ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان
Maat For Peace, Development, and Human Rights

اللامركزية ... ومأزق التهميش السياسي للمرأة في مؤسسات الحكم المحلي

ولاء جاد الكريم محمود

ماجستير في علم الاجتماع الريفي والتنمية الريفية

المدير التنفيذي لمؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان

تمـــهيــد

يبدو الحديث عن التمكين السياسي للمرأة في الوقت الراهن نغمة لم تعد تطرب كثيرا فهي عزف على وتر تم استهلاكه فلم يعد يصدر ألحان جديدة هذا من جانب ، ومن جانب آخر كان ولايزال ميدان المرأة هو الساحة التي تمارس فيها كل النظم الديكتاتورية والسلطوية هوايتها في استعراض مهاراتها في تزييف الواقع ، والادعاء بمناصرة قضاياها ومنحها بعض الحقوق حتى ولو بشكل إعلاني كان ولا يزال قناع خادع ترتديه هذه النظم لإخفاء حقيقة ممارستها القمعية والانتهاكية لسلة الحقوق الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية وضوء كاذب تريد أن تلفت به نظر المراقبين والمعنيين في المنظمات الدولية ودول العالم المتمدن وتلهيه عن رؤية ممارستها القمعية في الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأخرى .

ولو تأملنا هذه المقدمة اللازمة بشيء من التمعن لأدركنا حتمية الحديث الجاد في هذا الوقت عن التمكين السياسي الحقيقي للمرأة بأشكاله المختلفة وعلى مستوياته المتدرجة بعيدا عن حملات الدعاية الديكورية وسياسة الاصلاحات الشكلية التي تتبعها غالبية الأنظمة الحاكمة في العالم العربي .

ومن هنا فإننا نطرح في هذه الورقة بعد مهم من أبعاد التمكين السياسي للمرأة المصرية وهو تمكينها على مستوى الحكم المحلي في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكتسب هذا البعد أهمية متنامية في الوقت الراهن نظرا لتوجه الدولة نحو إقرار مزيد من الصلاحيات لوحدات الحكم المحلي في إطار ما تعلن عنه من رغبتها في تبني اللامركزية وتطبيقها على أرض الواقع في السنوات القليلة القادمة .

وتقوم وزارة التنمية المحلية المصرية حاليا بإعداد وتطوير خطة عمل تنفيذية ذات جداول زمنية لتطبيق اللامركزية فهناك مرحلة التطبيق الاسترشادي وتستمر لمدة 3 سنوات في 3 قطاعات و3 محافظات والمرحلة الثانية وهي التطبيق الشامل وتمتد لمدة تتراوح ما بين 5 إلي 10 سنوات .

وهذه الحقائق تكشف عن أن توجه الدولة للامركزية أمر يكاد يكون واقع بغض النظر عن مدى صدق النوايا في هذا الشأن ، وبغض النظر أيضا عن مدى الاستعداد الفعلي لهذا التحول التاريخي في نظام الحكم وما إذا كانت قد أعدت العدة لمواجهة متغيراتها المختلفة بالشكل الذي يضمن نجاح التجربة والأمان في عملية التحول .

وما يهمنا في هذا الشأن هو واقع المرأة في مؤسسات الحكم المحلي بأجنحتها الشعبية والتنفيذية ، وكيف سيتفاعل هذا الواقع مع متغيرات اللامركزية ومعطياتها ؟ وما تأثير تطبيق اللامركزية على المرأة على المستوى المحلي ؟ كل ذلك مع الأخذ في الاعتبار طبيعة النظم الثقافية والاجتماعية المتمايزة في الأقاليم والمناطق الجغرافية في مصر وهو ما يصبغ نظرة مواطني هذه المجتمعات اليها بصبغات مختلفة ، كما يضع المرأة في مكانة تختلف من مجتمع لآخر .

وسنحاول في هذه الورقة الوقوف على كل هذه الأبعاد حتى نستطيع الخروج بتوصيات محددة نضعها أمام صانع القرار على المستوى الوطني والمحلي وأمام شركاء التنمية ومخططي وممولي برامج التنمية بالداخل والخارج علها تفيد في تحقيق التمكين السياسي المطلوب للمرأة المصرية على المستوى المحلي في ظل اللامركزية .

التمكين السياسى للمرأة المصرية رؤية تاريخية ومعالم تشريعية

يؤرخ لدخول المرأة في البرلمان بصدور دستور 1956 الذي ساوى بين الرجل والمرأة فى الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية، فقد نصت المادة 31 منه على أن "المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" وبفضل هذه المادة حصلت المرأة على حقوقها السياسية حيث نصت المادة الأولى فى قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 على أنه "على كل مصري وكل مصرية بلغ ثماني عشر سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

1 -إبداء الرأي في الاستفتاء الذي يجرى لرئاسة الجمهورية

2 -انتخاب أعضاء مجلس الأمة

ومر المجتمع المصري بعد صدور دستور 1956م بعدة تحولات اجتماعية واقتصادية وسياسية أثرت على التمثيل النيابي للمرأة وأدائها داخل البرلمان، واشتركت المرأة في تنظيمات الإتحاد القومي المختلفة بدءا من عام 1957، حيث برزت المرأة في تنظيمات الإتحاد القومي من خلال اللجان الثلاثية للأحياء والشياخات ولجنة المحافظة، كما تشكلت لجنة نسائية فى إطار الإتحاد القومي للتخطيط للنشاط النسائي .

وفى نوفمبر 1962 صدر قانون بتشكيل اللجنة التحضيرية للمؤتمر القومي للقوى الشعبية، حيث أوصت بأن يكون أعضاء المؤتمر 1500 عضو تمثل المرأة 5% من إجمالي الأعضاء .

وفى 1962 مع إعلان الإتحاد الاشتراكي كمنظمة سياسية، دخلت هيئاته العديد من السيدات، إلا أن اجتماعات اللجان كانت غير منتظمة ثم توقفت نهائياً .

ومع ما عرف بثورة التصحيح فى مايو 1971 وإعادة بناء الإتحاد الاشتراكي دخلت 1309 سيدة بنسبة 2% من مجموع الأعضاء بالوحدات الأساسية بالمحافظات و 16 سيدة بنسبة 1% من مجموع الأعضاء في مؤتمر المحافظة ولم تدخل لجان المحافظة إلا سيدتان .

وفى سبتمبر 1975 أصدر الرئيس محمد أنور السادات قراراً بتكوين التنظيم النسائي للإتحاد الاشتراكي والذي أقر لأعضائه حق الانتخاب والترشيح لمستويات التنظيم المختلفة، حتى يعمل على رفع قدرة المرأة ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً وسياسياً ويتعرف على مشكلات المرأة والعمل على حلها .

ونص الدستور المصري الصادر عام 1971 على مساواة المرأة في الحقوق السياسية بدون تمييز، إلا أن قيد المرأة في جداول الانتخابات كان اختيارياً حتى صدور القانون رقم 41 لسنة 1979 الذي أزال هذه التفرقة وجعل القيد في جداول الانتخابات إجبارياً بالنسبة للرجل والمرأة.

وبذلك تكون مصر اتخذت الإجراءات القانونية للمساواة بين الرجل والمرأة في المشاركة السياسية قبل انضمامها لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام 1981 التي تنص المادة 7 منها على: "التزام الدول أطراف الاتفاقية باتخاذ كافة التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة لضمان حصول المرأة على المساواة في الحقوق السياسية، وذلك سواء بالتصويت في جميع الانتخابات أو الترشيح للانتخاب والمشاركة في صياغة سياسة الحكومة وتنفيذها وتولى الوظائف العامة أو المشاركة في جميع المنظمات والجمعيات غير الحكومية"

وصدر القانون رقم 21 لسنة 1979 في شأن مجلس الشعب حيث نص "علي تخصيص ثلاثين مقعداً للمرأة في المجلس على الأقل وعقب صدوره قفز عدد العضوات إلى 35 سيدة في مجلس 1979 بنسبة 9% تقريباً من جملة عدد الأعضاء " .

ولم يستمر هذا الوضع كثيرا ،إذ قضت المحكمة الدستورية العليا فى عام 1986 بإلغاء القانون رقم 21 لسنة 1979 لعدم دستوريته ، وقضت بإلغاء تخصيص مقاعد للمرأة ، وبذلك هبطت نسبة تمثيل المرأة في برلمان 1987 إلى 2.4% ، وهبطت النسبة مرة أخرى في كل من مجلسي 1990 ، 1995 وبلغت 2.2% ثم ارتفعت النسبة قليلاً ووصلت إلى 2.4 في برلمان 2000 وعاودت انخفاضها لتصل إلى 1.8%في برلمان 2005 ، حيث يتمتع بعضوية المجلس ثماني نساء فقط منهن ثلاثة بالانتخاب وأربعة بالتعيين .

وسجل عدد النساء المقيدات في جداول الانتخابات ارتفاعاً مضطرداً من 3.6 مليون مقيدة في 1986 بنسبة 18% إلى 8.8 مليون مقيدة في سنة 2000 بنسبة 35% ثم ارتفع العدد إلى 10.8 مليون مقيدة بنسبة 37% عام 2003 .

وفي عام 2009 أقر مجلس الشعب قانون زيادة عدد مقعد مجلس الشعب بمعدل 64 مقعد تخصص للمرأة ، وذلك على خلفية تعديلات دستورية تمت عام 2007 تجعل هذا الأمر دستوريا .

ولكن الملفت للنظر في كل هذه المحطات التاريخية والتحولات التشريعية أن مردودها أقتصر على عضوية المرأة في مجلس الشعب ولم ينسحب على ما دونه من تنظيمات سياسية كمجلس الشورى على المستوى الوطني ، والمجالس الشعبية المحلية بمستوياتها المختلفة ، كما أنه لم تتطرق هذه التشريعات من قريب أو بعيد لتمثيل المرأة في بقية التنظيمات السياسية كالنقابات والتنظيمات الأهلية وهيئات الأحزاب السياسية ، أي أن التغيرات والتعديلات لم تهتم بالتمكين السياسي الحقيقي للمرأة بكل أبعاده بقدر اهتمامها بتحقيق تمثيل أكبر لها في مجلس الشعب فقط .

وهذه هي الملحوظة الأهم التي نلاحظها في بحثنا عن ارهاصات ومراحل وجهود التمكين السياسي للمرأة ألا وهي أن تمكين المرأة من أجهزة الحكم المحلي لم يكن مطروحا على الإطلاق رغم ثورات التغيير التشريعي المزعومة والمتكررة التي تمت في السنوات الخمسين الأخيرة والتي طالت القوانين والدستور نفسه أكثر من مرة .

واقع المرأة في مؤسسات الحكم المحلي في العالم

لايزال تمثيل المرأة ومشاركتها فى صنع القرارات المحلية ولعب دور فاعل فى الشأن المحلى في العالم دون المستوى المأمول وقد قامت "منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية" والمعروفة باسم (United Cities and Local (UCLA) Government) منذ عام 2003 بتجميع بيانات من دولها الأعضاء والبالغ عددهم 78 دولة حول مجالسها المحلية المنتخبة وكذلك القيادات المحلية فى الأجهزة التنفيذية المحلية. وتوضح بيانات المسح الذى قامت به المنظمة فى عام 2003 لعدد 52 دولة حول العالم أن متوسط نسبة وجود النساء فى المجالس المحلية بلغ 15% فقط، ووفقًا لتقريرها الصادر عام 2005، فإن متوسط مشاركة النساء فى السلطات المحلية قد ارتفع ليصل الى 20% **(صالح عبد الرحمن 2008)**

وانطلاقًا من الرغبة فى تعزيز دور المرأة فى السلطة المحلية فقد أكدت الدول الأعضاء بالاتحاد الدولى للسلطة المحلية فى إعلانها العالمى الصادر حول "المرأة فى السلطة المحلية" فى هيرارى بزمبابوى فى عام 1998 على أن للحكومة المحلية دور فاعل فى تأمين العدالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لجميع المواطنين فى كل دول العالم، ويجب أن يتم تضمين جميع أعضاء المجتمع رجالاً ونساءً فى عملية الحوكمة. فالرجال والنساء كمواطنين لهم حقوق ومسئوليات وفرص متساوية، كما يجب أن يتمتعوا بحقوق متساوية فى ممارستها؛ فلجميع المواطنين الحق فى التصويت، والحق فى مباشرة الحقوق السياسية، والحق فى الحصول على مناصب قيادية عامة على أى مستوى من المستويات، لكن النص على هذه الحقوق فى القوانين لا يكفى فى حد ذاته، حيث لابد من إتباع النصوص بفرص حقيقة للتطبيق فى الواقع العملى **(IULA 1998) .**

وقد أوضح الإعلان أنه على الرغم من أن المشكلات أو التحديات التى تواجه المجتمع الإنسانى هى فى طبيعتها عالمية، إلا أنها تحدث داخل بيئات محلية ومن ثم فقد وجب التعامل معها على أساس محلى. والنساء لهن الحق فى التحرر من الفقر، والحماية من التمييز، والتمتع بالأمن البيئى، ولمواجهة مثل تلك التحديات وتحقيق التنمية الإنسانية المستدامة فمن الضرورى تمكين المرأة وتأكيد انخراطها فى الحكومة المحلية كصانعة قرار ومخططة ومديرة. والحكومة المحلية تمثل أرضية خصبة فيما يتعلق بالجهود الدولية المبذولة من أجل سد الفجوة النوعية، ويمكن أن يكون لها تأثير كبير على وضع المرأة ووضع المساواة بين الجنسين حول العالم، حيث أنها تلعب أدوارًا هامه وحيوية فى حياة المرأة فهى المستوى الأول للحوكمة الأقرب للمواطن، وهى مقدم الخدمات المباشر للمواطنيين المحليين، وأخيرًا هى الباب الأول للباحثين عن وظيفة ومن ثم فهى تلعب دور كبير كموظف للعمالة**(صالح عبد الرحمن 2008) .**

ووفقًا للإعلان يتمثل الطريق الرئيس لإدماج المرأة فى السلطة المحلية فى دمقرطة هذه السلطة واعتماد الكفاءة فى تولى وظائفها الرئيسية. كما أن على الحكومات المحلية تلبية الاحتياجات المحلية لكل من المرأة والرجل بدون تمييز من خلال التمثيل المتساوى لكلا الجنسين على جميع المستويات وفى كل مجالات صنع القرار فى الحكومة المحلية. ولتحقيق ذلك فلابد من "خلق خلق سلطة محلية ديمقراطية يكون للنساء والرجال فيها دور متساو؛ ويكون لهم حقوق متساوية فى الحصول على الخدمات والمعاملة المتساوية والتوظف **(صالح عبد الرحمن 2008) .**

المرأة والمجالس الشعبية المحلية في مصر

شهدت عضوية المرأه فى المجالس المحلية في مصر تراجعا ملفتا للنظر في السنوات الأخيرة فقد كانت نسبتها تقارب 10 % فى عام 1983 لتنخفض الى 2 ،1 % فى عام 1992 ثم ترتفع فى انتخابات عام 2002 الى 4 ،2 % ،ثم فى انتخابات 2008 بلغ عدد السيدات اللاتى حصلن على مقاعد فى المجالس المحلية بالتزكية او بالانتخاب 2335 امرأة بنسبة 4.4 % من إجمالى أعضاء المجالس المحلية.

وقد وصل من وصل الى مقاعد المجالس الشعبية المحلية من بين 6 آلاف مرشحة على جميع المستويات ، على الرغم من هذا التقدم والذي تحقق بفعل دفع الأحزاب بعدد أكبر من المرشحات في هذه الانتخابات، والطريقة التي اتبعها الحزب الوطني في تسمية مرشحيه فيها، إلا أنه مازل أمام المرأة المصرية الكثير من العمل من أجل المشاركة بدرجة أكبر في المجالس المحلية ، لأن هذه النسبة متندية للغاية ولا تخدم المرأة إطلقا في ظل الاتجاه الى اللامركزية ، وتجدر الإشارة أيضًا الى أن المرأة المصرية لم تشغل حتى الآن منصب رئيسًا للمجلس الشعبي المحلى للمحافظة أو المركز أو حتى رئاسة اللجان الرئيسية فى المجالس، وشغلت عدة نساء معدودات بعض المناصب الأخرى كرئيس مجلس حي أو وكيل للمجلس .

تطور أعداد النساء بالمجالس الشعبية المحلية خلال الفترة من 1983 إلى 2002

المجالس المحلية	1983		1988		1992		1997		2002	
	العدد الكلى	النساء %	العدد الكلى	النساء %	العدد الكلى	النساء %	العدد الكلى	النساء %	العدد الكلى	النساء %
المحافظات	1789	15,0	2436	5,6	2508	4,4	3172	3,2	3227	3,5
المراكز	6652	15,2	8752	1,8	9834	4,4	12707	1,0	12969	4,5
المدن	3254	11,0	3772	2,3	4112	1,3	5000	1,7	5146	2,9
الأحياء	656	10,7	978	4,1	1018	3,7	1254	4,5	1372	5,2
القرى	15408	5,6	17740	0,5	20160	0,6	25248	0,7	24922	1,3

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء، 2004

ولا تختلف نسب تمثيل المرأة على المستويات المحلية في مجالس عام 2008 كثيرا عن 2002 ، حيث لا تزال أكبر نسبة تمثيل لها على مستوى الأحياء تليها المراكز ثم المحافظات ثم المدن وأخيرا القرى ، ويمكننا ، نلاحظ على هذه النتائج ما يلي :-

1- الارتفاع النسبي لتمثيل المرأة في مجالس الأحياء يعود إلى أن هذه الأحياء توجد في المدن الكبيرة حيث تتميز هذه المدن بإطار ثقافي واجتماعي أكثر تسامحا إزاء المرأة ، في حين أن الجمود الثقافي والاجتماعي في القرى والنظرة التقليدية لها يؤدي إلى تدني نسبة تمثيلها في المجالس الشعبية المحلية للقرى

2- اقترنت الزيادة النسبية في أعداد النساء من شاغلي مقاعد المجالس الشعبية المحلية بمجموعة من الإجراءات الاستثنائية أولها حسم أكثر من 70 % من المقاعد بالتزكية لصالح مرشحيا لحزب الوطني الحاكم الذي قام بترشيح نسبة محددة من النساء على قوائمة ، أي أن الغالبية العظمى من الحاصلات على المقاعد لم يخوضوا الانتخابات بالفعل .

3- شابت العملية الانتخابية الأخيرة في عام 2008 كثير من الانتهاكات والتجاوزات بحسب شهادة المنظمات الحقوقية التي راقبت الانتخابات واعترتها عمليات تزوير واسعة لصالح مرشحي الحزب الحاكمة بما فيهم الرجال والنساء كما شهدت مرحلة تقديم طلبات الترشيح حرمان عدد هائل من المتقدمين من حقهم في الترشيح

4- كل هذه العوامل تضع شكوكا حول ما إذا كانت نسبة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية ستصل إلى ما وصلت اليه – رغم تدنيها – إذا ما توافرت عوامل النزاهة والاختيار الحر للناخبين .

و يمكننا أن نحصر أهم أسباب ضعف الوجود النسائى فى المجالس الشعبية المحلية فيما يلى :-

1- يشير استمرار تدني تمثيل النساء في هذا المجال إلي محدودية الجهود المبذولة علي صعيد القري والمدن المرتبطة بالريف ، سواء فيما يتعلق ببرامج تأهيل القيادات النسائية أو استهداف تغيير الثقافة السائدة هناك والمرتبطة بالقبلية والعشائرية باعتبارها العائق الأبرز أمام مشاركة المرأة السياسية في هذه المناطق .

2- وجود فجوة بين الاستراتيجيات والإجراءات والبرامج التي تسعى للنهوض بأوضاع النساء حيث أنها مركزة على المستوى القومي كما إنها مركزة عبى قطاعات بعينها وأولويات بذاتها .

3- غياب التنشئة السياسية للأجيال الجديدة الأمر الذي يهدد بترسيخ ثقافة السلبية وعدم المبالاة وعدم الانتماء .

4- افتقاد المرأة للوعي بحقوقها القانونية.

5- زيادة نسبة سواقط القيد بين النساء خاصة في الريف حيث تهمل العديد من الأسر الريفية تسجيل الإناث، الأمر الذي يعيق قدرتهن على استخراج البطاقات الشخصية بسبب تعقيد الإجراءات التي يستدعيها قيدهن في سجل المواليد، ومن ثم يفتقدن لأحد شروط القيد في جداول الانتخاب.

6- وجود مكاتب السجل المدني داخل أقسام الشرطة وهو الأمر الذي يتسبب في إحجام النساء عن المشاركة.

7- ضعف دور الأحزاب كأطر سياسية لتكوين الكوادر النسائية وعدم الاهتمام الكافي بإدماج النساء في مختلف هياكل الحزب القيادية أو ترشيحها على قوائم الحزب ومساندتها انتخابياً.

8- بروز استخدام عنصر المال كعامل مؤثر بشدة في العملية الانتخابية وهو الأمر الذي يحدد فئة المتقدمين للترشيح ومستواهم.

اللامركزية والحكم المحلى الرشيد وضرورات تمكين المرأة

في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم ، وتقليص أدوار الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية، أبدت العديد من الدول اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية، بأبعادها السياسية، والإدارية، والاقتصادية، والمالية.

وقد عبّرت عن ذلك الاهتمام تقارير المنظمات الدولية الكبرى كالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة و البنك الدولي ، وذلك في التقارير والدوريات التي تصدرها هذه الهيئات الأممية تحت العديد من المسميات ، مثل: "تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير"، و"جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، و"التحول إلى المحليات ." " اللامركزية والتنمية" .

وتعرف اللامركزية كمفهوم شامل بأنها نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا ، ويرتبط مفهوم اللامركزية بمفهوم الحكم الرشيد ، فاللامركزية الحقيقية تعتبر جوهر الحكم المحلي الرشيد (Good Local Governance) والذي يعرف بأنه " استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكم المحلي الرشيد على النحو التالي:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

ويعتبرعنصر توسيع المشاركة الحقيقية للمواطنين هو المبرر الجوهري لضرورات تمكين المرأة في الحكم المحلي ، لأنها أولا مواطنة ولها حقوق المواطنة الكاملة مثلها مثل الرجل ، وثانيا هي بمعيار الكم نصف المجتمع وبمعيار الكيف أكبر من ذلك بكثير لما تمتلكه من خبرات وقدرات يمكن في حال استغلالها وتوظيفها الإضافة الى مقدار الرشد في الحكم القائم .

ومن جهة أخرى فإن الاتجاه الى اللامركزية في أي مجتمع يتضمن من بين ما يتضمن إعادة الاعتبار الى وحدات الحكم المحلي كساحة مهمة لتدريب الفئات المهمشة سياسيًا لاسيما أن هناك العديد من الحواجز المفروضة أمام دخولهم ساحة المشاركة السياسية على المستوى القومي مثل محدودية المقاعد البرلمانية والتنفيذية المتاحة، والحاجة إلى السفر من المنطقة المحلية التي يسكنونها إلى عاصمة الدولة، والتكلفة المادية العالية المرتبطة بالترشح في الانتخابات، هذا بالإضافة إلى الحاجة إلى وجود شبكة من المساندة الشخصية والروابط الاجتماعية والخبرة السياسية للمرشحين لمناصب قيادية عليا بالدولة. يضاف إلى كل ذلك، أن الحكومة المحلية تجذب هذه الفئات للمشاركة نظرًا لارتباطها – أي الحكومة المحلية- بالمصالح المباشرة للمواطنين المحليين، ومن ثم فإن الفرصة أكبر للمرشح أو المرشحة على المستوى المحلى في إثبات القدرة على خدمة المواطنين المحليين ومن ثم اكتساب أرضية وشعبية أكبر تمكن من التصعيد إلى المستويات الأعلى .

وبالقطع فإن كل ما سبق ينطبق أكثر ما ينطبق على المرأة لأنها في غالب الأحيان تكون الأكثر تهميشا داخل المجتمع المحلي بحكم انتمائها أولا لمجتمعات محلية مهمشة في ذاتها من جهة ، وبحكم كونها امرأة من جهة ثانية .

اللامركزية ومخاطر تهميش المرأة فى مؤسسات الحكم المحلى

لا يقتصر تهميش المرأة في مؤسسات الحكم المحلي على المؤسسات الشعبية المنتخبة فقط ولكنه يتعدى ذلك الى المؤسسات التنفيذية ، فعلى الرغم من أن نسبة النساء من بين شاغلي وظائف الإدارة العليا في الجهاز الإداري للدولة تصل لحوالي 26% من بين شاغلي هذه الدرجات ، فإن التوزيع القطاعي يكشف عن أن هذه النسبة أقل ما تكون في وظائف الإدارة المحلية ووحدات الحكم المحلي التي تحوي قرابة ربع عدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة ، حيث تبلغ نسبة النساء حوالي 8 % من إجمالي شاغلي هذه الوظائف (المجلس القومي للمراة 2002) .

ومن جانب آخر نجد أن المرأة لم تشغل حتى الآن موقع المحافظ أو السكرتير العام أو السكرتير العام المساعد ، كما أن من يشغلن منصب رؤساء المدن والأحياء والقرى لا يتعدى أصابع اليد الواحدة .

و تتأتى خطورة تهميش المرأة في مؤسسات الحكم المحلي سواء الشعبية المنتخبة أو التنفيذية المعينة في ظل تطبيق اللامركزية من عدة وجوه سنحاول تفصيلها فيما يلي :-

1- اللامركزية تتضمن تحكم وحدات الحكم المحلي سواء المنتخبة أو المعينة في تخطيط وتمويل الأنشطة التموية على المستوى المحلي ، وغياب المرأة عن هذه المؤسسات قد يؤثر على نصيبها من الأنشطة التنموية .

2- تغييب المرأة عن هذه المؤسسات يعني تغييب وجهة نظر نصف المجتمع في تحديد وإقرارأولويات التمية على المستوى المحلي .

3- في ظل اللامركزية تنعكس تلقائيا مكانة المرأة في الموروث والواقع الثقافي والشعبي على مقدار الاهتمام بها ونوعية هذا الاهتمام ، ومن ثم ففى ظل ثقافة غير متحمسة لتعليم المرأة على سبيل المثال نجد أن مخصصات هذا المكون قد تكون أقل ما يمكن ، ونفس الحال ينطبق على مختلف القطاعات والمجالات ، والحل الوحيد للخروج من هذا المأزق هو أن تكون المرأة نفسها ممثلة بقوة في آليات صناعة القرار المحلي

4- الوجه الإخير من مخاطر تهميش المرأة في مؤسسات الحكم المحلي يتمثل فيما تواضعت عليه النظريات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية من أنه لا يمكن لأي مجتمع سواء كان كبيرا أو صغيرا أن ينهض بإضعاف أو استضعاف نصفه ، كما أن قدرة أي مجتمع تقاس دائما بقدرة أضعف أجزائه ومن ثم فسيظل المستوى التنموي للمجتمع المحلي مقترن بمستوى وقدرات أضعف فئاته وأكثرها تهميشا .

تحركات نحو اللامركزية في مصر وغياب مكون المرأة

سوف نستعرض في النقاط التالية أهم ملامح تحركات الحكومة المصرية وبعض الجهات المانحة نحو اللامركزية في السنوات الأخيرة لنرى إلى أي مدى مكون المرأة مطروح في هذه التحركات :-

أولا : تحركات الحكومة المصرية

1- بدأت الحكومة في تطبيق تجربة اللامركزية بشكل جزئي في عام 2008 وذلك في محافظات الاسماعيلية والفيوم والأقصر ، وقد بدأ التطبيق بثلاث قطاعات هي التضامن الاجتماعي ، التربية والتعليم ، و الإسكان .

2- قامت الوزارة بإنشاء مكتب فني للامركزية يقوم بتقديم المساندة الفنية لتطبيق اللامركزية في محافظات الفيوم والإسماعيلية والأقصر إضافة إلي قيامه بدور محوري في تكوين وبناء جيل جديد من الشباب المهتم بقضية اللامركزية والتنسيق مع وزارة التربية والتعليم والوزارات الأخرى للانضمام إلي التطبيق للتوصل إلي صيغ لتوزيع الاختصاصات مع المحليات وتحديد أدوار الوزارات ، كما أعلنت الوزارة عن نيتها لإنشاء مكاتب فنية لدعم اللامركزية في المحافظات الثلاث والبدء في برامج مكثفة لاستقصاء آراء المسئولين المحليين وأعضاء المجالس الشعبية المحلية والخبراء حول تطوير نظام الإدارة المحلية وتطبيق اللامركزية.

3- تم تشكيل خمس لجان بوزارة التنمية المحلية المصرية خلال علم 2009 تختص بالعديد من المهام منها تحديد اختصاصات الوزير وتعريف دور الوزارة في ظل اللامركزية وتفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية والمجالس الشعبية واختصاصاتها ودور المجالس التنفيذية بالمحافظات والاختصاصات المالية وإعداد الموظف المحلي الذي سيتولى تنفيذ القانون الجديد مع مراجعة القوانين وبناء القدرات للموظفين الحكوميين التنفيذيين والشعبيين.

كما تختص اللجان المشكلة بدعم المجالس الشعبية المحلية وإعادة هيكلتها وإصلاح بنية النظام المالي المحلي وإعادة النظر في نظام التخطيط المحلي وإعادة توزيع الأدوار ودعم مكون وحدة التنمية لتحديد مؤشرات محددة لمقارنة القرى المصرية وإعادة الهيكلة التنظيمية للوزارة والوزارات المركزية وإعادة هيكلة المحافظات .

4- أصدر اللواء عبد السلام المحجوب، وزير التنمية المحلية المصري يوم 27 / 7 / 2009 قراراً بتشكيل لجنة تسيير البرنامج القومى، لتطبيق اللامركزية برئاسته، وعضوية كل من الدكتورة لبنى عبداللطيف، رئيس وحدة دعم اللامركزية، والدكتور إبراهيم ريحان، رئيس جهاز بناء القرية، ممثلاً عن وزارة التنمية المحلية إلى جانب ممثلين لوزارات التنمية الاقتصادية والاستثمار والتنمية الإدارية والتربية والتعليم والإسكان والتضامن الاجتماعى.

وجاء في قرار تشكيل اللجنة أنها مسؤولة عن تنفيذ البرنامج القومى لتطبيق اللامركزية، ودعم أنشطة وحدة دعم اللامركزية، فى ممارسة مهامها التنسيقية ودورها فى التطبيق الاسترشادى، فى الاسماعيلية والفيوم ومدينة الأقصر وذلك من أجل تفعيل وتمكين المجالس الشعبية المحلية وتأمين الانتقال السليم للامركزية على مستوى المحافظة وبناء القدرات المحلية، ورفع الوعى المجتعى باللامركزية والمساهمة فى خلق قادة التغيير على المستوى المحلى بالإضافة إلى حصر الموارد .

5- اصدر وزير المالية المصري قرار وزاريا بمنح سلطات وزير المالية لرؤساء المجالس الشعبية بالمحافظات فيما يخص موازنات المجالس الشعبية لكل محافظة من محافظات مصر والبالغ عددها 28 محافظة بالإضافة إلي المجلس الشعبي لمدينة الأقصر.

القرار يشمل أيضا تحديد الاعتمادات المالية الخاصة بكل مجلس شعبي محلي لكل محافظة علي أن يتولي رئيس المجلس المحلي الإنفاق من تلك المخصصات علي نشاطات المجلس الشعبي المختلفة بما يمكن تلك المجالس من أداء كافة اختصاصاتها للمواطنين ، كما يسمح القرار لتلك المجالس بالاستقلال المالي التام عن موازنات المحافظات كما سيتولى كل مجلس محلي للمحافظة تحويل المخصصات المالية الخاصة بمجالس الأحياء والمدن والقرى التابعة للمحافظة والمدرجة بالموازنة العامة للدولة مشيرا إلي أن القرار سيبدأ تنفيذه من موازنة العام المالي الحالي 2010/2009 .

ثانيا : تحركات بعض الجهات المانحة

1- مبادرة اللامركزية المصرية وهي شراكةً تربط بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وعدد من المحافظات والأحياء والقرى المصرية بهدف تعظيم الموارد المحلية من الرسوم والضرائب المسموح بها وفقاً لقانون الإدارة المحلية الحالي. كما تعمل أيضاً مبادرة اللامركزية على تعزيز آليات المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار بشأن استخدام هذه الموارد. أيضاً تهدف المبادرة إلى بناء القدرات الإدارية لوحدات الإدارة المحلية لتمكينها من إدارة تلك الموارد واستخدامها الاستخدام الأمثل بدرجة عالية من الكفاءة والشفافية. وفي الوقت ذاته تعمل هذه المبادرة علي دعم سياسات اللامركزية على المستوى القومي وذلك بالتعاون مع عدة وزارات منها وزارة التنمية المحلية ووزارة المالية ووزارة التنمية الإدارية بالإضافة إلى صانعي القرار والجامعات والهيئات والجهات المانحة الأخرى وذلك بهدف زيادة مرونة الوحدات المحلية في تطبيق آليات اللامركزية وتعزيز استقلاليتهم في الاحتفاظ بالموارد المحلية .

2- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يمول مجموعة أنشطة في هذا الإطار منها :

- مشروع مصر لتنمية القرية الذي امتد من 2002 إلى 2007 ، وقام مشروع مصر لتنمية القرية بتجريب اللامركزية من خلال تنمية قدرات الإدارات على المستوى المحلي والمسئولين المنتخبين محليا لكي يتمكنوا من تخطيط وإدارة عملية التنمية – صناعة القرار على المستوى المحلي دون الحاجة إلى اللجوء دائماً إلى عملية تصديق وموافقة مركزية .

- مشروع التخطيط العمراني التشاركي الذي يتعاطى مع توجه الدولة نحو اللامركزية في مجال الإسكان ، من خلال دعم مشاركة المواطنين في التخطيط العمراني في القرى .

- مشروعات أخرى متعلقة بدعم البنية المعلوماتية في مجال اللامركزية

ويتضح لنا من العرض السابق غياب مكون المرأة تماما أو في أفضل الحالات عدم وضوحه في كل الجهود الحكومية أو تلك التي تقوم بها الجهات المانحة في مصر والمتعلقة بدعم اللامركزية ، حتى تلك الجهود المعنية بدعم المشاركة الشعبية ليس بها بعد واضح ومحدد لدعم مشاركة المرأة المتدنية بالفعل على المستوى المحلي ولا توجد برامج مستقلة أو آليات قائمة للبحث عن حلول لهذا الغياب والوصول لطرق فعالة في التعامل مع الأطر الثقافية المحلية الحاكمة المسئولة بدرجة كبيرة عن هذه الأوضاع.

وبرغم تعدد اللجان الحكومية التي أنشئت في إطار التوجه للامركزية فإن الأمر يخلو من لجنة لدعم مشاركة المرأة في النظام السياسي المحلي وإزالة المعوقات الإدارية والتشريعية والاجتماعية والسياسية التي تعترض طريقها ، وفي نفس الوقت فإن جهود الجهات المانحة الكبرى كالوكالة الأمريكية للتنمية والبرنامج الانمائي للأمم المتحدة وهم اللاعبين الرئيسين في هذا الميدان لا زالت بعيدة عن الربط المباشر بين تمكين المرأة والاتجاه نحو اللامركزية ، ويقتصر الأمر فقط على تقديم بعض التمويلات المحدودة لبعض المنظمات في مجال دعم المترشحات لعضوية هذه المجالس ، وكلها جهود غير منهجية ولا يتوفر فيها بعد الاستدامة والتواصل ، كما أنها لا ترتبط بالإطار العام لتوجه الدولة نحو اللامركزية .

نحو إطار عمل لدعم مشاركة المرأة في الحكم المحلي في مصر

نصل الآن إلى محاولة صياغة رؤية لحل هذه الإشكالية المتعلقة بتغييب المرأة من التمثيل السياسي العادل في وحدات الحكم المحلي ، وذلك بالتوازي مع توجه الدولة نحو تطبيق اللامركزية ، والرؤية السليمة للحل لابد أن تستند على أربعة محاور أساسية هي :-

1- رفع قدرات المرأة ذاتها على المشاركة في الحكم المحلي .

2- توفير الأطر التشريعية الداعمة لمشاركة المرأة في الحكم المحلي .

3- تغيير الثقافة المجتمعية المحلية المناهضة لتولي المرأة مناصب صنع واتخاذ القرار المحلي .

4- إدماج مكون المرأة في الجهود الوطنية والدولية والأجنبية لدعم اللامركزية على المستوى الوطني والمحلي .

وسوف نتناول مجموعة من الإجراءات المحددة يمكن القيام بها داخل محور من المحاور السابقة :-

أولا : محور رفع قدرات المرأة

1- العمل على القضاء على الفجوة بين الذكور والإناث في نسبة التعليم

2- توفير دورات وبرامج للتأهيل السياسي للمرأة مع التركيز على الحكم المحلي

3- رفع قدرات النساء في مجال التواصل مع الناخبين وصياغة برامج انتخابية .

4- رفع وعي النساء باللامركزية وأبعادها ومنتغيراتها .

5- بناء جيل من الشابات قادر على خوض غمار المنافسة الانتخابية وقيادة حملات المناصرة والتأييد .

ثانيا :- محور توفير الأطر التشريعية الداعمة

1- إقرار حصة محددة لتمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية على غرار ما تم بالنسبة لمجلس الشعب .

2- تشديد العقوبات القانونية على توظيف المال والوسائل غير المشروعة في حسم العملية الانتخابية .

3- إقرار تعديلات تشريعية تؤكد على النزاهة في العملية الانتخابية وتضمن وجود هيئة مستقلة ومحايدة مسئولة عن العملية الانتخابية .

ثالثا :- محور تغيير الثقافة المجتمعية

1- تفعيل دور الإعلام المحلي في تبني حملات تغيير الأنماط الثقافية الجامدة المعوقة للمشاركة الاجتماعية للمرأة

2- استقطاب الفئات الاجتماعية الأكثر تأثيرا في الآخرين كالقيادات الطبيعية والذين يلقون التقدير والاحترام من أفراد المجتمع والعمل على تحسين اتجاهاتهم المجتمعية تجاه وجود المرأة في مراكز صنع واتخاذ القرار .

3- إعادة النظر باستمرار في المناهج والمحتوى التعليمي وعناصر العملية التعليمية لضمان خلق أجيال جديدة داعمة للمشاركة المجتمعية على المستوى المحلي ، ويجب التركيز على أن تكون هناك مرونة في الموضوعات التعليمية ومحتويات المناهج تسمح بتباينها فيما بين المجتمعات المحلية المتمايزة بما يتلائم مع الاوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية في كل مجتمع .

4- فتح حوار مستمر مع القيادات الحزبية والتشريعية بهدف تحسين توجهاتهم إزاء التمثيل السياسي والوجود الحزبي للمرأة .

رابعا : - إدماج مكون المرأة فى جهود اللامركزية

1- ايجاد آلية وطنية تكون بمثابة وحدة لمراقبة ودعم التمثيل العادل للمرأة في مؤسسات الحكم المحلي بمصر ، ويمكن أن تكون هذه الآلية لجنة على المستوى القومي أو لجان على مستوى المحافظات .

2- توفير التمويل اللازم للمنظمات الأهلية المعنية بدعم المشاركة العادلة للمرأة على المستوى المحلي .

3- وضع مؤشرات مكانة المرأة من ضمن منظومة المؤشرات الموضوعة لتقييم عمل الوحدات المحلية والقائمين عليها .

المراجع

1- صالح عبد الرحمن أحمد ، المرأة والمحليات في مصر ، دراسة استكشافية في ضوء الوضع في العالم ، مؤتمر الإدارة المحلية : الفرص والتحديات ، مركز شركاء التنمية ، مايو 2008 .

2- عزة موسى، أمل محمود ، نحو تحقيق أهداف الألفية الثالثة في مجال دعم مشاركة المرأة السياسية مؤتمر المرأة المصرية والأهداف الإنمائية للألفية ، المجلس القومي للمرأة الإسكندرية مارس 2004

3- المجلس القومي للمرأة ، لمحة إحصائية حول وضع المرأة في مصر ، 2002 .

4- IULA Worldwide Declaration on Women in Local Government, Nov. 1998, Articles 8 & 9.

5- Op. Cit, Articles 8-10.

6- Ibid, Articles 11 and 12.