحلية الخاصة بها. وبذلك لا يقتصر التمثيل الإقليمي على نقل المصالح المحلية إلى المستوى الاتحادي، بل يمتد إلى إشراك حكومات الولايات في ممارسة السلطة الاتحادية ذاتها. لا يمنح النظام الألماني الولايات أصواتاً متساوية، كما لا يوزعها تناسبياً مع عدد السكان. فلكل ولاية ثلاثة أصوات على الأقل، وترتفع إلى أربعة إذا تجاوز سكانها مليوني نسمة، وخمسة إذا تجاوزوا ستة ملايين، وستة إذا تجاوزوا سبعة ملايين. وتُبدل أصوات كل ولاية بصورة موحدة، بما يعكس موقف حكومتها، لا مواقف الأعضاء الأفراد باعتبارهم ممثلين مستقلين. ويعبر هذا الترتيب عن تسوية بين مبدأ المساواة بين الوحدات الاتحادية ومراعاة الاختلافات السكانية بينها؛ فلا تستطيع الولايات الأكبر احتكار القرار بحكم عدد سكانها، ولا تتمتع الولايات الأصغر بمساواة عددية كاملة تتيح لها تجاوز الثقل السكاني للولايات الكبرى. ويشارك البوندسترات في العملية التشريعية الاتحادية، لكنه لا يمارس اختصاصاته بالطريقة نفسها في جميع القوانين. فهناك قوانين يتوقف إقرارها على موافقته، ولا سيما في المجالات التي تمس اختصاصات الولايات أو بنيتها الإدارية ومواردها المالية، بينما يستطيع الاعتراض على قوانين أخرى مع إمكان تجاوز اعتراضه وفقاً للشروط الدستورية. كما يملك حق اقتراح القوانين، ويشارك في إجراءات تعديل القانون الأساسي. وإذا نشأ خلاف بينه وبين البوندستاج، أمكن اللجوء إلى لجنة الوساطة، التي تضم ١٦ عضواً من كل مجلس، بهدف التوصل إلى تسوية تشريعية. ومن ثم، فإن دوره ليس استشارياً فحسب، بل يقوم على مشاركة دستورية فعلية في صناعة القرار، تتفاوت قوتها بحسب طبيعة التشريع محل النظر.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

وتكشف هذه التجارب أن الغاية من الغرفة الثانية لا تتحقق بمجرد إنشاء مجلس إضافي، بل بوجود أساس تمثيلي متميز يمنحه وظيفة دستورية لا تؤدّيها الغرفة الأولى، ويتيح الموازنة بين وحدة الإرادة السياسية للدولة وتعدد المصالح الإقليمية داخلها. ومن ثم، فإن الاستفادة من التجربة الأمريكية في إصلاح مجلس الشيوخ المصري لا تستلزم استنساخ التمثيل المتساوي للولايات في دولة اتحادية، وإنما تقتضي بحث إمكان تكيف مبدأ التمثيل الإقليمي مع بنية الدولة المصرية الموحدة، بحيث تصبح المحافظات والجماعات المحلية طرفاً مؤسسياً في صياغة السياسات والتشريعات الوطنية، بما يدعم مسار اللامركزية ويعالج اختلالات التمثيل التي لا يستطيع معيار الكثافة السكانية وحده تصحيحها.

وتكمن أهمية النموذج الألماني في إظهار أن الغرفة الثانية يمكن أن تؤدي وظيفة مختلفة عن وظيفة الغرفة الأولى، عبر تمثيل الوحدات الإقليمية ومصالحها المؤسسية، بدلاً من إعادة إنتاج التمثيل السكاني نفسه. لكن لا يمكن نقل هذا النموذج إلى مصر بحذافيره؛ البوندسترات يستند إلى بنية اتحادية تتمتع فيها الولايات باختصاصات دستورية خاصة، بينما تقوم مصر على نظام الدولة الموحدة. كما أن تمثيل الحكومات المحلية مباشرة في مجلس وطني قد يثير أسئلة مختلفة تتعلق بشرعية التمثيل، واستقلال الإدارة المحلية، وحدود الاختصاصات التشريعية.

ولذلك فإن الدرس المقارن ليس ضرورة إنشاء مجلس مطابق للبوندسترات، وإنما إمكان تصميم غرفة ثانية تتأسس على تمثيل إقليمي متميز، وتمنح المحافظات صوتاً مؤسسياً في التشريع والسياسات العامة، مع تكييف ذلك مع طبيعة الدولة المصرية ونظامها الدستوري.

٢-٣ الدولة الموحدة وتمثيل الجماعات المحلية في الغرفة الثانية من البرلمان

تقوم الدولة الموحدة، من حيث تنظيمها الدستوري، على وحدة السلطة السياسية والسيادة الدستورية، دون أن يحول ذلك بالضرورة دون توزيع الاختصاصات بين مستويات مختلفة من الحكم أو الاعتراف بالوحدات الإقليمية بوصفها كيانات ذات مصالح وخصوصيات متميزة. ومن ثم، فإن وحدة الدولة لا تستلزم بالضرورة وحدة أنماط التمثيل السياسي داخل مؤسساتها، كما أن تبني نظام اللامركزية لا يقتصر على نقل بعض الاختصاصات الإدارية من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية، بل قد يقتضي أيضاً إيجاد قنوات مؤسسية تتيح للجماعات المحلية المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر في مصالحها.

وفي هذا السياق، تبرز الغرفة الثانية بوصفها إحدى الآليات الدستورية الممكنة لاستكمال التمثيل السياسي الذي تهض به الغرفة الأولى. فبينما يستند تمثيل المواطنين في الغرفة الأولى، في الأصل، إلى مبدأ المساواة في التمثيل وفقاً للمعيار السكاني، يمكن للغرفة الثانية أن تتبنى منطقاً مغايراً يقوم على تمثيل الوحدات الإقليمية والجماعات المحلية، بما يسمح بإدماج مصالحها في العملية التشريعية، ويحد من احتمالات تهميش المحافظات أو الأقاليم الأقل سكاناً في مواجهة المراكز الحضرية الكبرى. ولا يعني ذلك المفاضلة بين المساواة السياسية للمواطنين والعدالة الإقليمية، بل السعي إلى التوفيق بينهما من خلال توزيع وظائف التمثيل بين مؤسستين نيابيتين تتكاملان بدلاً من أن تكرر إحداها الأخرى.

وتتجاوز أهمية هذا التصور مجرد تحقيق توازن جغرافي في تشكيل البرلمان؛ إذ يمكن أن يسهم في ربط التمثيل الوطني باللامركزية السياسية، وتعزيز مشاركة الوحدات المحلية في صياغة السياسات العامة، ولا سيما تلك المتعلقة بالتنمية الإقليمية وتوزيع الموارد وتنظيم الإدارة المحلية. ومع ذلك، فإن مجرد إنشاء غرفة ثانية لا يضمن تحقيق هذه الأهداف؛ إذ تتوقف فاعليتها على طبيعة الوحدات التي تمثلها، وآلية اختيار أعضائها، والاختصاصات الدستورية الممنوحة لها. ومن هنا، تبرز أهمية دراسة النماذج المقارنة التي تبنت صوراً مختلفة لتمثيل الجماعات الإقليمية، سواء داخل الدول الاتحادية أو في إطار الدول الموحدة، لاستكشاف إمكانات الاستفادة منها في تطوير نظام مجلس الشيوخ المصري.

إطار ٤:

مجلس الشيوخ الفرنسي: من تعقيدات التطور الدستوري إلى تمثيل الجماعات المحلية وتعزيز اللامركزية

تكتسب التجربة الفرنسية أهمية خاصة في دراسة إصلاح الغرف الثانية؛ إذ تقدم نموذجًا لتمثيل الجماعات الإقليمية داخل دولة موحدة غير فيدرالية، دون اشتراط تمتع هذه الجماعات بسيادة دستورية مستقلة على غرار الولايات في النظم الفيدرالية. وتقوم خصوصية هذا النموذج على الجمع بين الطبيعة التشريعية لمجلس الشيوخ وبين مهمته الدستورية في تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية، التي يقرها صراحةً الفصل ٢٤ من دستور ١٩٥٨. فالمجلس ليس مجرد هيئة استشارية تضم أصحاب الخبرات، وإنما إحدى غرفتي البرلمان، يشارك في سن القوانين والرقابة على عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة، مع اضطلاع بوظيفة تمثيلية متميزة عن وظيفة الجمعية الوطنية المنتخبة مباشرة من المواطنين. ولا يمكن فهم هذه الوظيفة بمعزل عن التطور التاريخي المعقد لمجلس الشيوخ الفرنسي. فقد تعاقبت على فرنسا تجارب دستورية متعددة اختلفت في طبيعة الغرفة الثانية وموقعها من السلطة التشريعية، من مجلس الشيوخ في دستور السنة الثالثة (١٧٩٥)، إلى مجلس النبلاء في ظل استعادة الملكية، ثم مجلس الأقران في ملكية يوليو، فمجلس الشيوخ في ظل الجمهورية الثانية والإمبراطورية الثانية، وصولاً إلى مجلس الشيوخ في الجمهورية الثالثة، ثم مجلس الجمهورية في ظل الجمهورية الرابعة. ولم يكن هذا التعاقب مجرد تغيير في التسميات، بل عكس صراعاً مستمراً بشأن أساس التمثيل النيابي، ومدى استقلال الغرفة الثانية، وعلاقتها بالسلطة التنفيذية والغرفة الأولى. وفي ظل الجمهورية الخامسة، استقر المجلس في صورة دستورية مختلفة بموجب دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨، الذي أبقى على الثنائية البرلمانية في إطار نظام يقوم على ترشيد العمل البرلماني، مع إسناد مهمة تمثيل الجماعات الإقليمية إليه صراحةً. ومن ثم، فإن خصوصية التجربة الفرنسية لا تتمثل في استمرارية مؤسسية خالية من الانقطاعات، وإنما في إعادة صياغة وظيفة الغرفة الثانية ضمن نظام دستوري متغير، حتى أصبحت العلاقة بين التمثيل النيابي والتنظيم الإقليمي للدولة أحد مرتكزات شرعيتها المؤسسية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٥

وتظهر أهمية النموذج الفرنسي بوضوح في طريقة تشكيل مجلس الشيوخ؛ فأعضاؤه، البالغ عددهم ٣٤٨ عضواً، يُنتخبون بالاقتراع غير المباشر بواسطة هيئة انتخابية تتكون أساساً من ممثلي الجماعات المحلية، وفي مقدمتهم المندوبون المنتخبون عن المجالس البلدية، إلى جانب أعضاء المجالس الإقليمية والمحلية والبرلمانيين. ويترتب على ذلك أن أساس التمثيل في المجلس لا يقتصر على عدد السكان، وإن ظل عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة متأثراً بحجم سكانها، بل يرتبط كذلك ببنية التمثيل المحلي ومستويات الإدارة الإقليمية.

وبذلك تتاح للمؤسسات المحلية قناة للاتصال بالمستوى الوطني من خلال ممثليها المنتخبين، دون تحويل فرنسا إلى دولة فيدرالية أو منح المحافظات والأقاليم سيادة تشريعية مستقلة. كما أن اختصاص المجلس لا ينفصل عن هذا الأساس التمثيلي؛ إذ تنص المادة ٣٩ من الدستور على أن مشروعات القوانين التي يكون موضوعها الأساسي تنظيم الجماعات الإقليمية تُعرض أولاً على مجلس الشيوخ، بما يمنحه موقعاً متميزاً في مناقشة التشريعات المتصلة بتنظيم الإدارة المحلية وتوزيع اختصاصاته.

وقد تعزز هذا الارتباط بين الغرفة الثانية واللامركزية مع التعديل الدستوري الصادر في ٢٨ مارس ٢٠٠٣، الذي أضاف إلى المادة الأولى من الدستور أن تنظيم الجمهورية «لامركزي»، ووسع بذلك الأساس الدستوري للاعتراف باللامركزية في إطار الدولة الموحدة. وفي هذا السياق، يؤدي مجلس الشيوخ دورًا يتجاوز مجرد استشارة الخبراء؛ فهو يتيح للممثلين المحليين نقل مشكلات الوحدات الإقليمية إلى المجال التشريعي الوطني، ومراجعة مشروعات القوانين التي تمس تنظيمها واختصاصاتها، ومراقبة السياسات العامة ذات الصلة باللامركزية. وقد أنشأ المجلس كذلك آليات متخصصة لدراسة قضايا الجماعات الإقليمية واللامركزية.

على أن يكون ذلك بما يعزز صلته بالممثلين المحليين. ومع ذلك، لا يعني هذا أن مجلس الشيوخ هو الذي أنشأ اللامركزية الفرنسية أو أنه يضمن وحده نجاحها؛ فإرساء النظام اللامركزي يرتبط أيضًا بالتعديلات الدستورية والتشريعات المنظمة للجماعات المحلية والموارد والاختصاصات الممنوحة لها. وتكمن الدلالة الأساسية للتجربة في أن الغرفة الثانية يمكن أن تؤدي وظيفة دستورية متميزة في دولة موحدة عندما يجمع تشكيلها بين التمثيل المحلي واختصاصات برلمانية فعلية، بما يجعلها حلقة وصل بين المصالح الإقليمية وصنع القرار الوطني. وبالنسبة إلى الحالة المصرية، فإن الدرس المقارن لا يتمثل في نقل قواعد انتخاب مجلس الشيوخ الفرنسي حرفيًا، وإنما في الاستفادة من المبدأ المؤسسي الذي يقوم عليه.

إطار ٤:

الدولة الموحدة وتمثيل الجماعات المحلية في الغرفة الثانية: تجربتا تونس والجزائر

تقدم تونس نموذجًا لتمثيل الجماعات المحلية في الغرفة الثانية ضمن إطار الدولة الموحدة؛ إذ أنشأ دستور ٢٠٢٢ المجلس الوطني للجهات والأقاليم إلى جانب مجلس نواب الشعب. ويتشكل المجلس من ممثلين يُنتخبون بصورة غير مباشرة من المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، بما يجعل أساس عضويته قائمًا على التمثيل الإقليمي لا على التوزيع السكاني وحده. وتبرز خصوصية التجربة في ربط اختصاصات المجلس مباشرة بالتنمية المحلية؛ فوفقًا للفصل ٨٤ من الدستور، تُعرض عليه مشروعات ميزانية الدولة ومخططات التنمية الجهوية والإقليمية والوطنية، ويشارك المجلسان في المصادقة عليها، كما يختص المجلس الوطني للجهات والأقاليم بالرقابة على تنفيذ الميزانية ومخططات التنمية. وتكشف هذه الصيغة عن إمكان تصميم غرفة ثانية لا تقتصر وظيفتها على تمثيل المناطق جغرافيًا، بل تتيح إدماج احتياجات التنمية في صنع القرار الوطني، دون أن يعني ذلك ضمان تحقق التوازن التنموي بمجرد إنشاء المجلس. تعتمد الجزائر نموذجًا آخر لتمثيل الجماعات المحلية من خلال مجلس الأمة، الذي يتكون ثلثاه من أعضاء منتخبتين انتخابًا غير مباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، بواقع مقعدين عن كل ولاية، بينما يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية. ويتيح هذا التكوين نقل مصالح الجماعات المحلية إلى المستوى التشريعي الوطني، مع ضمان حد أدنى متساوٍ من التمثيل للولايات بصرف النظر عن تفاوت عدد سكانها. ويتكامل هذا الترتيب مع اعتراف الدستور بالجماعات المحلية ودورها في التنمية؛ إذ تجيز المادة ١٧ اتخاذ تدابير خاصة لصالح البلديات الأقل تنمية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وتلبية احتياجات السكان. ومع ذلك، لا يختص مجلس الأمة وحده بتوزيع الموارد التنموية، ولا يثبت التمثيل المتساوي للولايات بذاته تحقق

العدالة التنموية. وتتمثل الدلالة المقارنة لمصر في إمكان الجمع بين التمثيل الإقليمي والخبرة المتخصصة، مع بحث مدى قدرة الاختصاصات التشريعية والرقابية للغرفة الثانية على دعم التنمية المحلية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

يمكن للدولة الموحدة أن تتبنى هي الأخرى تنظيمًا برلمانيًا مزدوجًا يخصص إحدى غرفتيه لتمثيل الوحدات الإقليمية ومصالحها، دون أن يترتب على ذلك تحويلها إلى وحدات اتحادية أو المساس بوحدة الدولة. وتكتسب تجربتا تونس والجزائر أهمية خاصة في هذا السياق، لا لقربهما الجغرافي والاجتماعي من مصر فحسب، بل لأنهما تقدمان صيغًا دستورية مختلفة لإدماج التمثيل الإقليمي في المؤسسة التشريعية. ففي حين أنشأ الدستور التونسي لسنة ٢٠٢٢ مجلسًا نيابيًا ثانيًا يحمل اسم المجلس الوطني للجهات والأقاليم، وأناط به اختصاصات ترتبط مباشرة بالتوازن التنموي بين المناطق، يقوم مجلس الأمة الجزائري على صيغة تجمع بين التمثيل غير المباشر للجماعات المحلية والتعيين الرئاسي لجزء من أعضائه.

والخلاصة أن إصلاح مجلس الشيوخ المصري يمكن أن ينطلق من إعادة النظر في طريقة اختيار أعضائه، بحيث تصبح المحافظات والجماعات المحلية ممثلةً من خلال آلية مؤسسية واضحة، ومنحه دورًا أكثر فاعلية في مراجعة مشروعات القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية وتوزيع الاختصاصات والموارد، فضلًا عن متابعة السياسات المرتبطة بالتحول اللامركزي. ومن شأن هذا التوجه أن ينقل المجلس من نموذج يغلب عليه التمثيل السكاني والتعيين القائم على الكفاءات إلى غرفة ثانية ذات وظيفة دستورية مستقلة، تكمل تمثيل المواطنين في مجلس النواب بتمثيل المصالح الإقليمية والمحلية، دون إخلال بوحدة الدولة أو بالمساواة السياسية بين مواطنيها.

٣-٣ التمثيل المتوازن في الغرفة الثانية من البرلمان والتنمية المحلية

تتجاوز العلاقة بين التمثيل النيابي والتنمية المحلية حدود التوزيع العددي للمقاعد البرلمانية، لتطرح تساؤلًا أعمق حول مدى قدرة البنية المؤسسية للدولة على استيعاب الاحتياجات المتباينة للمجتمعات المحلية وإدماجها في عملية صنع القرار الوطني. فبينما يقتضي مبدأ المساواة السياسية تمثيل المواطنين على نحو يعكس أوزانهم السكانية في الغرفة النيابية الأولى، تثير الفوارق بين المحافظات من حيث عدد السكان والموارد المتاحة ومستويات التنمية سؤالًا حول مدى كفاية هذا النمط من التمثيل لضمان حضور المصالح المحلية المتنوعة في المؤسسات التشريعية، ولا يتعلق الأمر هنا بالمفاضلة بين المواطنين أو الانتقاص من المساواة في أصواتهم، وإنما بالبحث عن

صيغة مؤسسية تحقق التكامل بين تمثيل المواطنين بوصفهم أفرادًا متساوين في الحقوق السياسية، وتمثيل المجتمعات المحلية بوصفها وحدات تتمايز احتياجاتها وأولوياتها التنموية.

ويمكن للغرفة الثانية من البرلمان أن تؤدي دورًا مكملًا للغرفة الأولى، من خلال إتاحة مساحة مؤسسية للتعبير عن المصالح المحلية ومناقشة آثار التشريعات والسياسات العامة على الوحدات المحلية المختلفة. وتكتسب هذه الوظيفة أهمية خاصة في الدول التي تتسم بتفاوتات مكانية واجتماعية واقتصادية ملحوظة، حيث قد تتعارض الأولويات التنموية للمناطق الأقل سكانًا أو الأبعد عن مراكز النشاط الاقتصادي مع اتجاهات الإنفاق والاستثمار التي تفرضها اعتبارات الثقل السكاني أو العائد الاقتصادي المباشر. ومن ثم، فإن التمثيل المتوازن في الغرفة الثانية قد يسهم في تعزيز الاعتبارات المحلية داخل عملية صنع القرار، وتوسيع نطاق المشاركة في تحديد أولويات التنمية، شريطة ألا يظل هذا التمثيل مجرد حضور رمزي، بل يقترن بآليات مؤسسية واختصاصات تمكنه من التأثير في التشريعات والسياسات ذات الصلة.

وبطبيعة الحال لا يعني أي مما تقدم، افتراض وجود علاقة تلقائية بين إنشاء الغرفة الثانية وتحقيق التنمية المحلية؛ إذ تتوقف فاعلية هذه العلاقة على طبيعة الوحدات التي يمثلها المجلس، وكيفية اختيار أعضائه، ومدى ارتباطهم الفعلي بالمجتمعات المحلية، فضلًا عن حدود اختصاصاتهم وعلاقتهم بالمجالس المحلية المنتخبة. وتبعًا لذلك، تبرز أهمية دراسة التجارب المقارنة التي سعت إلى تحقيق التوازن بين التمثيل السكاني والتمثيل المحلي، واستكشاف مدى إمكان الاستفادة منها في تطوير نظام مجلس الشيوخ المصري، بما يعزز التكامل بين التمثيل النيابي واللامركزية، ويدعم مشاركة الجماعات المحلية في صياغة التشريعات والسياسات الوطنية المؤثرة في مسارات تنميتها.

إطاره:

مجلس الولايات الهندي: التمثيل الإقليمي والتنمية المحلية في مجتمع متنوع

يقدم مجلس الولايات الهندي، المعروف باسم Rajya Sabha، مدخلًا لدراسة العلاقة بين التمثيل الإقليمي والتنمية المحلية في مجتمع يتسم بالتفاوت في الأحجام السكانية والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بين وحداته. ويتكون المجلس من ممثلين عن الولايات والأقاليم الاتحادية، إلى جانب اثني عشر عضوًا يعينهم رئيس الجمهورية من ذوي المعرفة أو الخبرة العملية في مجالات مثل الأدب والعلوم والفنون والخدمة الاجتماعية. ويُنتخب ممثلو الولايات بواسطة أعضاء المجالس التشريعية المنتخبة فيها، وفق نظام التمثيل النسبي والصوت الواحد القابل للتحويل. وبذلك يجمع المجلس بين تمثيل الوحدات الإقليمية والاستعانة بخبرات متخصصة، مع بقاء وظيفته الأساسية جزءًا من السلطة التشريعية الاتحادية. وتتمثل الدلالة المهمة لهذا النموذج في أن التمثيل الإقليمي لا ينفصل عن مسألة توزيع الموارد والقدرات التنموية، وإن لم يكن مجلس الولايات وحده هو الأداة التي تتولى معالجة التفاوتات. فالدستور الهندي ينظم، إلى جانب التمثيل البرلماني، آليات مالية لتوزيع الإيرادات والمنح بين الاتحاد والولايات، ويمنح اللجنة المالية اختصاص تقديم توصيات بشأن دعم الموارد

المالية للمهينات المحلية، بما فيها المجالس القروية والبلديات. وتكشف هذه البنية عن أهمية النظر إلى التمثيل الإقليمي ضمن منظومة أوسع تجمع بين المشاركة في صنع القرار وآليات التمويل والتوزيع المالي، بدلاً من افتراض أن وجود غرفة ثانية يؤدي بذاته إلى تحقيق التنمية المحلية. وتقدم الهند مثلاً مهماً على هذه الإشكالية؛ إذ تتفاوت الولايات في مستويات الدخل والقدرات المالية والاحتياجات التنموية، وهو ما استدعى تطوير آليات لإعادة توزيع الموارد المالية بين الاتحاد والولايات، تراعي اختلاف قدراتها واحتياجاتها وفي هذا السياق، تكتسب الغرفة الثانية أهميتها من كونها إحدى قنوات مشاركة الولايات في صنع القرار الاتحادي، بما يتيح طرح مصالحها وأولوياتها داخل المؤسسة التشريعية. غير أن مواجهة التفاوتات الإقليمية لا تقع على عاتق مجلس الولايات وحده، بل تعتمد كذلك على قواعد توزيع الإيرادات والمنح، والسياسات العامة للاستثمار والخدمات، وقدرة الحكومات المحلية على تنفيذ الخطط التنموية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

وتتمثل الاستفادة المحتملة من التجربة الهندية في دراسة كيفية الجمع بين تمثيل المصالح المحلية والاستعانة بالخبرة المتخصصة، مع عدم الخلط بين الوظيفتين. فقد يتيح تمثيل المحافظات في الغرفة الثانية مناقشة آثار التشريعات والسياسات الوطنية على احتياجاتها التنموية، بينما تتطلب معالجة التفاوت في الخدمات والبنية الأساسية والموارد المالية أدوات مستقلة تتعلق بتوزيع المخصصات العامة وتمكين الإدارة المحلية. ومن ثم، فإن الدرس ليس نقل تكوين مجلس الولايات الهندي إلى مصر، بل استكشاف إمكان بناء علاقة مؤسسية بين التمثيل البرلماني المحلي والسياسات الوطنية للتنمية، مع مراعاة اختلاف البنية الدستورية بين البلدين.. ومن ثم، فإن الدرس المستفاد لمصر يتمثل في ضرورة الجمع بين تمثيل المصالح المحلية في المؤسسات الوطنية وبين آليات مالية وتنموية تراعي تفاوت احتياجات المحافظات، حتى لا يؤدي التفاوت في الموارد والفرص إلى إعادة إنتاج التهميش على المستوى السياسي والتنموي.

إطار ٦:

مجلس الشيوخ البرازيلي: التمثيل المتساوي للوحدات الإقليمية ومواجهة التفاوت التنموي

تقدم البرازيل تجربة مختلفة في تنظيم العلاقة بين التمثيل النيابي والتفاوتات الإقليمية. فبينما تقوم الغرفة الأولى، وهي مجلس النواب، على التمثيل السكاني مع إخضاع توزيع المقاعد لحدين أدنى وأقصى لكل وحدة اتحادية، يتكون مجلس الشيوخ الاتحادي من ثلاثة أعضاء عن كل ولاية وعن المقاطعة الاتحادية، بصرف النظر عن عدد السكان أو مساحة الوحدة. وينتخب المواطنون أعضاء المجلس مباشرة لمدة ثماني سنوات. ويؤسس هذا الترتيب لتمييز واضح بين تمثيل السكان وفقاً لأوزانهم العددية وتمثيل الوحدات الإقليمية على قدم المساواة، بما يتيح للأخيرة حضوراً مؤسسياً مستقلاً نسبياً عن تفاوت أحجامها السكانية. وتكتسب التجربة البرازيلية أهمية إضافية بالنظر إلى أن دستورها لا يقتصر على تنظيم التمثيل السياسي، بل ينص صراحة على أن من أهداف الجمهورية تقليص الفوارق الاجتماعية والإقليمية، كما يجيز للاتحاد تنسيق سياساته داخل أقاليم جغرافية اقتصادية واجتماعية بهدف دعم تنميتها والحد من أوجه عدم المساواة بينها. ويخصص الدستور، في المادة ٤٣، إطاراً للتدخلات والحوافز الإقليمية، بينما تتضمن المادة ٤٨ الخطط والبرامج الوطنية والإقليمية والقطاعية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن الموضوعات التي ينظمها الكونغرس الوطني. وتبرز هذه الأحكام أن الإنصاف الإقليمي يُطرح باعتباره هدفاً دستورياً وسياساتياً يتجاوز مجرد توزيع المقاعد بين الوحدات الاتحادية ومن منظور التنمية المحلية، ينبغي مع ذلك

التميز بين تمثيل الولايات في مجلس الشيوخ وتمثيل المجتمعات المحلية داخلها؛ فالأول لا يعني تلقائيًا أن البلديات أو المجالس المحلية ممثلة مباشرة في المجلس الاتحادي. كما أن المساواة العددية بين الولايات لا تضمن بذاتها عدالة توزيع الاستثمارات أو الخدمات، إذ يتوقف ذلك على السياسات المالية والتنموية، والاختصاصات الممنوحة لمستويات الحكم المختلفة، وآليات الرقابة على تنفيذ تلك السياسات. ومن ثم، فإن أهمية النموذج البرازيلي تكمن في الجمع بين قاعدة مختلفة للتمثيل في الغرفة الثانية واعتراف دستوري مستقل بضرورة تقليص التفاوتات الإقليمية، لا في إثبات علاقة سببية مباشرة بين المساواة في مقاعد مجلس الشيوخ وتحقيق التنمية المتوازنة.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

تقدم البرازيل مثالاً مهماً على إدراج مواجهة التفاوتات الإقليمية ضمن الأهداف الدستورية للدولة، في سياق يتسم بتباينات اقتصادية واجتماعية واسعة بين مناطقها. فقد جعلت المادة الثالثة من دستور ١٩٨٨ تقليص الفوارق الاجتماعية والإقليمية أحد الأهداف الأساسية للجمهورية، كما أجازت المادة ٤٣ تنسيق العمل الاتحادي داخل أقاليم ذات خصائص اقتصادية واجتماعية مشتركة، بغرض تنميتها والحد من التفاوتات بينها. وفي هذا الإطار، يكتسب مجلس الشيوخ أهمية من قاعدة تشكيله التي تمنح كل ولاية والمقاطعة الاتحادية ثلاثة مقاعد، في مقابل اعتماد التمثيل السكاني في مجلس النواب، بما يضمن حضور الوحدات الإقليمية في المؤسسة التشريعية بصرف النظر عن تفاوت أحجامها السكانية.

غير أن هذا الترتيب لا يثبت، في ذاته، أن المساواة في التمثيل الإقليمي تؤدي إلى تقليص الفوارق التنموية؛ فالدستور البرازيلي يعالج هذه المسألة أيضًا من خلال أدوات مستقلة للتخطيط والحوافز والسياسات الإقليمية. وتتمثل الدلالة المقارنة هنا في أن التمثيل المتوازن يمكن أن يوفر قناة لإدماج مصالح المناطق المختلفة في القرار الوطني، لكنه يحتاج إلى أن يتكامل مع سياسات فعلية لتوزيع الموارد والاستثمارات وتطوير الخدمات، حتى لا يظل الإنصاف الإقليمي مبدأً تمثيليًا منفصلاً عن النتائج التنموية..

تكشف التجربتان الهندية والبرازيلية عن أهمية التمييز بين التمثيل السياسي للوحدات الإقليمية وبين الآليات المالية والتخطيطية التي تستهدف الحد من التفاوتات التنموية. ففي الهند، يتكامل تمثيل الولايات في مجلس الولايات مع آليات دستورية لتوزيع الموارد المالية بين مستويات الحكم، بينما تجمع البرازيل بين التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ والاعتراف الدستوري الصريح بهدف تقليص الفوارق الإقليمية. ولا تثبت أي من التجربتين أن الغرفة الثانية، بمفردها، كافية لتحقيق التنمية المحلية؛ وإنما تبرزان إمكان إدماج المصالح الإقليمية في صنع القرار الوطني، ضمن منظومة أوسع من السياسات والمؤسسات.

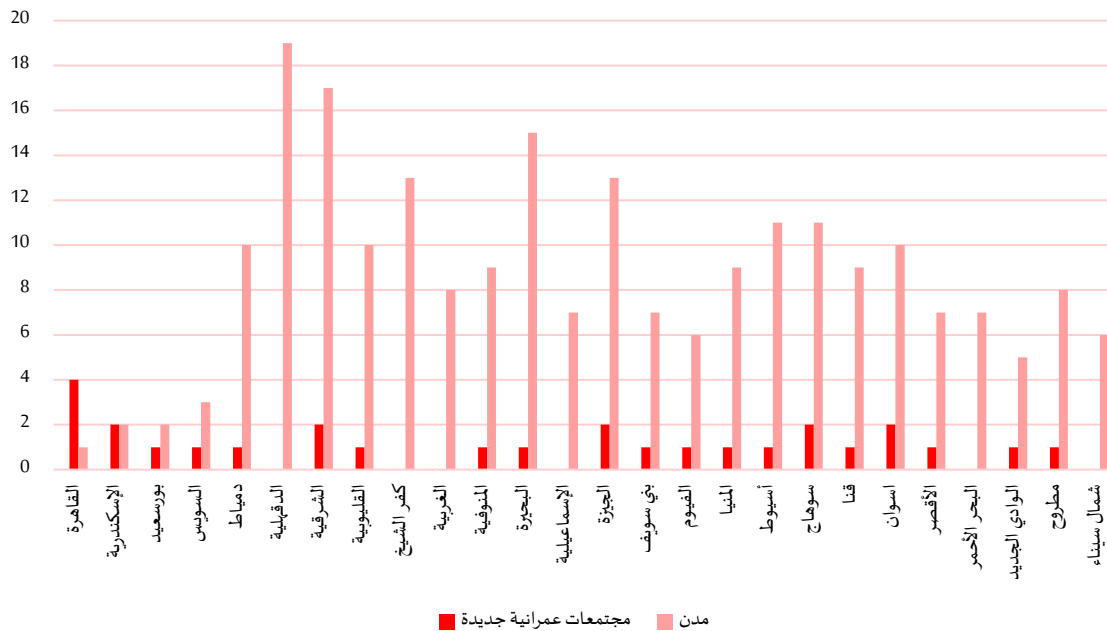
وبالنسبة إلى مصر، لا تستلزم الاستفادة من هذين النموذجين تبني الفيدرالية أو نقل قواعد التمثيل فيهما حرفياً، بل تطرح إمكان إعادة النظر في تكوين مجلس الشيوخ بما يمنح المحافظات تمثيلاً يعكس مصالحها واحتياجاتها المحلية، إلى جانب التمثيل السكاني الذي تنهض به الغرفة الأولى. ويمكن استكمال ذلك بتطوير دور المجلس في فحص التشريعات والخطط العامة من منظور آثارها على التنمية المحلية، ومناقشة التفاوت في توزيع الخدمات والاستثمارات بين المحافظات. فالمسألة الأساسية ليست مجرد ضمان مقاعد للمحافظات داخل الغرفة الثانية، بل بناء صلة مؤسسية بين تمثيلها السياسي وقدرتها على التأثير في القرارات الوطنية التي تحدد فرص تنميتها.

٤| سياسية مقترحة لمراجعة النظام الدستوري لمجلس الشيوخ المصري

يقوم المقترح على إعادة تأسيس مجلس الشيوخ المصري باعتباره غرفة برلمانية ثانية مخصصة لتمثيل المدن المصرية، في مقابل مجلس النواب الذي يقوم أساسًا على تمثيل السكان. ولا يستهدف هذا التصور مجرد إنشاء غرفة إضافية داخل البرلمان، وإنما إقامة تمايز وظيفي بين المجلسين، يستند إلى اختلاف أساس التمثيل وطبيعة المصالح التي يعبر عنها كل منهما. ويستند هذا التمايز إلى التفرقة بين المساواة السياسية للمواطنين، التي يعبر عنها التمثيل النيابي القائم على السكان، والمساواة بين الوحدات الإقليمية، التي يعبر عنها تخصيص تمثيل متساوٍ للمدن. فبينما يتفاوت عدد ممثلي السكان وفقًا للقواعد المعتمدة في تشكيل مجلس النواب، تحصل كل مدينة على مقعد واحد في مجلس الشيوخ، بصرف النظر عن عدد سكانها (أنظر: شكل ٤).

شكل ٤:

مقارنة أعداد المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة في محافظات مصر المختلفة



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

ولا يعني ذلك إنكار الفوارق الديموغرافية بين المدن، وإنما وضع أساس مختلف للتمثيل داخل الغرفة الثانية، ويترتب على هذا الاختلاف أن تتجاوز وظيفة مجلس الشيوخ مجرد مراجعة التشريعات التي يقرها مجلس النواب.

فالمجلس المقترح يتولى اختصاصات محددة تتصل بالتمثيل الإقليمي، وفي مقدمتها الاختصاص المالي التفصيلي المتعلق بالموازنات المحلية وتوزيع الدعم الحكومي المركزي. وبهذا، يقوم الإصلاح على الجمع بين التمايز في أساس التمثيل والتمايز في الاختصاصات، بدلاً من تكرار الوظائف ذاتها داخل غرفتين برلمانيتين.

(أ) **شيخ لكل مدينة:** وتقوم السياسة المقترحة على أن يتكون مجلس الشيوخ من ممثل واحد عن كل مدينة مصرية تستوفي الشروط القانونية اللازمة للتمثيل المستقل. ووفق الحصر الأولي المعتمد في المقترح، يبلغ عدد المدن المعنية ٢٤٨ مدينة، على أن يُراجع هذا العدد قبل اعتماد الصياغة النهائية، مع تحديد الوضع القانوني للمدن الجديدة والتجمعات العمرانية التي قد تختلف أوضاعها عن المدن القائمة. وتكون كل مدينة دائرة انتخابية مستقلة، ينتخب ناخبوها عضواً واحداً انتخاباً مباشراً وفردياً. ويحقق هذا النظام ارتباطاً مباشراً بين سكان المدينة وممثلها في المجلس، مع الحفاظ على المبدأ المؤسس للغرفة الثانية، وهو المساواة بين المدن في عدد المقاعد، لا المساواة بين المواطنين في الوزن التصويتي داخل المجلسين. يُشترط لفوز المرشح حصوله على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة. فإذا لم يحصل أي مرشح على هذه الأغلبية في الجولة الأولى، تُجرى جولة إعادة بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، وفقاً للقواعد التي يحددها القانون الانتخابي. كما يتعين تنظيم حالات التعادل والانسحاب وشغور المقاعد، بما يضمن استمرار تمثيل كل مدينة طوال الفصل التشريعي. ويستلزم تطبيق هذا النظام وضع معيار قانوني موحد لتحديد المدن المؤهلة للتمثيل المستقل، وآلية للتعامل مع إنشاء مدن جديدة أو تعديل الحدود الإدارية للمدن القائمة. ويجب أن تستند هذه القواعد إلى الوضع القانوني والإداري للوحدات الإقليمية، لا إلى مجرد وجود تجمع عمراني أو جهاز إداري خاص، منعاً لاختلاف معايير التمثيل بين الوحدات المتشابهة.

(ب) **توزيع الاختصاصات على الغرفتين:** يقوم المقترح على توزيع الاختصاصات البرلمانية وفقاً لطبيعة التمثيل الذي يستند إليه كل مجلس. فيتولى مجلس النواب الاختصاص التشريعي العام، ويظل المجلس الأساسي في إقرار القوانين العادية والموازنة العامة للدولة، بينما يتولى مجلس الشيوخ الاختصاصات المالية التفصيلية المتعلقة بالوحدات المحلية، إلى جانب الاختصاصات التشريعية والرقابية المحددة التي تتصل بطبيعة تمثيله للمدن.. ولا يعني هذا التوزيع عزل المجلسين أحدهما عن الآخر؛ إذ تظل هناك مسائل مشتركة تستلزم مشاركتهما، وفي مقدمتها تعديل الدستور، فضلاً عن المجالات التي يقرر الدستور اشتراكهما في ممارسة الاختصاص بشأنها. لكن الأصل هو عدم تكرار الاختصاصات ذاتها بصورة غير مبررة، وإنما تحديد الوظيفة الدستورية لكل مجلس، مع وضع قواعد واضحة للمسائل المشتركة ولتسوية

الخلافات بينهما، ويترتب على هذا التصور أن تكون العلاقة بين المجلسين قائمة على التخصص الوظيفي، لا على ترتيب هرمي يجعل أحدهما تابعاً للآخر في جميع المسائل. فمجلس النواب يعبر عن الإرادة السياسية للسكان في نطاق التشريع العام والمالية العامة، بينما يعبر مجلس الشيوخ عن المصالح الإقليمية للمدن في نطاق الاختصاصات المسندة إليه.

(ج) الرقابة المالية وتوزيع المخصصات المالية: يُعد الاختصاص المالي التفصيلي للموازنات المحلية الركيزة الأساسية التي تميز مجلس الشيوخ المقترح عن مجلس النواب. وينطلق هذا الاختصاص من أن الوحدات المحلية تتمتع بموازنات خاصة، تتضمن إيراداتها الذاتية ونفقاتها واحتياجاتها التمويلية، وأن هذه الموازنات لا تندمج في الموازنة العامة للدولة لمجرد وجود تحويلات مالية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي. وعلى هذا الأساس، تحتفظ كل وحدة محلية بموازنتها الخاصة، وتُعرض فيها مواردها الذاتية ونفقاتها والاحتياجات التي لا تستطيع تغطيتها من مواردها المتاحة. ويتولى مجلس الشيوخ الاختصاص المالي التفصيلي المتعلق بهذه الموازنات، وفقاً للقواعد الدستورية والتشريعية المنظمة لها، بما يشمل فحصها واعتمادها في الحدود المقررة لاختصاصه، ومتابعة حساباتها الختامية، وتحديد الاحتياجات التمويلية للوحدات المحلية.

ولا ينفي استقلال الموازنات المحلية ارتباطها المالي بالموازنة العامة للدولة؛ إذ قد تحتاج بعض الوحدات إلى دعم حكومي مركزي لتغطية الفجوة بين مواردها الذاتية ونفقاتها الضرورية. غير أن هذا الارتباط لا يجعل الموازنة المحلية جزءاً من الموازنة العامة، وإنما ينشئ نقطة تقاطع مالية محددة بين موازنتين مستقلتين، تتمثل في الدعم الحكومي الموجه إلى الوحدات المحلية. وتتحدد آلية هذا التقاطع من خلال اختصاص مجلس النواب بإقرار الموازنة العامة للدولة، بما تتضمنه من إجمالي الاعتمادات المخصصة للدعم الحكومي الموجه إلى الوحدات المحلية. وبعد اعتماد هذا الإجمالي، يتولى مجلس الشيوخ توزيعه بين الوحدات المستحقة، مع سلطة تعديل التوزيع الذي تقترحه الحكومة، بشرط عدم تجاوز إجمالي الاعتماد الذي أقره مجلس النواب.

وبذلك ينفصل قرار تحديد حجم الدعم المركزي عن قرار توزيعه. فالأول يتعلق بتخصيص الموارد العامة للدولة وتحديد حجم الإنفاق المركزي، وهو من اختصاص مجلس النواب في إطار إقرار الموازنة العامة. أما الثاني فيتعلق بتوزيع الموارد المعتمدة بين المدن والوحدات المحلية، وهو من اختصاص مجلس الشيوخ بحكم طبيعة تمثيله الإقليمي. ويقتضي هذا النظام وضع معايير قانونية موضوعية لتوزيع الدعم، تراعي الموارد الذاتية لكل وحدة محلية، واحتياجاتها التمويلية، ومستوى الخدمات الأساسية التي يتعين توفيرها، وغيرها من العوامل ذات الصلة. ولا يتعارض ذلك مع منح مجلس الشيوخ سلطة تقديرية

في تعديل التوزيع المقترح، ما دامت هذه السلطة تمارس داخل الإطار المالي المعتمد ووفقاً للمعايير التي يقرها القانون.

(د) **الاختصاص التشريعي للغرفة الثانية:** على الرغم من إسناد التشريع العام إلى مجلس النواب، فإن طبيعة مجلس الشيوخ تقتضي منحه اختصاصات تشريعية محددة في المسائل التي ترتبط مباشرةً بتمثيل المدن وتنظيم الوحدات المحلية. ويشمل ذلك القوانين المنظمة للإدارة المحلية، وتكوين الوحدات المحلية واختصاصاتها، والقواعد الأساسية التي تحكم علاقاتها المالية والإدارية، وفقاً للنطاق الذي يحدده الدستور. ويجب التمييز بين الاختصاص العام بإقرار القوانين العادية والاختصاصات التشريعية الخاصة التي تُسند إلى مجلس الشيوخ. فالأصل أن مجلس النواب يتولى التشريع العام، بينما يشارك مجلس الشيوخ أو يختص بإقرار المسائل التي يحددها الدستور بالنظر إلى صلتها بالتمثيل الإقليمي. ويقتضي ذلك تحديد الإجراءات المتبعة عند اختلاف المجلسين، منعاً لتداخل الاختصاصات أو تعطيل إصدار التشريعات.

ويقترح كذلك منح مجلس الشيوخ اختصاصات رقابية ومالية تتعلق بالهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، بما يشمل فحص ميزانياتها وحساباتها الختامية، والموافقة على تعيين رؤسائها في الحدود التي يقرها الدستور. ويستند هذا الاختصاص إلى تأثير نشاط هذه الهيئات في تقديم الخدمات العامة وتوزيع الموارد على المدن والوحدات المحلية. ويستلزم تنظيم هذه الاختصاصات تحديد الهيئات التي تخضع لها، وطبيعة الموافقة المطلوبة على تعيين رؤسائها، وعلاقة المجلس بالأجهزة الرقابية المختصة وبمجلس النواب. كما ينبغي التمييز بين الرقابة المالية على استخدام الموارد العامة وبين الإدارة المباشرة للهيئات؛ فإسناد الرقابة إلى مجلس الشيوخ لا يعني أن يحل محل الجهات التنفيذية في ممارسة اختصاصاتها.

(هـ) **سلطة تعديل الدستور:** يقترح أن تُعرض التعديلات الدستورية على مجلس النواب ومجلس الشيوخ مجتمعين في جلسة مشتركة، وفق نظام يستلهم فكرة اجتماع البرلمان في الكونجرس الفرنسي، مع مراعاة الاختلاف بين النظامين في شروط وإجراءات تعديل الدستور. وبموجب هذا التصور، لا تُشترط موافقة مستقلة مسبقاً من كل مجلس على نص التعديل، وإنما يُجرى التصويت في الجلسة المشتركة وفق الأغلبية الدستورية المقررة. ويتربط على ذلك أن مجلس الشيوخ لا يملك حق نقض مستقلاً للتعديل الدستوري؛ إذ تتكون الإرادة البرلمانية النهائية من مجموع أعضاء المجلسين المشاركين في التصويت. ويحافظ هذا التنظيم على مشاركة الغرفة الممثلة للمدن في تعديل الدستور، دون أن يمنحها سلطة تعطيل مستقلة عن الإرادة المشتركة للمجلسين. وهو بذلك يميز بين المشاركة في تكوين القرار الدستوري

وبين اشتراط موافقة منفصلة لكل غرفة، وهما نموذجان مختلفان من حيث توزيع السلطة داخل البرلمان.

(و) إجراءات انتقالية: يستلزم تطبيق المقترح تعديل الأحكام الدستورية والتشريعية المنظمة لمجلس الشيوخ، وتحديد عدد أعضائه وطريقة انتخابهم ومدته، وتنظيم اختصاصاته المالية والتشريعية والرقابية، وضبط علاقته بمجلس النواب. كما يتطلب إعادة النظر في القوانين ذات الصلة بالموازنات المحلية وبالإجراءات المنظمة للدعم الحكومي المركزي. ويجب أن تتضمن الأحكام الانتقالية قواعد واضحة لتحديد موعد بدء العمل بالنظام الجديد، ومصير المجلس القائم، وإجراءات إعداد الدوائر الانتخابية، وكيفية التعامل مع التغيرات اللاحقة في عدد المدن أو حدودها. كما ينبغي التحقق من الحصر النهائي للمدن المؤهلة للتمثيل المستقل، وعدم اعتماد العدد الأولي للمقاعد قبل استكمال هذه المراجعة. كذلك يتعين تحديد الإجراءات الواجب اتباعها إذا تعذر اعتماد إحدى الموازنات المحلية أو إقرار التوزيع السنوي للدعم المركزي في موعده، مع ضمان استمرار تقديم الخدمات الأساسية وعدم تحول الخلاف المؤسسي إلى سبب لتعطيل التمويل المحلي. وتترك التفاصيل التنفيذية للقوانين المنظمة، بشرط التزامها بالفصل الدستوري بين الاختصاص المالي المركزي والاختصاص المالي المحلي.

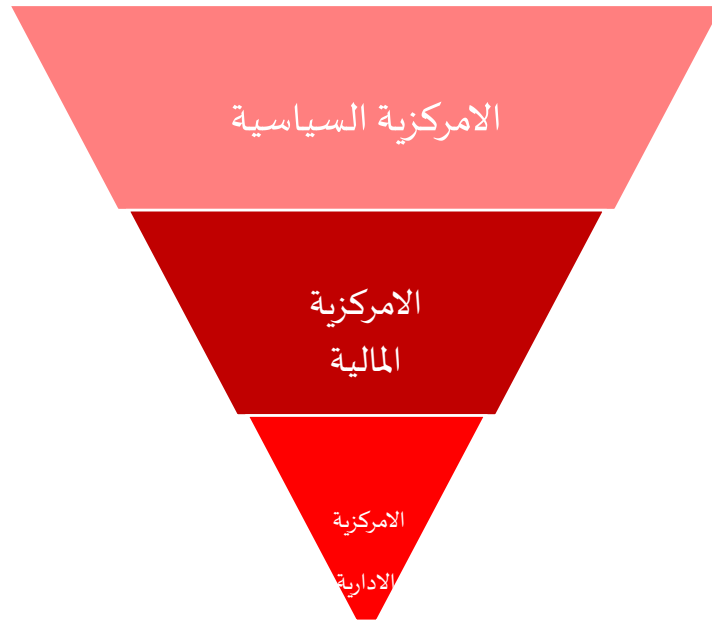
والخلاصة أن السياسة المقترحة لإصلاح نظام مجلس الشيوخ تطمح لإعادة تحديد وظيفة مجلس الشيوخ المصري من خلال جعله غرفة لتمثيل المدن، ذات اختصاص مالي تفصيلي في الموازنات المحلية وتوزيع الدعم الحكومي المركزي، إلى جانب اختصاصات تشريعية ورقابية محددة. وفي المقابل، يحتفظ مجلس النواب بالاختصاص التشريعي العام وبإقرار الموازنة العامة للدولة، بما يشمل تحديد إجمالي الاعتمادات المخصصة للدعم المحلي. ولا يقوم هذا التصور على دمج الموازنات المحلية في الموازنة العامة، وإنما على استقلال كل منهما مع وجود نقطة تقاطع مالية محددة هي الدعم الحكومي المركزي. فمن جهة، يحدد مجلس النواب إجمالي الموارد المركزية المخصصة للدعم؛ ومن جهة أخرى، يتولى مجلس الشيوخ توزيعها بين الوحدات المحلية، في إطار الاعتماد المعتمد والقواعد القانونية المنظمة.

٥| نظام مجلس الشيوخ ومهام التحول للامركزية بمستوياتها في مصر

يمكن النظر إلى اللامركزية باعتبارها عملية متعددة المستويات، تتكامل فيها ثلاثة أبعاد رئيسية: اللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية، واللامركزية السياسية. فإذا كان المستوى الأول يتعلق بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وكان الثاني يتعلق باستقلال هذه الوحدات ماليًا، فإن المستوى الثالث يتصل بتمثيل المصالح الإقليمية داخل مؤسسات صنع القرار السياسي على المستوى الوطني. وفي الحالة المصرية، أقر الدستور الحالي اللامركزية المالية، ونص صراحةً على استقلال الموازنات المالية للوحدات المحلية، بما يؤسس دستوريًا لاستقلالها المالي، من خلال إعادة تأسيس مجلس الشيوخ على أساس تمثيل المدن، بما يضمن حضور المصالح الإقليمية داخل السلطة التشريعية الوطنية، إلى جانب التمثيل السكاني الذي يضطلع به مجلس النواب.

شكل ٤:

تدرج مستويات اللامركزية من اللامركزية الإدارية إلى السياسية مرورًا باللامركزية المالية



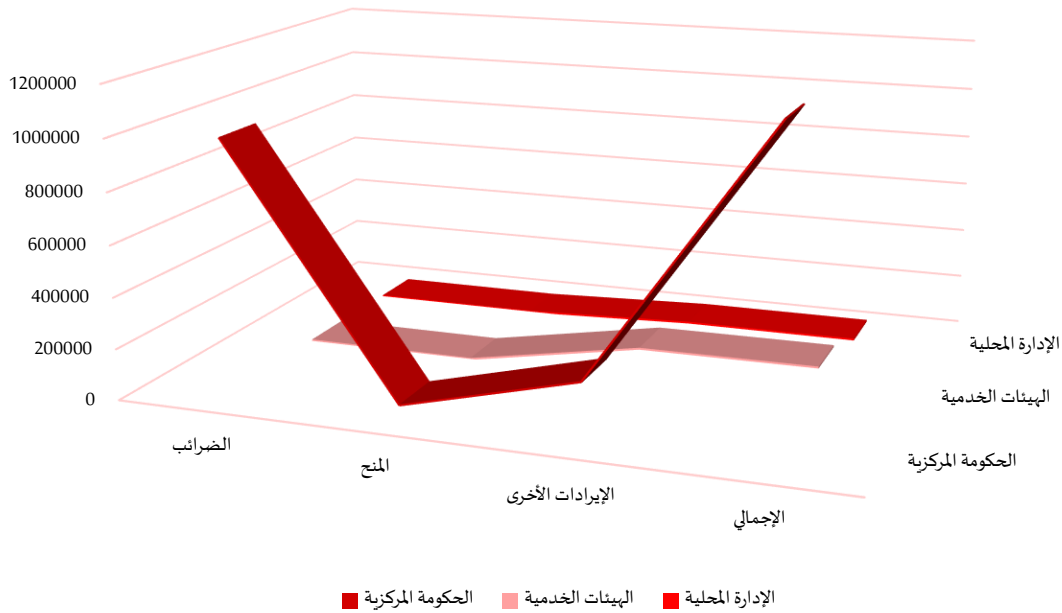
المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٦

ومن ثم، فإن استكمال البناء اللامركزي لا يقتصر على تفعيل المستويين الإداري والمالي، بل يمتد إلى المستوى السياسي. وعلى هذا الأساس، يمثل إصلاح نظام مجلس الشيوخ الخطوة المقترحة لاستكمال مستويات اللامركزية في مصر، بإضافة بُعد التمثيل السياسي الإقليمي إلى البعدين الإداري والمالي، وإعادة تنظيم العلاقة بين التمثيل

السكاني والتمثيل الإقليمي داخل المؤسسة البرلمانية. لا يكتمل البناء الدستوري للامركزية بمجرد الاعتراف باستقلال الموازنات المحلية، وإنما يقتضي أيضًا وضع آليات مؤسسية تكفل عدالة توزيع الموارد العامة بين الوحدات المحلية، وتتيح تمثيل مصالحها في عملية صنع القرار على المستوى الوطني. وتبرز أهمية هذا الأمر في ضوء التفاوت الكبير بين الموارد التي تديرها الحكومة المركزية وتلك التي تسجلها الإدارة المحلية؛ فوفقًا لبيانات عام ٢٠٢٣، بلغت الإيرادات المسجلة للحكومة المركزية ١,١٩٩,٤٧٥، مقابل ٢٤,٦٩١ للإدارة المحلية، من إجمالي بلغ ١,٣٤٧,١٧٧ موزعًا بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية والهيئات الخدمية (أنظر: شكل ٥).

شكل ٥:

مقارنة الإيرادات المالية بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية والهيئات الخدمية خلال السنة المالية ٢٠٢١:٢٠٢٢



المصدر: وزارة المالية المصرية، ٢٠٢٣.

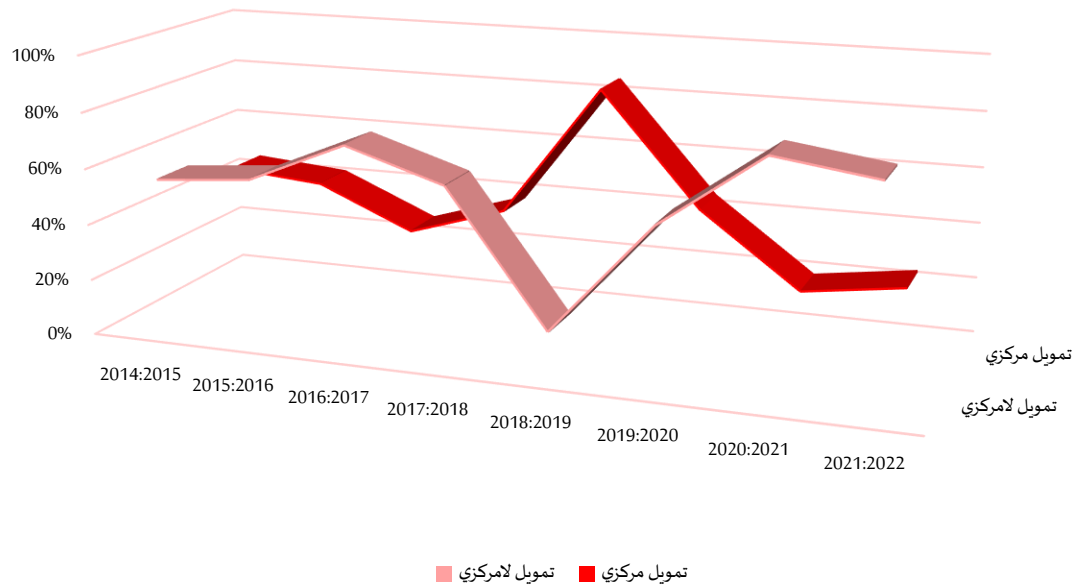
وتثير هذه الأرقام مسألة تتجاوز الحجم النسبي للإيرادات المحلية إلى طبيعة النظام المؤسسي الذي يحدد توزيع الموارد العامة بين المركز والوحدات المحلية. فعدالة التوزيع لا تعني بالضرورة المساواة الحسابية بين هذه الوحدات، وإنما تقتضي مراعاة اختلاف احتياجاتها، وقدراتها على توليد الإيرادات، وأعباء تقديم الخدمات العامة، بما يضمن عدم تحول التفاوت الاقتصادي بين المناطق إلى تفاوت دائم في قدرتها على توفير الخدمات وتحقيق التنمية المحلية. ومن هنا تبرز الحاجة إلى إعادة تأسيس مجلس الشيوخ باعتباره غرفة برلمانية تقوم على تمثيل المدن والأقاليم، وتضطلع باختصاصات مالية محددة تتصل بالموازنات المحلية وتوزيع الدعم الحكومي

المركزي بينها. فبينما يحدد مجلس النواب، بوصفه ممثلًا للسكان، إجمالي الاعتمادات المخصصة لدعم الوحدات المحلية في إطار الموازنة العامة للدولة، يتولى مجلس الشيوخ، وفقًا للتوزيع الدستوري المقترح للاختصاصات، بحث كيفية توزيع هذه الاعتمادات بين الوحدات المحلية، مع مراعاة احتياجاتها وإمكاناتها المالية، ودون تجاوز الإجمالي الذي أقره مجلس النواب. وبذلك يصبح التمثيل الإقليمي ضمانة مؤسسية لإدماج مصالح المدن والأقاليم في القرارات المالية الوطنية التي تؤثر في فرص تنميتها.

ولا يقتصر هذا التصور على إعادة توزيع الاختصاصات بين غرفتي البرلمان، بل يستهدف استكمال مستويات اللامركزية الثلاثة: الإدارية والمالية والسياسية. فإذا كان الدستور قد أقر استقلال الموازنات المحلية، فإن تمثيل المدن والأقاليم داخل الغرفة الثانية يوفر البعد السياسي المكمل، من خلال نقل مصالحها من مجرد موضوع للقرارات المركزية إلى عنصر حاضر في عملية صنع هذه القرارات.

شكل ٦:

مقارنة مصادر التمويل المركزية ولا مركزية لمحافظة بورسعيد خلال السنة المالية ٢٠٢١:٢٠٢٢



المصدر: تقرير المراجعة الطوعية لمحافظة بورسعيد، ٢٠٢٣.

ويمكن الاستئناس بمحافظة بورسعيد في هذا السياق بوصفها مثالاً محلياً يستحق الدراسة من حيث تركيب مواردها ونمط التمويل اللامركزي فيها. وتكشف البيانات المتاحة عن تباين ملحوظ في نسبة التمويل المصنف لا مركزيا من سنة إلى أخرى، إذ بلغت ٥٤٪ في السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥، وارتفعت إلى ٨٠٪ في ٢٠٢٠/٢٠٢١، ثم

سجلت ٧٥٪ في ٢٠٢٢/٢٠٢١. وتتيح هذه المؤشرات طرح بورسعيد بوصفها حالة تستحق التقييم بشأن مدى استعدادها للانتقال إلى نموذج أوسع للامركزية، على أن يظل هذا التقييم مرتبطاً بمدى استقلال قرارها المالي، وقدرتها على إدارة مواردها، وملاءمة مواردها لاحتياجاتها المحلية (أنظر: شكل ٦).

وعلى هذا النحو، يتكامل المستوى القومي مع المثال المحلي: فمن ناحية، تبرز الحاجة إلى آلية تضمن تمثيل المصالح الإقليمية في توزيع الموارد العامة؛ ومن ناحية أخرى، تتيح حالة بورسعيد اختبار الإمكانيات العملية لتوسيع نطاق اللامركزية. ويغدو إصلاح مجلس الشيوخ، وفق هذا التصور، خطوة مؤسسية مقترحة لاستكمال البناء اللامركزي، من خلال الجمع بين التمثيل السكاني في مجلس النواب والتمثيل الإقليمي في مجلس الشيوخ، وربط هذا التمثيل باختصاصات مالية واضحة تخدم التنمية المحلية.

لا يقتصر استكمال البناء اللامركزي على إعادة تنظيم التمثيل الإقليمي وتوزيع الموارد المالية، بل يقتضي أيضاً إعادة النظر في توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، على أساس يربط نطاق الاختصاصات المسندة إلى كل وحدة بقدرتها المالية على تحمل أعبائها. فاستقلال الموازنات المحلية لا يحقق غايته إذا لم يقترن بقدر مناسب من الاستقلال في تحديد أوجه الإنفاق وممارسة الاختصاصات المحلية، كما أن نقل الاختصاصات دون توفير الموارد اللازمة لممارستها قد يحول اللامركزية إلى مجرد نقل للأعباء من المركز إلى المحليات.

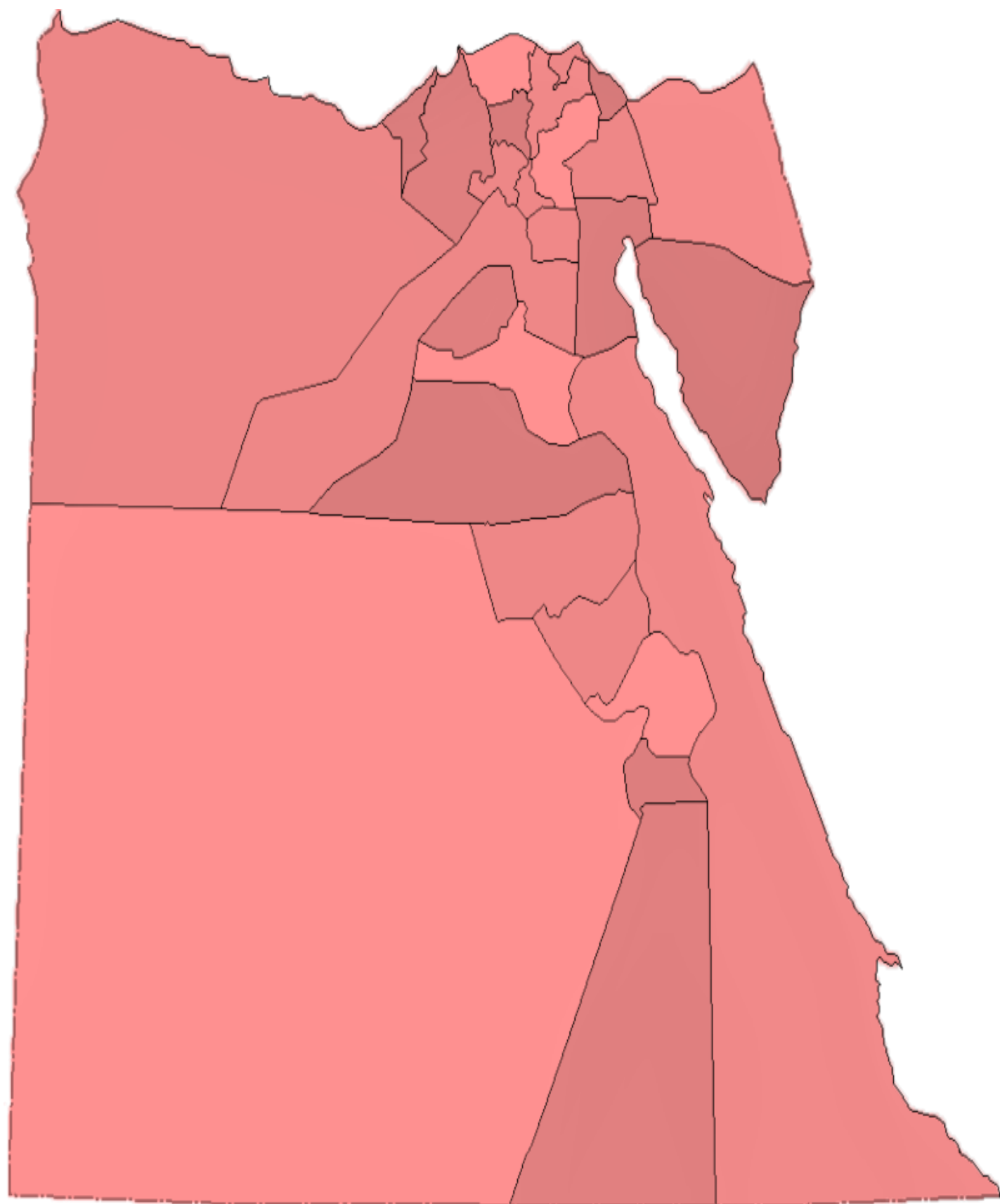
ومن ثم، يمكن بناء نموذج متدرج لنقل الاختصاصات الإدارية، يستند إلى مؤشرات موضوعية لقياس القدرة المالية لكل وحدة محلية، وفي مقدمتها نسبة الموارد الذاتية إلى إجمالي نفقاتها، ومدى قدرتها على تمويل الخدمات التي تتولاها، واستدامة مواردها المالية. ووفق هذا التصور، لا يكون انتقال الاختصاصات واحداً في جميع الوحدات المحلية، بل يتسع نطاقها كلما ارتفعت قدرتها على تمويل الإنفاق المحلي وتحمل المسؤولية المالية المترتبة عليها، مع مراعاة الحد الأدنى من الخدمات التي ينبغي ضمانها لجميع المواطنين بصرف النظر عن تفاوت الإمكانيات المالية بين المناطق.

ويكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة في مجال الضبط الإداري، بما يشمل من سلطات تنظيمية وتنفيذية تتصل بالمحافظة على النظام العام، ومن بينها تنظيم المرور والأنشطة العمرانية. إذ يمكن أن يتضمن النموذج المقترح توسيع اختصاصات الوحدات المحلية في هذه المجالات كلما توافرت لديها القدرة المالية والمؤسسية اللازمة لممارستها. ويقتضي ذلك تحديداً تشريعياً واضحاً للاختصاصات المنقولة، ولحدودها الإقليمية، ولعلاقتها بالاختصاصات التي تظل منوطة بالدولة المركزية، بما يمنع تضارب القرارات وتداخل السلطات.

ولا يعني هذا التدرج إخضاع القرارات المحلية المنتخبة لرقابة الحكومة المركزية على ملاءمتها السياسية أو الإدارية؛ فمتى أسند القانون اختصاصًا إلى مجلس محلي منتخب، وجب أن يمارس المجلس سلطته في نطاق اختصاصه ومسؤوليته الديمقراطية، مع خضوع قراراته لرقابة المشروعية وفقًا للقواعد القانونية العامة. وبذلك يتم التمييز بين رقابة قانونية تستهدف ضمان احترام القانون، وبين رقابة على الملاءمة تستبدل بتقدير المجلس المحلي تقدير السلطة المركزية.

وعلى هذا الأساس، يتكامل البناء المقترح للامركزية في ثلاثة مستويات مترابطة: مستوى سياسي يضمن تمثيل المدن والأقاليم داخل مجلس الشيوخ؛ ومستوى مالي يقوم على استقلال الموازنات المحلية، وتوزيع الموارد والدعم وفقًا للاحتياجات والقدرات؛ ومستوى إداري يربط نقل الاختصاصات بالقدرة على تمويلها وممارستها. ولا يمثل أي من هذه المستويات بديلاً عن المستويين الآخرين، بل تتوقف فاعلية النموذج على تكاملها: فالتمثيل الإقليمي يتيح التعبير عن المصالح المحلية على المستوى الوطني، والاستقلال المالي يوفر الموارد اللازمة لممارسة الاختصاصات، أما اللامركزية الإدارية فتمكّن الوحدات المحلية من تحويل مواردها إلى قرارات وخدمات تستجيب لاحتياجات سكانها.

وبهذا المعنى، لا يكون استكمال اللامركزية في مصر مجرد توسيع لاختصاصات المحليات أو إعادة توزيع للاعتمادات المالية، وإنما إعادة تنظيم للعلاقة بين التمثيل والموارد والسلطة الإدارية، في إطار دستوري وتشريعي يحدد مسؤولية كل مستوى من مستويات الحكم ويضمن خضوعه للقانون.

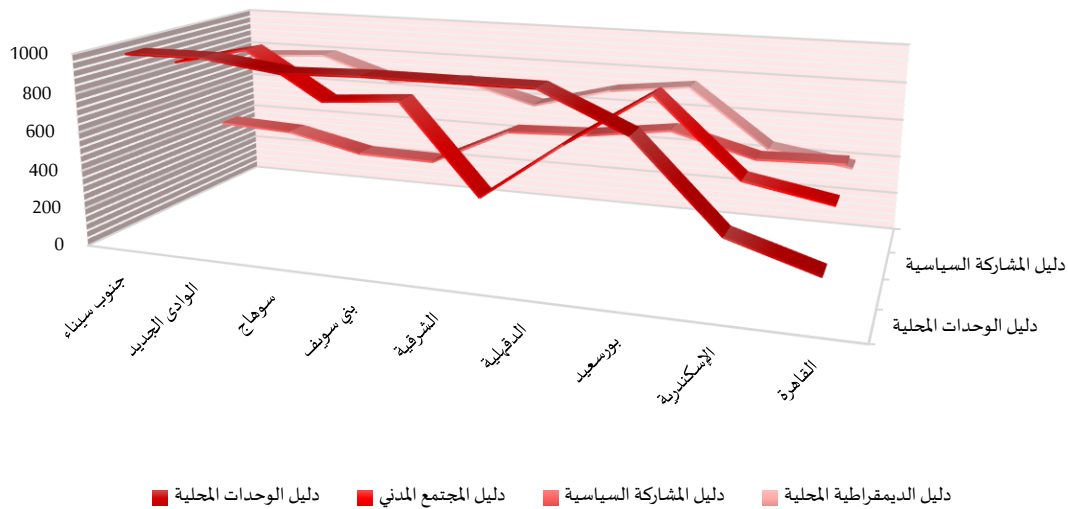


١٦ | دليل الديمقراطية المحلية وأهمية التمثيل النيابي المتوازن

تكتسب نتائج دليل الديمقراطية المحلية أهمية خاصة عند ربطها بمسألة التمثيل النيابي المتوازن، إذ إن قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في صنع القرارات التي تمس حياتها لا تتوقف على فرص المشاركة داخل الوحدات المحلية فحسب، وإنما تتصل أيضاً بمدى حضور مصالحها في مؤسسات صنع القرار على المستوى الوطني. ويهدف دليل الديمقراطية المحلية إلى قياس إمكانية أو قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في صناعة واتخاذ القرارات التي تمس حياتها من خلال منهجية إمبريقية بما يتيح إجراء المقارنة ما بين المحافظات المختلفة ويمكن أن تستخدم نفس المنهجية لإجراء مقارنات ما بين البلدان المختلفة إذا توافرت البيانات الكمية اللازمة. رغم هذا لا يهدف الدليل إلى قياس شدة ترابط الجماعات المحلية والمجتمع المدني أو تأثير المشاركة بالانتخابات المحلية، ومن ثم هو لا يستخدم لمقارنة فاعلية الإدارة المحلية بالمحافظات إلا من الناحية الديمقراطية كإمكانية (أنظر: شكل ٧).

شكل ٧:

مقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية في بعض المحافظات المختارة ٢٠٢٠



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٠

إذ لا يقيس الدليل كفاءة المرافق العامة المحلية التي تقدم الخدمات العامة لجمهور المنتفعين بها لأن قياس تلك الفاعلية مرهون بتفضيلات المنتفعين بها وهو القياس الذي لا تتاح بشأنه بيانات مسحية كافية، خاصة وأن البيانات المتاحة بشأن المرافق العامة لا تأخذ بعين الاعتبار التمييز ما بين المرافق العامة التابعة للإدارة المحلية

وتلك التابعة لسلطات مركزية. كذلك يصعب قياس درجة فاعلية منظمات المجتمع المدني والروابط الطوعية على المستوى المحلي لعدم توافر البيانات اللازمة لإجراء مثل هذا القياس. ومن ثم لا يمكننا استنتاج ان محافظة الوادي الجديد صاحبة المركز الأول في دليل الديمقراطية المحلية لديها إدارة محلية ومجتمع مدني أكثر فاعلية، بكثير من محافظة القاهرة التي تحتل المركز الأخير. ولكن الاستنتاج السائد من هذه المقارنة هو ان المجتمعات المحلية بمحافظة جنوب سيناء أكثر ارتباطاً بالإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني ولديها إمكانية مساهمة أكبر في تلك الإدارة من المجتمعات المحلية بمحافظة القاهرة.

ولا شك أن التفاوت بين المحافظات في إمكاناتها الديمقراطية يطرح أهمية إعادة النظر في أسس التمثيل البرلماني، بحيث لا ينفرد الوزن السكاني بتحديد فرص التأثير في القرار الوطني، وإنما يُستكمل بتمثيل إقليمي يتيح للمصالح المحلية حضوراً مؤسسياً داخل الغرفة الثانية. وهذا المعنى، يوفر الدليل مدخلاً إمبيريقياً لفهم التفاوت بين المجتمعات المحلية، بينما يمثل إصلاح نظام مجلس الشيوخ أحد المسارات المؤسسية المقترحة لضمان تمثيل أكثر توازناً للأقاليم كما نقترح في هذا التقرير.

إطار ٧:

دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية

طور دليل الديمقراطية المحلية فريق الباحثين برنامج الديمقراطية المحلية لأول مرة سنة ٢٠١٥. ويستخدم هذا الدليل للمقارنة بين المحافظات من حيث ارتباط المجتمعات المحلية بالوحدات المحلية التي تمثلها وكذلك منظمات المجتمع المدني والروابط الطوعية بتلك المجتمعات بالإضافة إلى نسب المشاركة بالانتخابات. ويفترض هذا الدليل ان كلما انخفض عدد السكان لكل وحدة محلية او منظمة مجتمع مدني كلما كان هذا مؤشر على ارتفاع درجة ارتباط المجتمعات المحلية بالوحدات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والعكس صحيح. وهذه الفرضية تقوم على فكرة ان المجتمعات المحلية الأصغر أكثر قدرة على المساهمة في إدارة شؤونها الخاصة والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم من تلك المجتمعات الأكبر حجماً وهو ما يرتبط بشرط أولي وهو ان تكون لهذه المجتمعات وحدة/جماعة محلية تمثلها وتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وان تتشكل بهذه المجتمعات منظمات مجتمع مدني أو روابط طوعية تعبر عن المصالح الاجتماعية من خلال تمثيلها بالمجال العام، ويضاف إلى ذلك نسب مشاركة السياسية بالانتخابات. ويعتمد الدليل حتى الان على نتائج الانتخابات العامة في ظل تأجيل الانتخابات مرة تلو الأخرى ويعتقد فريق عمل برنامج الديمقراطية أن في حالة اجراء الانتخابات المحلية يمكن أن يتعدل الدليل الفرعي الخاص بالمشاركة السياسية لأنه في هذه الحالة سيعكس بشكل صادق أهمية المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة لكل جماعة محلية على حدي بمعزل عن اعتبارات المشاركة في الانتخابات العامة التي تتحكم فيها عوامل السياسية المركزية أكثر من أي شيء آخر.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٠

وهكذا فإن دليل الديمقراطية المحلية يقيس مستوى ودرجة تطور هذا النوع من الديمقراطية التي هي بالتعريف الاجرائي، إمكانية أو قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في إدارة شؤونها الخاصة والمساهمة في اتخاذ القرارات

التي تمس حياتها المعاشة، وفق أدلة الديمقراطية المحلية الثلاث كما طورها فريق عمل برنامج. وهو ما سوف ينعكس بطبيعة الحال على جهود تحقيق أهداف التنمية المستدامة كما رأينا في هذه النسخة من التقرير الديمقراطية المحلية بشكل إيجابي على ضوء المقارنة مع نماذج تنمية يمكن الاستفادة من خبرتها ولهذا نرى في هذا التقرير أنه كما ننظر الانتخابات المحلية بفرغ الصبر لتطوير دليل الديمقراطية فان جهود تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أمس الحاجة لان تقودها مجالس محلية منتخبة.

فالديمقراطية المحلية كإمكانية ليست إلا صنو التنمية المستدامة ومما متناسب بطبيعة الحال مع نسب المشاركة في الانتخابات العامة وبالأذات الانتخابات المحلية او انتخابات المجالس الشعبية المحلية. والحقيقة ان نتائج دليل الديمقراطية المحلية تم تأجيل الإعلان عنها نحو عامين نتيجة تأجيل الانتخابات المحلية المستمر منذ حل المجالس الشعبية المحلية سنة ٢٠١١ حيث لا يمكن الاعتماد بشكل مرضي على نسب مشاركة الناخبين بالمحافظات المختلفة في الانتخابات المحلية الأخيرة ٢٠٠٨ لما شاب تلك الانتخابات التي أجريت دون اشراف قضائي كامل من تجاوزات تتعلق بالأساس بتلفيق نسب مشاركة غير حقيقية. ومن المحتمل ان تجري الانتخابات المحلية قبل الانتخابات البرلمانية المتوقعة سنة ٢٠٢٥ حسب وعود الحملة الرئاسية لرئيس الجمهورية، بعد ان نكتث الحكومة عن وعدها بإجرائها خلال سنة ٢٠١٧، ٢٠٢١، ولذا يضطر فريق عمل برنامج الديمقراطية المحلية على الاعتماد على متوسط نسب مشاركة الناخبين بالانتخابات العامة.

ومع ذلك يفترض فريق الباحثين ببرنامج الديمقراطية المحلية ان معدلات التغيير في دليل الديمقراطية المحلية لن تكون كبيرة حال الاعتماد على نسب المشاركة في الانتخابات المحلية بدلا عن نسب المشاركة في الانتخابات الوطنية نظراً لأنه من المرجح ان تتقارب تلك النسب ومع ذلك في حالة اجراء الانتخابات المحلية يمكن أن يجري تعديل الدليل الفرعي الخاص بالمشاركة السياسية لأنه في هذه الحالة سيعكس بشكل صادق اهمية المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة لكل جماعة محلية على حدى بمعزل عن اعتبارات المشاركة في الانتخابات العامة التي تتحكم فيها عوامل السياسية المركزية أكثر من أي شيء آخر.

ومن وجهة نظرنا يعتبر دليل الديمقراطية المحلية، تجربة قياسية شجاعة تحتاج لمزيد من العمل ولهذا نتائج الدليل في إصدارها الأول نتائج أولية ستخضع لاحقاً للتحديث والتطوير. وبصفة عامة يطمئن فريق برنامج الديمقراطية المحلية للاستنتاجات الأساسية المستقاة من نتائج تطبيق الدليل وأبرزها انخفاض إمكانية الديمقراطية المحلية في العاصمتين التاريخيتين القاهرة والإسكندرية حيث قبعات هاتان المحافظتان بقاع ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية.

ويمكن تفسير ذلك بحضور السلطات المركزية على حساب الإدارة المحلية حيث حصلت تلك المحافظات على نقاط أقل بكثير من باقي المحافظات في دليل الوحدات المحلية وهو ما يرتبط بالكثافة السكانية العالية التي لا تتناسب مع عدد الوحدات المحلية مما يجعل هذه الأخيرة منفصلة وبعيدة عن حياة المواطنين. وذلك على عكس بعض المحافظات ذات الكثافة السكانية العالية على سبيل المثال محافظة الدقهلية التي تحتل المركز العاشر في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية، وهو ترتيب متوسط، كنتيجة مباشرة لانخفاض عدد السكان لكل وحدة محلية بهذه المحافظة على الرغم من ارتفاع كثافتها السكانية العالية.

وتحتل المحافظات الحدودية مواقع الصدارة في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية باستثناء محافظة مطروح التي تحتل الترتيب الثالث العشر بسبب تراجعها اللافت للنظر، بالمقارنة بباقي المحافظات الحدودية، في نتائج دليل المجتمع المدني، وهو ما يعكس غياب ملحوظ للسلطات المركزية بهذه المحافظات لصالح حضور أكبر للإدارة المحلية.

وبمقارنة محافظات الصعيد بالدلتا يتضح تفوق ملحوظ لمحافظات الدلتا على محافظات الصعيد في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية. فحيث تحتل محافظات المنوفية ودمياط المركزين الثالث والرابع في صدارة ترتيب محافظات الدلتا، تحتل محافظات أسوان وبني سويف المركزين السابع والثاني عشر في صدارة ترتيب محافظات الصعيد. ويعزى هذا الفارق بالأساس لتأخر محافظات الصعيد في نتائج دليل المجتمع المدني بالمقارنة بمحافظات الدلتا.

وهو ما يعكس ضعف المجتمع المدني بمحافظات الصعيد كما سنوضح ذلك في الفصل الرابع، ويرتبط بشكل أكثر تعقيداً، بالمسألة الجنوبية في مصر، حيث يرتبط تخلف الصعيد ولاسيما تخلف المجتمع المدني باستراتيجية الهيمنة تعمل بصفه دائمة على تكريس التفاوت ما بين الشمال والجنوب.

وبمقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية بنتائج دليل التنمية البشرية تبدوا نتائج الدليلين معكوسة بالنسبة للمحافظات الحضرية. فرغم أن محافظات بورسعيد والسويس والإسكندرية تحتل صدارة ترتيب المحافظات وفق دليل التنمية البشرية، إلا انها تقع في ذيل ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية.

واللافت للنظر أن محافظة بورسعيد التي تحتل المركز الأول في ترتيب المحافظات وفق دليل المجتمع المدني والمركز الثاني وفق دليل المشاركة السياسية تحتل المركز الثامن العشر وفق دليل الديمقراطية المحلية كنتيجة لتأخر ترتيبها بين المحافظات وفق دليل الوحدات المحلية. وما يمكن استنتاجه من هذه المفارقة أن اصلاح جذري في المنظومة الإدارية للدولة وإعادة تقسيم المحافظات الحضرية إلى وحدات أصغر مع إعطاها صلاحيات أوسع سوف يؤدي بطريقة مباشرة إلى تسريع وتيرة تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٧ | الجداول

جدول ١									
دليل الديمقراطية المحلية بالمحافظات*									
المحافظات	عدد السكان لكل وحدة محلية	عدد السكان لكل منطقة مجتمعية مدني (١)	نسبة المشاركة السياسية بالانتخابات %	دليل الجماعات المحلية	دليل المجتمع المدني (ب)	دليل المشاركة السياسية (ت)	دليل الديمقراطية المحلية (ث)	ترتيب المحافظات	ترتيب المحافظات وفق دليل التنمية البشرية
القاهرة	٢٣١٩٦١	٤٥٩٣٢	٥١,٥٠	٠,٢٢٧	٠,٤٢٦	٠,٥١٥	٠,٣٨٩	٢٧	١٣
الإسكندرية	١٩٢٤٨٧	٣٩٧٧٠	٥٠,٢٠	٠,٣٥٨	٠,٥٠٣	٠,٥٠٢	٠,٤٥٤	٢٦	٣
بورسعيد	٦٦٦٥٩	٩٥٢٢	٦١,٣٩	٠,٧٧٨	٠,٨٨١	٠,٦١٣	٠,٧٥٧	٥	١
السويس	٦٢٢٠٦	١٨٣١٩	٤٦,٤٨	٠,٧٩٣	٠,٧٧١	٠,٤٦٤	٠,٦٧٦	١٦	٢
دمياط	١٣٨٦٢	١٣٧٢٠	٥٣,٨٥	٠,٩٥٤	٠,٨٢٩	٠,٥٣٨	٠,٧٧٤	٣	٩
الدقهلية	١١٧١٠	٣١٦٤٣	٥٥,٥٦	٠,٩٦١	٠,٦٠٤	٠,٥٥٥	٠,٧٠٧	١٢	١٤
الشرقية	١٢٤٢٤	٥٦٣٩٤	٥٣,٨٣	٠,٩٥٩	٠,٢٩٥	٠,٥٣٨	٠,٥٩٧	٢٣	١١
القليوبية	٢٤١٩٨	٣٨١٠٤	٥٥,٢٣	٠,٩١٩	٠,٥٢٤	٠,٥٥٢	٠,٦٦٥	١٨	١٦
كفر الشيخ	١٣١٦٤	٢٣٣٢٩	٤٧,٣٤	٠,٩٥٦	٠,٧٠٨	٠,٤٧٣	٠,٧١٢	١١	٦
الغربية	٢٠٣٠٧	٢٦٦٩٥	٥٩,٤١	٠,٩٣٢	٠,٦٦٦	٠,٥٩٤	٠,٧٣١	٩	٧
المنوفية	١٢٠٥٢	٢١٤٢٠	٦٢,٦٠	٠,٩٦٠	٠,٧٣٢	٠,٦٢٦	٠,٧٧٣	٤	١٥
البحيرة	١٠١٢٩	٤٣٣١٥	٤٥,٨٢	٠,٩٦٦	٠,٤٥٩	٠,٤٥٨	٠,٦٢٨	٢١	٥
الإسماعيلية	٢١٨٢٦	١٦١٤٥	٥٠,٥١	٠,٩٢٧	٠,٧٩٨	٠,٥٠٥	٠,٧٤٣	٧	٠٠
الجيزة	٣٩٩٢١	٦٠٦٨٠	٤٢,٤٤	٠,٨٦٧	٠,٢١٩	٠,٤٢٤	٠,٥٠٣	٢٥	٢٢
بني سويف	١٢٢٦٠	١٩٤٣٤	٣٩,٩٥	٠,٩٥٩	٠,٧٥٧	٠,٣٩٩	٠,٧٠٥	١٣	٢١
الفيوم	١٨٦٤٧	٢٧٨٠٨	٣٠,٤٦	٠,٩٣٨	٠,٦٦٠	٠,٣٠٤	٠,٦٣٤	٢٠	٢٠
المنيا	١٣٨٩٩	٣٨٤٨٢	٣٥,٤٠	٠,٩٥٤	٠,٥١٩	٠,٣٥٤	٠,٦٠٩	٢٢	١٨
أسيوط	١٧٠٤٩	٣٩٦٧٤	٣٣,١٠	٠,٩٤٣	٠,٥٠٤	٠,٣٣١	٠,٥٩٣	٢٤	١٨
سوهاج	١٦٠٩٧	٢٢٠٢٨	٣٤,٧٥	٠,٩٤٦	٠,٧٢٥	٠,٣٤٧	٠,٦٧٣	١٧	١٠
قنا	١٨٧٩٩	٢٩٥٦٨	٣٣,٧٥	٠,٩٣٧	٠,٦٣٠	٠,٣٣٧	٠,٦٣٥	١٩	١٢
اسوان	٩١١٧	١٢٢٣٤	٣٥,٩٥	٠,٩٧٠	٠,٨٤٧	٠,٣٥٩	٠,٧٢٥	١٠	٠٠
الأقصر	١٧٩٢٢	٢٤٤٠٥	٣٩,٦٩	٠,٩٤٠	٠,٦٩٥	٠,٣٩٦	٠,٦٧٧	١٥	٠٠
البحر الأحمر	١٣٢٩٩	٨٢٣٢	٤١,٥٨	٠,٩٥٦	٠,٨٩٧	٠,٤١٥	٠,٧٥٦	٦	٠,٢
الوادي الجديد	١٦٨٢	٢٥٠٤	٤٣,٦٧	٠,٩٩٤	٠,٩٦٩	٠,٤٣٦	٠,٨٠٠	١	٠,٣
مطروح	٥٤٦١	١٤٩٢٨	٢٦,٩٩	٠,٩٨٢	٠,٨١٣	٠,٢٦٩	٠,٦٨٨	١٤	٠,٤
شمال سيناء	١٧٣٩	٩٠٥٧	٣٤,٦٥	٠,٩٩٤	٠,٨٨٧	٠,٣٤٦	٠,٧٤٢	٨	٠٠
جنوب سيناء	٥٦٧	٩٨٤٨	٤٥,٤٦	٠,٩٩٠	٠,٨٧٧	٠,٤٥٤	٠,٧٧٦	٢	٠٠

* دليل من ابتكار برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠١٥

(١) تم استبعاد منظمات المجتمع المدني الوطنية التي يوجد بها فروع بالمحافظات مثل النقابات المهنية والأحزاب السياسية ولم تتوافر للباحثين بيانات بشأن المنظمات النقابية العمالية .

(ب) دليل الوحدات المحلية هو عدد السكان لكل وحدة محلية مقسوم على مضاعف العدد.

(ج) دليل المجتمع المدني هو عدد السكان لكل منظمة مجتمعية مدني مطروح من مضاعف العدد

(د) دليل المشاركة السياسية هو نسبة مشاركة الناخبين المسجلين بجداول الانتخاب في الانتخابات العام

جدول ٢					
تقدير اعداد السكان طبقاً للنوع بالمحافظات وتوزيعهم النسبي*					
المحافظات	ذكور	إناث	جملة	نسبة السكان %	ترتيب المحافظة من حيث عدد السكان
القاهرة	٤٦٩٣٤٦٧	٤٥٨٤٩٧٤	٩٢٧٨٤٤١	١٠,٥	١
الإسكندرية	٢٤٤٩٩٦٤	٢٣٦٢٢٢٢	٤٨١٢١٨٦	٥,٥	٨
بورسعيد	٣٣٨٩٦٤	٣٢٧٦٣٥	٦٦٦٥٩٩	٠,٨	٢٠
السويس	٣١٦٢٣١	٣٠٦٦٢٨	٦٢٢٨٥٩	٠,٧	٢١
دمياط	٦٧٨٧٨٩	٦٥٢٠٥٤	١٣٣٠٨٤٣	١,٥	١٧
الدقهلية	٣٠١٦٨٨٠	٢٩٣٢١٢١	٥٩٤٩٠٠١	٦,٨	٤
الشرقية	٣٣٢٢٧٤٤	٣١٦٢٦٦٨	٦٤٨٥٤١٢	٧,٤	٣
القليوبية	٢٦١٩٦٧٨	٢٤٨٦٢٩٤	٥١٠٥٩٧٢	٥,٨	٦
كفر الشيخ	١٦٠٤٨٠٨	١٥٦٧٩٤٥	٣١٧٢٧٥٣	٣,٦	١٢
الغربية	٢٤٠٧٧٥٣	٢٣٤٤١١٢	٤٧٥١٨٦٥	٥,٤	٧
المنوفية	٢٠٢٣٨٨٥	١٩١٧٤٠٨	٣٩٤١٢٩٣	٤,٥	١١
البحيرة	٢٩٧١٨١٦	٢٨٣٢٤٤٦	٥٨٠٤٢٦٢	٦,٦	٥
الإسماعيلية	٥٩٧٩٠٠	٥٨٠٧٤١	١١٧٨٦٤١	١,٣	١٩
الجيزة	٣٨٩٦٦٢٠	٣٦٨٨٤٩٥	٧٥٨٥١١٥	٨,٦	٢
بني سويف	١٤٥٤٠٠٥	١٤٠٢٨٠٧	٢٨٥٦٨١٢	٣,٢	١٥
الفيوم	١٦٣٥١٧٩	١٥٣٤٩٧١	٣١٧٠١٥٠	٣,٦	١٣
المنيا	٢٦٢٨٧٩٣	٢٥٢٧٩٠٩	٥١٥٦٧٠٢	٥,٩	٥
أسيوط	٢١٦٥٦٤٥	٢٠٧٩٥٧٠	٤٢٤٥٢١٥	٤,٨	١٠
سوهاج	٢٣٣١٧٣٨	٢٢٧٢١٢٣	٤٦٠٣٨٦١	٥,٢	٩
قنا	١٥٣٠٣٣٧	١٥١٥١٦٧	٣٠٤٥٥٠٤	٣,٥	١٤
اسوان	٧٢١٠٢٦	٧١٠٤٦٢	١٤٣١٤٨٨	١,٦	١٦
الأقصر	٥٨٤٠٢٨	٥٦٣٠٣٠	١١٤٧٠٥٨	١,٣	١٨
البحر الأحمر	٢٠٦٧٦٠	١٣٩٠١٥	٣٤٥٧٧٥	٠,٤	٢٥
الوادي الجديد	١١٥٦١٦	١٠٩٨٠٠	٢٢٥٤١٦	٠,٣	٢٦
مطروح	٢٣٢٩٧٠	٢١٤٨٧٦	٤٤٧٨٤٦	٠,٥	٢٣
شمال سيناء	٢٢٤٩١٤	٢٠٩٨٦٧	٤٣٤٧٨١	٠,٥	٢٤
جنوب سيناء	١٠٩٧٢٣	٥٧٧٠٣	١٦٧٤٢٦	٠,٢	٢٧

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

** حساب الناتج القومي بمعامل القوة الشرائية

جدول ٣

التقسيمات الإدارية والمحلية للمحافظات*

المحافظات	عدد المدن	عدد الاحياء	عدد اقسام الشرطة	عدد الشياخات	عدد مراكز الشرطة	إدارة شرطة الميناء	عدد القري	مدن مجتمعات عمرانية جديدة	وحدات اعتبارية
القاهرة	١	٣٥	٤٦	٣٤١	—	—	—	٤	—
الإسكندرية	٢	٨	١٧	١٣٧	—	١	٩	٢	٤
بورسعيد	٢	٦	١١	٢٢	—	١	—	١	٢
السويس	٣	٥	٥	١٦	—	١	—	١	—
دمياط	١٠	—	٤	٥	٥	١	٨٥	١	—
الدقهلية	١٩	٢	٥	٢١	١٧	—	٤٨٧	—	—
الشرقية	١٧	٢	٨	١٨	١٥	—	٥٠١	٢	—
القليوبية	١٠	٢	٩	١٠	٧	—	١٩٧	١	١
كفر الشيخ	١٣	٢	٤	١١	١٠	—	٢٢٣	—	٣
الغربية	٨	٤	٥	٣٨	٨	—	٣٢٢	—	—
المنوفية	٩	٢	٣	٦	٩	—	٣١٥	١	—
البحيرة	١٥	—	٣	٥	١٥	—	٤٩٧	١	٦٠
الإسماعيلية	٧	٣	٤	١٠	٦	—	٣٣	—	١١
الجيزة	١٣	٧	١٤	٦٨	٨	—	١٦٧	٢	١
بني سويف	٧	—	٢	١٠	٧	—	٢٢٢	١	٣
الفيوم	٦	—	١	٦	٦	—	١٦٣	١	—
المنيا	٩	—	٥	١٧	١٠	—	٣٦١	١	—
أسيوط	١١	٢	٣	٢٤	١١	—	٢٧٠	١	—
سوهاج	١١	٣	٥	٨	١٢	—	٢٣٥	٢	—
قنا	٩	—	١	٥	٩	—	١٥٢	١	—
أسوان	١٠	—	٢	١٨	٦	—	١٢٤	٢	٢١
الأقصر	٧	—	١	٥	٥	—	٥٦	١	—
البحر الأحمر	٧	٢	٨	١٠	—	—	١١	—	٦
الوادي الجديد	٥	—	١	—	٤	—	١٢٨	١	—
مطروح	٨	—	٩	—	—	—	٥٦	١	١٧
شمال سيناء	٦	—	١١	١	—	—	٨٥	—	١٥٦
جنوب سيناء	٩	—	٨	—	—	—	١٣	—	٢٧٣

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

جدول ٤

الجمعيات الاهلية وعدد أعضاء مجلس الإدارة والأعضاء المشتركين والمسددين للاشتراكات وفق للنوع بالمحافظات*

المحافظات	عدد الجمعيات	مجالس الادارات			الأعضاء المشتركين			الأعضاء المسددين للاشتراكات		
		ذكور	إناث	جملة	ذكور	إناث	جملة	ذكور	إناث	جملة
القاهرة	٢٠٢	١٣٩٨	٣٧٧	١٧٧٥	٤٦٩٠٥	١٨١٣١	٦٥٠٣٦	٣٦٠٦٣	١٣٦٨٧	٤٩٧٥٠
الإسكندرية	١٢١	٧٦٦	٣٨١	١١٤٧	١٥٢٢٤	٩٥٤٩	٢٤٧٧٣	١١١٥٢	٧٠٢١	١٨١٧٣
بورسعيد	٧٠	٥٢٧	١٨٤	٧١١	٨٦٥٦	٤١٧٣	١٢٨٢٩	٥٩٣٧	٣٩٨٩	٨٩٢٦
السويس	٣٤	٣١٤	٢٤	٣٣٨	٨٥٠٢	٠٧٦٩	٩٢٩٨	٣٦٩١	٤١٦	٤١٠٧
دمياط	٩٧	٦٧٥	١٠٧	٧٨٢	٩٣٥٧	٣٨٩٢	١٣٢٤٩	٧٠٣١	٢٥٩٣	٩٦٢٤
الدقهلية	١٨٨	١٣١٣	١٦٩	١٤٨٢	٢٠٧٢٥	٧٥٢٦	٢٨٢٥١	١٦٢٣٧	٥٢٦٢	٢١٤٩٩
الشرقية	١١٥	٨٦٤	٧٨	٩٤٢	١٧٠١٤	٧٣٢٨	٢٤٣٤٢	٩٨٩٨	٣٤٣٧	١٣٣٣٥
القليوبية	١٣٤	١٠٤٨	١٩٥	١٢٤٣	١٦٠٥٩	٣٥٤٧	١٩٦٠٦	١٢٦٦٦	٢٧٧٥	١٥٤٤١
كفر الشيخ	١٣٦	٩٧٣	٧٩	١٠٥٢	١٢٧٦١	٣٢٠١	١٥٩٦٢	٧٦٠٣	٢١٣٣	٩٧٣٦
الغربية	١٧٨	١٤٤٥	١٧٢	١٦١٧	٢٠٧٦١	٧٩٠٢	٢٨٦٦٣	١٦١٢٤	٦٣٠٢	٢٢٤٢٦
المنوفية	١٨٤	١٣٨٥	١٢٠	١٥٠٥	١٤٣٣٤	٣٠٦٩	١٧٤٠٣	١٢٨٤٣	٢٧٢٣	١٥٥٧٦
البحيرة	١٣٤	٩٣٨	٧٨	١٠١٦	١٩٤٣٤	٨٤٤٦	٢٧٨٨٠	١٤٤٠٨	٥٥٢٤	١٩٩٣٢
الإسماعيلية	٧٣	٥٧٧	١٣٠	٧٠٧	٨٩٣١	٣١٠٦	١٢٠٣٧	٧٤٠٧	٢٣٣٥	٩٧٤٢
الجيزة	١٢٥	٩٣٢	١٤٧	١٠٧٩	٢١٠٧٦	٧٢٦٧	٢٨٣٤٣	١٥٣٥٧	٤٦٠٥	١٩٩٦٢
بني سويف	١٤٧	١١٨٠	٢٥١	١٤٣١	١٩٠١٠	٧٥٧٠	٢٦٥٨٠	١٥٠٥٠	٥٦٠١	٢٠٦٥١
الفيوم	١١٤	٨٣٨	١٨١	١٠١٩	١٥١١٩	٤٣٧٧	١٩٤٩٦	١٣٣٢٢	٣٥٧٤	١٦٨٩٦
المنيا	١٣٤	١١٧٩	١٦٢	١٣٤١	١٥٦٦٢	٤٥٠٨	٢٠١٧٠	١٤٥٢٥	٣٩٩٧	١٨٥٢٢
أسيوط	١٠٧	٨٦٢	١٠٩	٩٧١	١٩٠٠٠	٣٧٠٤	٢٢٧٠٤	١٥١٠٣	٣١٦٠	١٨٢٦٣
سوهاج	٢٠٩	١٧١٦	١٩٧	١٩١٣	١٩٣٨٣	٤٥٧٩	٢٣٩٦٢	١٧٧٤٩	٤١٥١	٢١٩٠٠
قنا	١٠٣	٨٥٦	١٤٧	١٠٠٣	١١٢٧٢	٣٤٦٩	١٤٧٤١	٨٥٩٥	٢٥٥٥	١١١٥٠
اسوان	١١٧	١٦١٠	٣٣٩	١٩٤٩	١٨٢٠٩	٣٨١١	٢٢٠٢٠	١٢٠٩١	١٨٦٢	١٣٩٥٣
الأقصر	٤٧	٣٨٤	٤٧	٤٣١	٨٩٢٣	٥٠٣٤	١٣٩٥٧	٨٠٩٠	٤١٠١	١٢١٩١
البحر الأحمر	٤٢	٣١٦	٤٢	٣٥٨	٦٤٥٦	٢٢٤١	٨٧٠٦	٣٦٤٧	١٢٦٤	٤٩١١
الوادي الجديد	٩٠	٦٢١	١٠٢	٧٢٣	١٢٩٩٩	٥٠٩١	١٨٠٩٠	٩٣٤٦	٣٤٨٧	١٢٨٣٣
مطروح	٣٠	٢٥٤	٤٢	٢٩٦	٢٢٧٣	٦٢٢	٢٨٩٥	١٦٣٤	٥٦٧	٢٢٠١
شمال سيناء	٤٨	٣٢٧	٦٩	٣٩٦	٩٦٨١	٤٥٦٢	١٤٢٤٣	٦٠٨٣	٢٨٠٢	٨٨٨٥
جنوب سيناء	١٧	١٠٧	٢٢	١٢٩	٢٨٨٠	٩٣٣	٣٨١٣	٢٢٩٧	٦٣٨	٢٩٣٥

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

جدول ٤

تقديرات المشاركة في الانتخابات الرئاسية بالمحافظات ٢٠١٤*

المحافظات	عدد الناخبين المسجلين	اجمالي الحضور	نسبة المشاركة %	ترتيب المحافظة من حيث نسب المشاركة	الأصوات الباطلة	الأصوات الصحيحة
القاهرة	٦٧٧١٤٣٧	٣٤٨٧٢٢٣	٥١,٥٠	٨	١٦٥٧٤٧	٣٣٢١٤٧٦
الإسكندرية	٣٤٦٧١٣٩	١٧٤.٥٧٠	٥٠,٢٠	١٠	٨٠.٦٩١	١٦٥٩٨٧٩
بورسعيد	٤٥٨٤٨١	٢٨١٤٥٠	٦١,٣٩	٢	١٦٢٤٢	٢٦٥٢٠٨
السويس	٤٠.١٨٧٠	١٨٦٧٩٥	٤٦,٤٨	١٢	١٣٣٩١	١٧٣٤٠٤
دمياط	٩٠.٥٥٩٨	٤٨٧٦٢٢	٥٣,٨٥	٦	١٨٥٤٧	٤٦٩٠٧٥
الدقهلية	٣٨٦.٨٨٥	٢١٤٥٠.٨	٥٥,٥٦	٤	٦١٢١١	٢٠٨٣٧٩٧
الشرقية	٣٧٤٢٦٩٨	٢٠.١٤٦٧٣	٥٣,٨٣	٧	٦٦٨٦٨	١٩٤٧٨٠٥
القليوبية	٢٧٥٥٢٩٢	١٥٢١٦٧٩	٥٥,٢٣	٥	٥٥٨٧٣	١٤٦٥٨.٦
كفر الشيخ	١٩٦٦٧٣٤	٩٣١.٣٤	٤٧,٣٤	١١	٢٥٢٣٥	٩٠.٥٧٩٩
الغربية	٣.٦٣١٢٩	١٨١٩٩٥٦	٥٩,٤١	٣	٥٤٣٢٩	١٧٦٥٦٢٧
المنوفية	٢٣٢٩٥٤٢	١٤٥٨٣٣٦	٦٢,٦٠	١	٣٨٥٤٦	١٤١٩٧٩٠
البحيرة	٣٤١٨١١٧	١٥٦٦٢٧١	٤٥,٨٢	١٣	٦.١٧٢	١٥٠.٦٠٩٩
الإسماعيلية	٧٤٧٠.٧٠	٣٧٧٣٤١	٥٠,٥١	٩	١٩١٨٤	٣٥٨١٥٧
الجيزة	٤٦.٦٤٤١	١٩٥٤٧٤٧	٤٢,٤٤	١٦	٩٦٧٣٢	١٨٥٨.١٥
بني سويف	١٥٣١٤٧٣	٦١١٨.٠	٣٩,٩٥	١٨	٣٣٣٤٠	٥٧٨٤٦٠
الفيوم	١٦٥٦.٦٦	٥٠.٤٤٩٦	٣٠,٤٦	٢٦	٢٨٥٢٢	٤٧٥٩٧٤
المنيا	٢٨٥٠.٨٥٧	١٠.٩٢٢٠	٣٥,٤٠	٢١	٦.٧٨٥	٩٤٨٤٣٥
أسيوط	٢٢٥٦٣.٤	٧٤٦٨٢٣	٣٣,١٠	٢٥	٤١٨٨٩	٧٠.٤٩٣٤
سوهاج	٢٥٣٤٩١٢	٨٨.٨٧٢	٣٤,٧٥	٢٢	٣٧٨٦١	٨٤٣.١١
قنا	١٧٠.٦٨٦	٥٧٤٠.٨	٣٣,٧٥	٢٤	٢.٢٩٩	٥٥٣٧.٩
اسوان	٨٩٩٣٥٨	٣٢٣٢٩٨	٣٥,٩٥	٢٠	١.٦٩١	٣١٢٦.٧
الأقصر	٧١.٣٧٢	٢٨١٩٧٧	٣٩,٦٩	١٩	٨٢٤٨	٢٧٣٧٢٩
البحر الأحمر	٢٦٤٩٣٠	١١٠.١٦٤	٤١,٥٨	١٧	٤٦٧٣	١٠.٥٤٩١
الوادي الجديد	١٤٩٨٤٣	٦٥٤٣١	٤٣,٦٧	١٥	٣٧٢٨	٦١٧.٣
مطروح	٢٣.٣٤٩	٦٢١٦٨	٢٦,٩٩	٢٧	٥٤٣١	٥٦٧٣٧
شمال سيناء	٢٢٦٣٥٥	٧٨٤٣٢	٣٤,٦٥	٢٣	٥٦.٣	٧٢٨٢٩
جنوب سيناء	٨٥٣٣٥	٣٨٧٩٦	٤٥,٤٦	١٤	٢٥٧٢	٣٦٢٢٤

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

جدول هـ

دليل التنمية البشرية بالمحافظات*

المحافظات	توقع الحياة عند الميلاد	معدل القراءة والكتابة +١٥	نسبة القيد بجميع مراحل التعليم	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي PPP	دليل توقع الحياة	دليل التعليم	دليل الناتج المحلي الإجمالي	دليل التنمية البشرية ٢٠٠٨	ترتيب المحافظات
القاهرة	٧١,٣	٨٠,٧	٦٣,١	٧٠٢٤,٠	٠,٧٧٢	٠,٧٤٨	٠,٧١٠	٠,٧٤٣	١٣
الإسكندرية	٧٢,٠	٨٠,٥	٧١,٧	٨١٦٢,١	٠,٧٨٣	٠,٧٧٦	٠,٧٣٥	٠,٧٦٥	٣
بورسعيد	٧٢,٧	٨٣,٦	٧٠,٧	٩٥٩٠,٦	٠,٧٩٥	٠,٧٩١	٠,٧٦٢	٠,٧٨٣	١
السويس	٧٢,٣	٨٢,٩	٧٧,٥	٧٩٥٠,٧	٠,٧٨٨	٠,٨١١	٠,٧٣٠	٠,٧٧٦	٢
دمياط	٧٢,٦	٧٧,٦	٨٠,٥	٧١٦٦,٨	٠,٧٩٣	٠,٧٨٦	٠,٧١٣	٠,٧٦٤	٩
الدقهلية	٧١,٨	٧٢,١	٧٦,٤	٨٢٨٣,٢	٠,٧٨٠	٠,٧٣٥	٠,٧٣٧	٠,٧٥١	١٤
الشرقية	٧١,٢	٦٧,٨	٧٨,١	٧٩٠٩,٥	٠,٧٧٠	٠,٧١٢	٠,٧٢٩	٠,٧٣٧	١١
القليوبية	٧٢,٧	٧٢,٥	٧٢,٦	٧٣٩٤,٩	٠,٧٩٥	٠,٧٣٥	٠,٧١٨	٠,٧٤٦	١٦
كفر الشيخ	٧٠,٦	٦٥,٧	٧٨,٦	٨١١٦,٣	٠,٧٦٠	٠,٧٠٠	٠,٧٣٤	٠,٧٣١	٦
الغربية	٧٢,٣	٧٤,١	٧٥,١	٧٩٩٩,٦	٠,٧٨٨	٠,٧٤٤	٠,٧٣١	٠,٧٥٤	٧
المنوفية	٧١,٥	٧٢,٦	٧٤,٩	٨٩٥٨,٢	٠,٧٧٥	٠,٧٣٤	٠,٧٥٠	٠,٧٥٣	١٥
البحيرة	٧١,٥	٦٣,٤	٧٧,٦	٨٥٩٢,٤	٠,٧٧٥	٠,٦٨١	٠,٧٤٣	٠,٧٣٣	٥
الإسماعيلية	٧٠,٩	٧٧,٢	٧٧,٨	٨١٥٤,٧	٠,٧٦٥	٠,٧٧٤	٠,٧٣٥	٠,٧٥٨	٠٠
الجيزة	٦٩,٥	٨٠,٣	٧٧,٥	٧٤٩٣,٤	٠,٧٤٢	٠,٧٩٤	٠,٧٢٠	٠,٧٥٢	٢٢
بني سويف	٧١,٦	٥٩,٥	٧٣,٧	٨٠٥٢,٢	٠,٧٧٧	٠,٦٤٢	٠,٧٣٢	٠,٧١٧	٢١
الفيوم	٦٩,٥	٥٩,١	٧٠,٨	٧٦٦٧,٠	٠,٧٤٢	٠,٦٣٠	٠,٧٢٤	٠,٦٩٩	٢٠
المنيا	٦٩,٣	٥٨,٧	٧٤,٢	٧٨٦٩,٠	٠,٧٣٨	٠,٦٣٩	٠,٧٢٩	٠,٧٠٢	١٨
أسيوط	٧٠,٧	٦٠,٩	٧٣,٥	٧٢٩٠,٦	٠,٧٦٢	٠,٦٥١	٠,٧١٦	٠,٧١٠	١٨
سوهاج	٧٠,٥	٦١,٥	٧٩,٥	٦٦٦٣,٤	٠,٧٥٨	٠,٦٧٥	٠,٧٠١	٠,٧١١	١٠
قنا	٧٠,٥	٦٥,٢	٧٨,٨	٥٨٠٦,٨	٠,٧٥٨	٠,٦٩٧	٠,٦٧٨	٠,٧١١	١٢
اسوان	٧١,٢	٧٧,٠	٧٦,٦	٦٤١٥,٨	٠,٧٧٠	٠,٧٦٩	٠,٦٩٥	٠,٧٤٥	٠٠
الأقصر	٦٩,٨	٧٢,٢	٨٣,٥	٨٢٧٧,٨	٠,٧٤٧	٠,٧٦٠	٠,٧٣٧	٠,٧٤٨	٠٠
البحر الأحمر	٧١,٢	٨٧,٣	٧٢,٣	٧٦٩١,٥	٠,٧٧٠	٠,٨٢٣	٠,٧٢٥	٠,٧٧٣	٠,٢
الوادي الجديد	٧١,٢	٨١,٨	٨٢,٣	١١٥٢٩,٣	٠,٧٧٠	٠,٨٢٠	٠,٧٩٢	٠,٧٩٤	٠,٣
مطروح	٧١,١	٦٤,٩	٧٣,١	٩٤٠٥,٥	٠,٧٦٨	٠,٦٧٦	٠,٧٥٨	٠,٧٣٤	٠,٤
شمال سيناء	٧١,١	٧٥,٨	٧٨,٨	٨٠٧٦,٣	٠,٧٧٠	٠,٧٦٨	٠,٧٣٣	٠,٧٥٧	٠٠
جنوب سيناء	٧١,١	٨٨,٤	٥٦,٥	١١٣٢٢,٣	٠,٧٦٨	٠,٧٧٨	٠,٧٨٩	٠,٧٧٨	٠٠

المصدر: تقرير التنمية البشرية - مصر البشرية - مصر ٢٠١٠

