جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

الدراسات العليا

حوكمة الإدارة المحلية ودورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: دراسة ميدانية

Local Government Governance And It's Role In Achieving Sustainable Development Goals: Field Study

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

إعداد

أشرف احمد حسن محمد

إشراف

أ. د. خالد زكريا أمين

مدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية

معهد التخطيط القومي

د. أحمد عاشور عبدالله

أستاذ مساعد الاقتصاد

بمركز السياسات الاقتصادية الكلية

معهد التخطيط القومي

٢٠٢٢ م

بسم الله الرحمن الرحيم

وعلمك ما لم تكن تعلم

وكان فضل الله عليك عظيما

صدق الله العظيم

إهـــداء

إلى روح ابى وأمي واخى الأصغر ..... سر الدعم والعطاء

إلى أختي الحبيبة ..... رمز الحب والوفاء

إلى زوجتي الغالية ..... رمز السعادة والإخلاص

إلى أخوتى ..... سندي ومعتمدي

إلى أبنائي الأعزاء ..... أملى ورجائي

إلى أحلى دكتورة نهى محمد سليمان ..... طاقة النور والأمل في الدنيا

الى كل باحث ..... عن المعرفة

حباً ووفاءً لكم أهدى هذا العمل المتواضع .....

شكر وتقدير

يقول الله تعالى «وَمَن شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ» (النمل:٤٠)

وأن النبي صلى الله عليه وسلم قال: «لا يَشْكُرُ اللَّهَ مَنْ لا يَشْكُرُ النَّاسَ»

وعرفانا بالجميل، فإنه ليسعدني أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى أساتذتي الاعزاء واخص بالشكر الأستاذ الدكتور خالد زكريا أمين – أستاذ الادارة العامة ومدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي على سعة صدره وتحمله مشقة الاشراف على الرسالة وتوجيهاته المستمرة التي آثرت الرسالة والباحث في ذات الوقت، نعم الأب ونعم المعلم فجزاه الله عني خير الجزاء.

وخالص الشكر والامتنان الي الأستاذ الدكتور / هشام عبد الرازق الهلباوى مساعد وزير التنمية المحلية لتطوير الريف المصري والمشروعات القومية وتطوير الادارة المحلية، أستاذ التنمية الريفية بكلية الزراعة جامعة الإسكندرية لما قدمه من عون وتحمله وقبوله عبء مناقشتي ودعمي حفظه الله وبارك في صحته.

كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الدكتور / حجازي عبد الحميد الجزار الأستاذ المساعد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي لقبوله عبء مناقشتي ودعمي وتقويمي والتأثير الإيجابي لكلماته وحديثه حفظه الله وبارك في صحته.

واتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان بالجميل الى الدكتور / أحمد عبد الله عاشور الأستاذ المساعد بمركز السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي على اشتراكه بالإشراف على الرسالة وحسن تعاونه مع الباحث وتحمله مشقة متابعة الرسالة والتعديلات المطلوبة والدعم بشكل متواصل، نعم الأخ ونعم المعلم فجزاه الله عني خير الجزاء.

واتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى جميع أساتذتي بمعهد التخطيط القومي على تأسيسي جيدا في مناهج البحث العلمي وإثراء الباحث بمزيد من المعلومات والطرق والمناهج الحديثة علميا وعملياً أثناء مرحلة تأهيلي الماجستير وفترة اعداد الرسالة والتي كان لها عظيم الأثر على الرسالة والباحث.

الباحث

المستخلص

عنوان الرسالة: حوكمة الإدارة المحلية ودورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: دراسة ميدانية

الباحث: أشرف أحمد حسن محمد

المشرفون: ا.د/ خالد زكريا أمين د/ أحمد عبدالله عاشور السنة:٢٠٢٢م

الدرجة العلمية: ماجستير التخطيط والتنمية معهد التخطيط القومي

****

ان تحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلب تطبيق مبادئ حوكمة الإدارة المحلية وتفعيل دور المواطنين وضمان مشاركة أكثر فعالية خاصة المهمشين من الفقراء أو النساء، ونظرا للدور الهام الذي يمكن أن تقوم به مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص (شركاء التنمية) على المستوى المحلي، فأنه من الأهمية تفعيل دورهم وتطبيق مبادئ حوكمة الإدارة المحلية من حيث المساءلة والتحول الى اللامركزية والشفافية ووضع الرؤية الاستراتيجية وسرعة الاستجابة والكفاءة والفعالية والعدالة والمساواة وسيادة القانون لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية).

أهداف الدراسة:

١- دراسة واقع الإدارة المحلية في مصر وآلياتها وكيفية قيامها بمهامها.

٢- دراسة مفهوم الحوكمة وأهم مبادئها وآلياتها.

٣- استكشاف أثر تطبيق مبادئ الحوكمة على الإدارة المحلية.

٤- استكشاف أثر تطبيق حوكمة الإدارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٥- تحديد المعوقات التي تقف حائلاً أمام تطبيق الحوكمة الرشيدة في الإدارة المحلية في مصر.

أهم النتائج والتوصيات:

١- سرعة الانتهاء من إصدار قانون الإدارة المحلية الجديد.

٢- سرعة التوجه نحو تطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المستدامة.

٣- تحويل مركز التنمية المحلية بسقارة إلى أكاديمية متخصصة مثل المعهد الكندي للحوكمة.

٤- تفعيل نصوص الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ المادة (٢٧) الخاصة بالحوكمة وارتباطها بالتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، على أن يلتزم بتطبيقاتها النظام الاقتصادي بغية تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (١٧٦) الخاصة بتطبيق اللامركزية، والمادة (٦٨) الخاصة بشفافية المعلومات.

٥- توفير متطلبات التنمية، وبرامج مكافحة أسباب الفقر، واعتماد سياسات نقدية ومالية واقتصادية تكفل تحقيق معدلات نمو قابلة للاستمرار.

كلمات مفتاحية: الحوكمة، الإدارة المحلية، التنمية المستدامة، اللامركزية، الحوكمة، الشفافية، الفساد.

الملخص

عنوان الرسالة: حوكمة الإدارة المحلية ودورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: دراسة ميدانية

الباحث: أشرف أحمد حسن محمد

المشرفون: ا.د/ خالد زكريا أمين د/ أحمد عبدالله عاشور السنة:٢٠٢٢م

الدرجة العلمية: ماجستير التخطيط والتنمية معهد التخطيط القومي

****

نظراً للأهمية البالغة التي تحتلها الإدارة المحلية بنظام الحكم الداخلي ودورها الفعال في تحقيق التنمية المستدامة وجب العمل على تحسينها المستمر من خلال البحث عن آليات جديدة إذ باتت الحوكمة ضرورة ملحة بهذه الإدارات نظراً لنتائجها الإيجابية على أدائها وهو ما سوف نحاول الكشف عنه من خلال هذه الدراسة التي هدفت للكشف عن مدى مساهمة الحوكمة في النهوض بالإدارة المحلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ورؤية مصر ٢٠٣٠ عن طريق دراسة ميدانية على بعض المراكز والأحياء بمحافظة الجيزة مع محاولة لتقديم جملة اقتراحات من شأنها تفعيل حوكمة الإدارات المحلية وبالتالي تفعيل دورها لتحقيق التنمية المحلية والمستدامة على السواء وقد توصلت إلى وجود علاقة بين حوكمة الإدارة المحلية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

مشكلة الدراسة:

تحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، وهى أساس التنمية المستدامة حيث تقوم بدور فعال في تحقيق التنمية المحلية والإقليمية الشاملة النابعة من حقائق الواقع الفعلي، وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات كما يراها المستفيدون من التنمية، وهى القاعدة التي تنطلق منها علاقة المحليات بمراكز صنع القرار الأعلى باعتبارها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته المحلية، ومع حتميات التغيير المتسارعة وجب على الدولة القيام بإحداث تطوير بناء وفاعل من أجل إصلاح الإدارة المحلية وترشيدها عن طريق تفعيل مبادئ وآليات الحوكمة وفقاً للنصوص القانونية ومختلف التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتتضح مشكلة الدراسة من خلال الإجابة عن:

التساؤل الرئيسي للدراسة:

إلى أي مدى تساهم حوكمة الإدارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

التساؤلات الفرعية

للإجابة عن التساؤل الرئيسي لابد من الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

١- ما هو واقع الإدارة المحلية في مصر؟ وما هي آلياتها؟ وكيفية قيامها بمهامها؟

٢- ما هو مفهوم الحوكمة؟ وما هي أهم مبادئها؟ وما هي آلياتها؟

٣- هل يوجد أثر لتطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارة المحلية؟

٤- هل يوجد أثر لتطبيق حوكمة الإدارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

٥- ما المعوقات التي تقف حائلاً أمام تطبيق الحوكمة الرشيدة في الإدارة المحلية في مصر؟

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على أهمية استثمار وتطبيق مبادئ الحوكمة في تفعيل وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ورؤية مصر ٢٠٣٠، وانطلاقا من هذا الهدف الرئيسي، تسعي الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

١- دراسة واقع الإدارة المحلية في مصر وآلياتها وكيفية قيامها بمهامها.

٢- دراسة مفهوم الحوكمة وأهم مبادئها وآلياتها.

٣- استكشاف أثر تطبيق مبادئ الحوكمة على الإدارة المحلية.

٤- استكشاف أثر تطبيق حوكمة الإدارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٥- تحديد المعوقات التي تقف حائلاً أمام تطبيق الحوكمة الرشيدة في الإدارة المحلية في مصر.

أهمية الدراسة:

إن ما تشـــهده المجتمعات والدول المختلفة من تطورات في مختلف الميادين، أدى ذلك إلى تزايد مطالب المواطنين، ومن أجل تلبية مطالبهم أصبح المواطنون يطالبون بالمشاركة في صناعة السياسات العامة من أجل إدراجها ضـمن سـياسـات ناجحة وقرارات فاعلة، ومن جهة أخرى الاخفاقات في تنفيذ السـياسـات المقترحة من طرف المؤسسات المالية الدولية، كل ذلك أدى إلى ضعف مستوى الرضا من قبل المواطنين مما جعل الدول النامية تتجه إلى المناداة بتطبيق الحكم الرشـــيد مما يتطلب الاهتمام بالإدارة المحلية باعتبارها أداة ووسيلة في تحقيق اهداف التنمية المستدامة.

ومن هنا تبدو أهمية الموضـــوع محل الدراســـة والمتعلق بحوكمة الإدارة المحلية ودورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ودراسة محتوى الحكم الرشيد وكذلك الإدارة المحلية وذلك لخلق إدارة محلية فاعلة قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

فروض الدراسة:

١- يوجد أثر لتطبيق مبادئ الحوكمة على الإدارة المحلية.

٢- يوجد أثر لتطبيق حوكمة الإدارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

منهج الدراسة:

استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي والدراسة الميدانية التطبيقية في محافظة الجيزة، حيث يعتبر من أنسب مناهج البحث لأهداف الدراسة الحالية.

مجتمع وعينة الدراسة:

يتكون مجتمع الدراسة من العاملين بثلاثة احياء (حي بولاق الدكرور – حي شمال الجيزة – حي الدقي) ومركز ومدينة العياط فى محافظة الجيزة والتى تم اختيارها نظرا لتميزها بكثرة الخدمات المقدمة للمواطنين. ومحافظة الجيزة تتكون من مدينة واحدة وهي مدينة الجيزة وتسعة أحياء رسمية هى (حي شمال الجيزة – حي جنوب الجيزة – حي الوراق – حي الدقي – حي العجوزة – حي العمرانية – حي الهرم – حي الطالبية

– حي بولاق الدكرور) وتسعة مراكز رسمية هى (العياط – الصف – اطفيح – البدرشين – الحوامدية – ابو النمرس – اوسيم – منشأة القناطر – الواحات).

وتمت الدراسة الميدانية من خلال الاستقصاء خلال الفترة من منتصف أكتوبر الى آخر ديسمبر ٢٠١٩م.

عينة الدراسة

تم اختيار عينة الدراسة الحالية بشكل عشوائي وتتكون من ١٤٣ من العاملين التنفيذين (القيادات العليا والإشراقية) بمركز ومدينة العياط وحي بولاق الدكرور وحي الدقي وحي شمال الجيزة بمحافظة الجيزة.

ادوات الدراسة: استخدم الباحث الاداة التالية لجمع المعلومات والبيانات: –

١– قائمة استقصاء حوكمة الادارة المحلية ودورها فى تحقيق أهداف التنمية المستدامة (إعداد الباحث) وتتكون هذه القائمة من ثلاث محاور هى:

المحور الاول: مدى تطبيق مبادئ الحوكمة فى الادارة المحلية (الحي أو الوحدة محل البحث).

المحور الثاني: إثر تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

المحور الثالث: معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية.

سادساً: المعالجة الإحصائية: استخدم الباحث فى معالجة البيانات

- المتوسطات والانحرافات المعيارية.
- معامل الارتباط الخطى البسيط لبيرسون.
- اختبار "ت" لدلالة الفروق بين المتوسطات.

أهم النتائج

١– رغم أن دستور مصر الصادر سنة ٢٠١٤ نص بوضوح على تطبيق اللامركزية والحوكمة والشفافية وحرية تداول المعلومات والمساءلة إلا أنه حتى الآن التطبيق ضعيف ويكاد يكون منعدم فى بعض الأحيان.

٢– كما أن قضايا الشفافية والمساءلة فى الإدارة المحلية لن تتحقق فقط بتحسن نظم الحوكمة على المستوى القومى وإنما تتطلب وضع برامج وسياسات تركز على احتياجات الشفافية والمساءلة.

٣– إن الآليات الرقابية المتاحة بالقانون مازالت تمارس بشكل شكلي وضعيف التأثير في مساءلة ومحاسبة القيادات المحلية.

٤– كما أثبتت الدراسة أن آليات المساءلة المقررة وفقا لقانون الإدارة المحلية الحالي ضعيفة ولا تحقق الأهداف المتوقعة من عملية المساءلة.

٥– المجتمع المدني والقطاع الخاص يمارسان دورا محدودا في المشاركة في صنع السياسات والقرارات العامة المحلية بسبب ضعف الآليات الواضحة التى تتيح المناقشات المفتوحة وإجراء الحوارات.

٦– ضعف ثقافة المشاركة لدى القيادات التنفيذية المحلية، وعدم الإدراك الصحيح المفهوم المشاركة وذلك بالتضييق من مفهومها حيث أن هناك اعتقاد على أن مفهوم المشاركة يقتصر على التبرع لإنشاء المرافق العامة دون التدخل في صنع القرارات أو السياسات المحلية.

٧- عدم وجود إطار قانوني يلزم الوحدات المحلية باستطلاع رأي مؤسسات المجتمع المدني في القرارات الأساسية المحلية والسياسات العامة.

٨- ضعف إمكانية التعبير عن الآراء المجتمعية بالنسبة للسياسات العامة من خلال الحكومة الإلكترونية حيث لا توجد آلية تكنولوجية تتيح للمواطن التعبير عن رأيه في ذلك.

٩- ضرورة دراسة التجارب الدولية الناجحة في مجال الإدارة المحلية والحكم المحلي والاستفادة منها في تطوير الإدارة المحلية في مصر والدول العربية، كالتجربة الأمريكية واليابانية والفرنسية وغيرها من التجارب الدولية.

أهم التوصيات

١- الدعوة الى النظر فى إنشاء الهيئة القومية المصرية للحوكمة والتنمية المستدامة لتتولى إعداد الاستراتيجية العامة لتطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق التنمية المستدامة متضمنة الرؤية العامة للدور المحدد لكل قطاع من القطاعات المتعددة بالدولة لتحقيق هذه الاستراتيجية.

٢- سرعة الانتهاء من الحوار المجتمعي حول قانون الإدارة المحلية الجديد لإصداره وإجراء انتخابات المجالس المحلية لما لها من دور فى الرقابة.

٣- سرعة التوجه نحو تطبيق مبادئ الحوكمة فى الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المستدامة بعد ما شهده العالم في الآونة الأخيرة من مظاهر بيئية واجتماعية واقتصادية وسياسية أثرت بشكل واضح على الأداء المالي والإداري لكثير من المؤسسات الدولية.

٤- تحويل مركز التنمية المحلية بسقارة من مركز تدريبي إلى أكاديمية متخصصة فى الإدارة المحلية والحوكمة والتنمية المستدامة مثل المعهد الكندي للحوكمة.

٥- تفعيل نصوص الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ المادة (٢٧) الخاصة بالحوكمة وارتباطها بالتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، على أن يلتزم بتطبيقاتها النظام الاقتصادي بغية تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (١٧٦) الخاصة بتطبيق اللامركزية، والمادة (٦٨) الخاصة بشفافية المعلومات.

٦- إن عدم تفعيل آليات حوكمة الإدارة المحلية سيزيد من ارتفاع نسب الفساد، مما يعيق عملية التنمية، وبالتالي فإن مسألة اللامركزية تصبح أكثر من ضرورة لما لها من مزايا.

٧- اعتماد سياسات وآليات تقوي وتمكن الجمعيات الأهلية من المشاركة في صنع السياسات العامة المحلية نظرا لقربها للناس، وأعلم بالظروف والخصائص البيئية والمجتمعية بالوحدات المحلية.

٨- توفير الموارد المالية الكافية (نسبة من الضرائب العامة والعقارية) لكل وحدة محلية ومنحها الاستقلالية في توزيعها على الخدمات العامة بما يتفق مع احتياجاتها الفعلية – اللامركزية المالية.

٩- حث الباحثين بإجراء المزيد من الدراسات والأبحاث في الحوكمة بصفة عامة والحوكمة المحلية بصفة خاصة والتنمية المستدامة ودورها في تحسين جودة المعلومات وجودة حياة الانسان.

١٠- توفير متطلبات التنمية، وبرامج مكافحة أسباب الفقر، واعتماد سياسات نقدية ومالية واقتصادية تكفل تحقيق معدلات نمو قابلة للاستمرار.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
الإطار العام للدراسة	**ن – ف**
• مقدمة الدراسة	**س**
• المشكلة البحثية	**ع**
• أهداف الدراسة	**ع**
• أهمية الدراسة	**ف**
• خطة الدراسة	**ف**
الباب الأول: الإدارة المحلية وواقعها في مصر	**١ – ٤٨**
الفصل الأول: مفهوم الإدارة المحلية	**٣ – ١٣**
١-١- ١ تعريف الإدارة المحلية	**٥**
١-١-٢ خصائص الإدارة المحلية	**٦**
١-١-٣ مقومات الإدارة المحلية	**٦**
١-١-٤ وظائف الإدارة المحلية	**٧**
١-١-٥ مشاكل الإدارة المحلية	**٨**
١ -١ -٦ العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى	**١٢**
الفصل الثاني: تطور وواقع الإدارة المحلية في مصر	**١٤ – ٤١**
١-٢-١ التطور التاريخي والتشريعي للإدارة المحلية في مصر	**١٦ – ٢٩**
١-٢-١-١ لمحة تاريخية عن الادارة المحلية	**١٦**
١ -٢ -١-٢ نشأة الادارة المحلية في مصر	**١٧**
١-٢-١-٣ مراحل تطور الإدارة المحلية في مصر	**١٩**
١-٢-٢ واقع الادارة المحلية في مصر	**٣٠ – ٤١**
١-٢-٢-١ الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها	**٣١**
٢-٢-٢ التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية:	**٣٣**
١-٢-٢-٣ اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر	**٣٨**
١-٢-٢-٤ عوامل نجاح الإدارة المحلية	**٣٩**

الموضوع	الصفحة
الفصل الثالث : الإدارة المحلية والحكم المحلى (المركزية واللامركزية)	**٤٢ – ٤٨**
١-٣-١ الإدارة المحلية والحكم المحلى (المركزية واللامركزية)	**٤٣**
١-٣-١-١ المركزية واللامركزية	**٤٣**
١-٣-١-٢ وجه المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية	**٤٦**
١-٣-١-٣ أوجه الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلى	**٤٨**
الباب الثاني: التنمية المستدامة	**٤٩ – ٧٦**
الفصل الأول: مفهوم وأهداف التنمية المستدامة	**٥٠ – ٥٦**
٢ -١-١ تعريف التنمية المستدامة	**٥١**
٢ -١-٢ التنمية المستدامة من اهم قضايا العلاقات الدولية	**٥٣**
٢ -١-٣ التنمية المستدامة والفئات المهمشة	**٥٤**
٢ -١-٤ منظمة الامم المتحدة وخطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠	**٥٥**
٢-١-٥ أهداف التنمية المستدامة	**٥٦**
الفصل الثاني: أبعاد ومتطلبات تحقيق التنمية المستدامة	**٥٧ – ٦٣**
٢-٢-١ أبعاد التنمية المستدامة	**٥٨ – ٦٠**
٢-٢-١-١ البعد البيئي	**٥٨**
٢-٢-١-٢ البعد الاقتصادي	**٥٩**
٢-٢-١-٣ البعد الاجتماعي	**٥٩**
٢-٢-١-٤ البعد التكنولوجي	**٦٠**
٢-٢-٢ أعمدة الاستدامة	**٦١ – ٦٢**
٢-٢-٣ متطلبات تحقيق التنمية المستدامة	**٦٣**
الفصل الثالث: رؤية مصر لأهداف للتنمية المستدامة	**٦٤ – ٦٥**
٢-٣- ١ رؤية مصر لأهداف التنمية المستدامة	**٦٥**
الفصل الرابع: مؤشرات وتحديات التنمية المستدامة	**٦٦ – ٧٦**
٢-٤- ١ مؤشرات التنمية المستدامة	**٦٧ – ٦٩**
٢-٤ -٢ تحديات التنمية المستدامة المصرية	**٧٠ – ٧٦**

الموضوع	الصفحة
الباب الثالث: الحـوكمـة	٧٧ – ١٣٣
الفصل الأول: نشأة وتطور الحوكمة	٧٩ – ٨٨
٣-١-١ تطور وظهور مفهوم الحوكمة	٨٠
٣-١-٢ تعريف الحوكمة	٨٣
٣-١-٣ الفاعليين الرئيسين للحوكمة	٨٥
الفصل الثاني: الحوكمة وتطوير الإدارة المحلية	٨٩ – ١٠٥
٣-٢-١ مفاهيم اساسية حول الحوكمة المحلية والإدارة المحلية	٩٠
٣-٢-٢ اليات تطبيق مبادئ الحوكمة ودورها في تعزيز وتطوير الادارة المحلية	٩٢
٣-٢-٣ تحديث مبدأ المساءلة والخضوع للمحاسبة على المستوي المحلي	٩٦
٣-٢-٤ معوقات تطبيق الحوكمة في الادارة المحلية	١٠٤
الفصل الثالث: حوكمة الإدارة المحلية والتنمية المستدامة	١٠٦ – ١١٥
٣-٣-١ اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة	١٠٧ – ١١٥
٣-٣-١-١ اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة في مصر	١٠٧
٣-٣-١-٢ علاقة اللامركزية والإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة	١٠٨
٣-٣-١-٣ الدور البيئي في رؤية مصر ٢٠٣٠م	١١١
٣-٣-١-٤ مستقبل سياسات اللامركزية في مصر	١١٣
٣-٣-١-٥ مساهمة اللامركزية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية	١١٤
٣-٣-٢ اللامركزية ومكافحة الفقر	١١٦ – ١٢٨
٣-٣-٢-١ مفهوم الفقر ومفهوم اللامركزية	١١٧
٣- ٣-٢-٢ علاقة اللامركزية بالفقر	١١٨
٣- ٣-٢-٣ آليات اللامركزية في مكافحة الفقر	١٢٠
٣- ٣-٢-٤ النتائج وأساليب تفعيل دو اللامركزية فى مكافحة الفقر	١٢٦
٣-٣-٣ المساءلة والشفافية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة بمصر	١٢٩ – ١٣٣
٣-٣-٣-١ مؤشرات في المساءلة والشفافية في تحقيق التنمية المستمدة	١٢٩
٣-٣-٣-٢ أهم الأسباب الاقتصادية والاجتماعية لضرورة تطبيق اصلاحات مالية	١٣٠

الموضوع	الصفحة
الباب الرابع: الدراسات السابقة والعلاقة بين متغيرات الدراسة	**١٣٤ – ١٤٥**
الفصل الأول: الدراسات السابقة وفروض الدراسة	**١٣٥ – ١٤٢**
٤–١ الدراسات السابقة	١٣٦
٤–١–١ الدراسات العربية	١٣٦
٤–١–٢ الدراسات الأجنبية	١٤٠
٤–١–٣ التعقيب على الدراسات السابقة	١٤٢
٤–١–٤ فروض الدراسة	١٤٢
الفصل الثاني: العلاقة بين متغيرات الدراسة	**١٤٣ – ١٤٥**
٤–٢ العلاقة بين متغيرات الدراسة	١٤٤
٤–٢–١ الحوكمة والإدارة العامة الحديثة	١٤٤
٤–٢–٢ الحوكمة والتنمية المحلية	١٤٤
٤–٢–٣ الحوكمة والتنمية المستدامة	١٤٤
٤–٢–٤ الحوكمة والديمقراطية	١٤٥
٤–٢–٥ الحوكمة وحقوق الإنسان	١٤٥
الباب الخامس: الأسلوب البحثي والإطار التطبيقي	**١٤٦ – ١٦٠**
الفصل الأول: الأسلوب البحثي	**١٤٨ – ١٥٠**
٥–١–١ منهج الدراسة	١٤٩
٥–١–٢ مجتمع وعينة الدراسة	١٤٩
٥–١–٣ ادوات الدراسة	١٥٠
الفصل الثاني: أسلوب جمع وتحليل البيانات	**١٥١ – ١٥٥**
٥–٢–١ خطوات إجراءات الدراسة	١٥٢
٥–٢–٢ التحقق من صدق ثبات قائمة الاستقصاء	١٥٣
٥–٢–٣ المعالجة الإحصائية	١٥٥

الموضوع	الصفحة
الفصل الثالث: قياس متغيرات الدراسة	**١٥٦ – ١٦٠**
١-٣-٥ نتيجة الفرض الأول	**١٥٧**
٢-٣-٥ نتيجة الفرض الثاني	**١٥٨**
٥-٣-٣ اجابة: ما معوقات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة الادارة المحلية فى مصر؟	**١٥٩**
الباب السادس: نتائج وتوصيات الدراسة	**١٦١ – ١٦٥**
الفصل الأول: نتائج الدراسة	**١٦٢ – ١٦٣**
الفصل الثاني: توصيات الدراسة	**١٦٤ – ١٦٥**
قائمة المراجع	**١٦٦**
الملاحق	**١٧٧**
ملخص الدراسة باللغة الانجليزية	II -VI
مستخلص الدراسة باللغة الانجليزية	I

فهرس الجداول

رقم الجدول	الجدول	الصفحة
٥-١	وصف مجتمع الدراسة (الاحياء/المركز) بمحافظة الجيزة	١٤٩
٥-٢	حصر عدد التنفيذين في (الاحياء/المركز) محل الدراسة	١٥٠
٥-٣	معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لكل محور بالدرجة الكلية للاستقصاء	١٥٣
٥-٤	معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لأبعاد المحور الأول بالدرجة الكلية للمحور الأول	١٥٣
٥-٥	معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لأبعاد المحور الثاني بالدرجة الكلية للمحور الثاني	١٥٤
٥-٦	معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لأبعاد المحور الثالث بالدرجة الكلية للمحور الثالث	١٥٤
٥-٧	نتائج اختبار "ت" للعينة الواحدة لجميع ابعاد المحور الأول والدرجة الكلية للمحور الأول	١٥٧
٥-٨	نتائج اختبار "ت" للعينة الواحدة لجميع ابعاد المحور الثاني والدرجة الكلية للمحور الثاني	١٥٨
٥-٩	التكرارات والنسب المئوية لعينة بلغت ١٤٣	١٥٩

فهرس الأشكال

رقم الشكل	الموضوع	الصفحة
١-١	وظائف الإدارة المحلية	٧
١ – ٢	التنمية ثلاثية العناصر	٦٣
١ – ٣	الفاعلين في مجال الحوكمة	٨٦

الإطار العام للدراسة

مقدمة الدراسة:

أدت التحولات والتطورات التي شهدتها الدول المتقدمة والنامية، خاصة مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات من القرن الماضي، إلى إحداث تغيير في بنية وطبيعة العلاقات الدولية وتعزيز عولمة الأنشطة الاقتصادية، والبحث عن آليات أكثر فاعلية في إدارة تلك الأنشطة. وهو الأمر الذي دفع صناع القرار وأغلب الباحثين والمفكرين إلى الاهتمام البالغ بمفهوم الحوكمة في العديد من التقارير الصادرة عن المؤسسات الدولية والتي تعد نقطة مشتركة بين مختلف الأوساط الدولية، باختلاف درجة تطورها الاقتصادي والسياسي.

ومن ثم أصبح تطوير الإدارة المحلية حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية، فالتطوير الإداري هو الذي يستهدف أولا خلق إدارة إنمائية قادرة، وإذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية فإننا سنلاحظ أن خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق. وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك. وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.

وقد أرجعت التقارير الصادرة عن المؤسسات الدولية ضعف معدلات التنمية في الدول النامية إلى ضعف وسيلة ممارسة السلطة في إدارة وتنفيذ السياسات العامة، كما أشارت التقارير إلى أهمية اتاحة المعلومات، ومدى شفافية الأنشطة الحكومية، وتفعيل المشاركة المجتمعية، والاتجاه إلى المزيد من اللامركزية وتقوية الوحدات حتى يمكن رفع مستوى كفاءة وفعالية الخدمات المحلية.

وتعد مصر أحد اقتصادات الدول النامية التي تهدف من خلال إدارتها المحلية إلى جودة الخدمات العمومية في شتى المجالات، من خلال القضاء على الممارسات البيروقراطية، إلى جانب توسيع المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار، وتعزيز الشفافية، وإرساء الديمقراطية عن طريق منظومة قانونية قادرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، وضمان حقوق وحريات الأفراد، هذا من الناحية النظرية.

أما من الناحية الواقعية فإن تحقيق كل ذلك قد يصطدم بالعديد من المشاكل التي تواجه الإدارات المحلية في أداء وظائفها، مما يتطلب ضرورة البحث عن بعض الحلول لمعالجتها، ولعل تطبيق أسس وآليات الحوكمة من بين أهم الأدوات التي تضمن تعزيز دور الإدارات المحلية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وحيث أن هدف حوكمة الإدارة المحلية هو تحقيق مستوى من الرفاه الاجتماعي فإنه يجب أن نأخذ في الحسبان حقوق الأجيال القادمة أيضا، وهو ما يعرف بالتنمية المستدامة.

ومن ثم فإن تطبيق آليات حوكمة الإدارة المحلية سوف يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة والمشاركة وحرية المساءلة وحماية حقوق الملكية، والحد من استغلال السلطة وزيادة الثقة في الاقتصاد القومي بما يُسهم في رفع معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق أهداف استدامة التنمية.

مشكلة الدراسة:

تحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، وهى أساس التنمية المستدامة حيث تقوم بدور فعال في تحقيق التنمية المحلية والإقليمية الشاملة النابعة من حقائق الواقع الفعلي، وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات كما يراها المستفيدون من التنمية، وهى القاعدة التي تنطلق منها علاقة المحليات بمراكز صنع القرار الأعلى باعتبارها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته المحلية، ومع حتميات التغيير المتسارعة وجب على الدولة القيام بإحداث تطوير بناء وفاعل من أجل إصلاح الإدارة المحلية وترشيدها عن طريق تفعيل مبادئ وآليات الحوكمة وفقاً للنصوص القانونية ومختلف التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتتضح مشكلة الدراسة من خلال الإجابة عن

التساؤل الرئيسي للدراسة:

إلى أي مدى تساهم حوكمة الإدارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

التساؤلات الفرعية

للإجابة عن التساؤل الرئيسي لابد من الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

١. **ما هو واقع الإدارة المحلية في مصر؟ وما هي آلياتها؟ وكيفية قيامها بمهامها؟**
٢. **ما هو مفهوم الحوكمة؟ وما هي أهم مبادئها؟ وما هي آلياتها؟**
٣. **هل يوجد أثر لتطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارة المحلية؟**
٤. **هل يوجد أثر لتطبيق حوكمة الإدارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟**
٥. **ما المعوقات التي تقف حائلاً أمام تطبيق الحوكمة الرشيدة في الإدارة المحلية في مصر؟**

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على أهمية استثمار وتطبيق مبادئ الحوكمة في تفعيل وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري للمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ورؤية مصر ٢٠٣٠، وانطلاقا من هذا الهدف الرئيسي، تسعي الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

١. **دراسة واقع الإدارة المحلية في مصر وآلياتها وكيفية قيامها بمهامها.**
٢. **دراسة مفهوم الحوكمة وأهم مبادئها وآلياتها.**
٣. **استكشاف أثر تطبيق مبادئ الحوكمة على الإدارة المحلية.**
٤. **استكشاف أثر تطبيق حوكمة الإدارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.**
٥. **تحديد المعوقات التي تقف حائلاً أمام تطبيق الحوكمة الرشيدة في الإدارة المحلية في مصر.**

أهمية الدراسة:

إن ما تشـــهده المجتمعات والدول المختلفة من تطورات في مختلف الميادين، أدى ذلك إلى تزايد مطالب المواطنين، ومن أجل تلبية مطالبهم أصبح المواطنون يطالبون بالمشاركة في صناعة السياسات العامة من أجل إدراجها ضـمن سـياسـات ناجحة وقرارات فاعلة، ومن جهة أخرى الاخفاقات في تنفيذ السـياسـات المقترحة من طرف المؤسسات المالية الدولية، كل ذلك أدى إلى ضعف مستوى الرضا من قبل المواطنين مما جعل الدول النامية تتجه إلى المناداة بتطبيق الحكم الرشـــيد مما يتطلب الاهتمام بالإدارة المحلية باعتبارها أداة ووسيلة في تحقيق اهداف التنمية المستدامة.

ومن هنا تبدو أهمية الموضـــوع محل الدراســـة والمتعلق بحوكمة الإدارة المحلية ودورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ودراسة محتوى الحكم الرشيد وكذلك الإدارة المحلية وذلك لخلق إدارة محلية فاعلة قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

خطة الدراسة: تم تقسيم الدراسة الى ستة أبواب كما يلي:

- الإطار العام للدراسة.
- الباب الأول: الإدارة المحلية وواقعها في مصر.
- الباب الثاني: التنمية المستدامة.
- الباب الثالث: الحوكمة.
- الباب الرابع: الدراسات السابقة والعلاقة بين متغيرات الدراسة.
- الباب الخامس: الأسلوب البحثي والإطار التطبيقي.
- الباب السادس: نتائج وتوصيات الدراسة.
- قائمة المراجع.
- الملاحق.

الباب الأول

الإدارة المحلية وواقعها في مصر

تمهيد:

مصر تعد من أعرق الدول التي عرفت الإدارة المحلية منذ تقسيم أرض الدلتا إلى قسمين رئيسيين، هما الريف والحضر في أعقاب فتح مصر عام ٦٤١ ميلادية وإن كانت البدايات الأولى للنظام المحلى قد عرفتها مصر مع الاحتلال الفرنسي لها، حيث قسم نابليون بونابرت البلاد إلى ١٦ مديرية، ومع تولى محمد على الحكم قام بتقسيم البلاد إلى ١٤ مديرية قسمت كل مديرية إلى عدة مراكز.

وأصبحت الإدارة المحلية تضطلع بدور هام وحيوي في الدولة خصوصا في الوقت الحاضر حيث غدت تلعب عدة أدوار من بينها المشاركة في التنمية المستدامة والمشاركة في صنع القرار، من خلال الدور الذي تلعبه فيمكن توصيفها بأنها عبارة عن مناطق جغرافية معينة ذات استقلال مالي وإداري تتمتع بالشخصية المعنوية وتقدم الخدمات العامة ويقوم على إدارتها مجلس محلي إما عن طريق الانتخابات أو التعيين أو الجمع بينهما وتمارس اختصاصاتها وواجباتها تحت رقابة السلطة المركزية بموجب القانون.

ومرت الادارة المحلية بمصر بمراحل كثيرة من التطور بداية من تطبيق مصر أول نظام للإدارة المحلية بمقتضى القانون في مايو ١٨٨٣حتى صدور دستور ٢٠١٤ ليتم التوجه نحو لامركزية حقيقية تسهم إسهاما فعليا في دعم الديمقراطية وحقوق الانسان وتحقيق التنمية ومكافحة الفساد، وقد عالج دستور ٢٠١٤ الكثير من هذه السلبيات.

فقد تناول الإدارة المحلية في الفرع الثالث للسلطة التنفيذية في٩ مواد (من ال مادة١٧٥ وحتى ال مادة١٨٣)، فضلا عن المادة رقم١ التي نصت على أن مصر دولة موحدة، والمادة رقم٢٤٢.

ونتناول في هذا الباب الإدارة المحلية وواقعها في مصر من خلال:

الفصل الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

الفصل الثاني: تطور وواقع الإدارة المحلية في مصر.

الفصل الثالث: الإدارة المحلية والحكم المحلى (المركزية واللامركزية).

الفصل الأول
مفهوم الإدارة المحلية

تمهيد:

ينطوي كل تنظيم اجتماعي على وجود سلطة ذات أوامر ونواه ملزمة للأفراد ونظراً لكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم بشري لذلك فهي قديمة قدم الجماعات البشرية ولعل أبرز التنظيمات السياسية التي عرفتها البشرية خلال تطورها الطويل كان لنظام الحكم المحلي نصيب فبها.

حيث يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسيل وآلية لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

ومن خلال هذا الفصل سنحاول التطرق لتعريف الإدارة المحلية وخصائصها والمقومات التي تبني عليها والوظائف التي تقوم بها وبعض مشاكلها وذلك من خلال:

- تعريف الإدارة المحلية.
- خصائص الإدارة المحلية.
- مقومات الإدارة المحلية.
- وظائف الإدارة المحلية.
- مشاكل الإدارة المحلية.
- العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى.

١-١-١ تعريف الإدارة المحلية

هي نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف الي زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها اعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي ان الإدارة المحلية تؤدي الي نقل بعض السلطات الي الوحدات المحلية. وهذا بالطبع لا يقضي علي اختصاصات الحكومة المركزية بل أنه يظهر علاقة اشتراك الوحدات المحلية المركزية، ونتيجة لهذه العلاقة يجب التنسيق بين الطرفين.(١)

وتري الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة. وهي بذلك تحث علي نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسئولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي.(٢)

وبما أن الإدارات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها اساساً من المجتمع، فإن دور الحكومة المركزية يقتصر علي حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة، أي أن الإدارة المحلية هي لامركزية ذات طابع إداري تهدف إلى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها.(٣)

وعند التخطيط لنظام الإدارة المحلية لأي مدينة جديدة يجب تحديد الأهداف الأساسية وأهداف كل مرحلة من مراحل التنمية العمرانية لتلك المدينة الجديدة في ظل الأهداف الرئيسية الموضوعة، مع دراسة مختلف الهياكل التنظيمية والإدارية القائمة وتحديد أدوارها حتى يمكن تطويرها وتعديلها لتلبية وتحقيق أهداف المدينة الجديدة في ظل السياسات العامة الموضوعة مع تحديد مرحلية تنمية النظام المختار وتوصيف وتحديد اختصاصاته وصلاحياته ومسئولياته.(٤)

---

(١) هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.

(٢) حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الأليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣.

(٣) أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩.

(٤) هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، مرجع سابق.

١-١-٢ خصائص الإدارة المحلية

تتميز الإدارة المحلية بخصائص تتفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:[٥]

- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلى أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- هدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل.
- تعمل على تكييف النظام الإداري ليلائم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة.
- اشتراك الأفراد في إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية لأن الأفراد أقدر على معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات.
- تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة.
- تدعيم الروابط الاجتماعية لبناء المجتمعات المحلية وتوفير اسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلى المجتمع بالإضافة إلى تغيير أنماط العلاقات الاجتماعية بين الأفراد.
- إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين في ذلك على جهودهم الذاتية.

١-١-٣ مقومات الإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على عنصر أساسي وهو الشخصية المعنوية وهو الذي يمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانوني عن الحكومة أو الإدارة المركزية مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية.

وتتكون هيئات الإدارة المحلية من ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات هي:[٦]

- السلطة التقريرية.
- السلطة التنفيذية.
- السلطة الرقابية.

وتتمثل السلطة التقريرية: في المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل سلطة التشريع على المستوي المحلي.
أما السلطة التنفيذية: فهي مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحلية.
أما السلطة الرقابية: فتتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.

---

(٥) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩.

(٦) أيمن هاشم عبد الرحمن، التشريعات المنظمة للعمران في مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، القاهرة، ٢٠٠١.

١-١-٤ وظائف الإدارة المحلية

تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة.[٧]

ومن الطبيعي أن تقسم المهام الإدارية طبقا لمؤديها، أي المهام التي تؤدي بكفاءة وفاعلية محلياً لابد وأن تسند إلى الإدارة المحلية، وبالتالي المهام التي لا يمكن أن تؤدي بفاعلية على المستوي المحلي تسند إلى مستويات أعلي من الإدارة. وللإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين هما:[٨]

اولا: الوظيفة التنموية

وهي المسئولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية. ويمكن تقسيمها إلي:

- وظائف مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة. - وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

ثانيا: الوظيفة السياسية وتتمثل هذه الوظيفة فيما يلي:

- تحقيق الديمقراطية السياسية محلياً عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية.
- دفع السكان المحليين إلى المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي.
- تدريب القيادات السياسية على مستوي المجتمع.

شكل رقم (١-١) وظائف الإدارة المحلية

المصدر: المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٠.

(٧) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، مرجع سابق.

(٨) حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الأليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، مرجع سابق.

١-١-٥ مشاكل الإدارة المحلية

إن الاهتمام المتزايد بقضية تطوير الحكم المحلي في مصر ودعم اللامركزية كأولوية إصلاحية لتحقيق التنمية الشاملة، خاصة في ظل عجز الحكومة المركزية عن تلبية جميع احتياجات المجتمع من جهة، وندرة. وإساءة استخدام الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية أخرى. يعتبر نظام الحكم المحلي مطلبًا هامًا في منظومة التنمية، بما يؤديه من وظائف في خلق التواصل بين الإدارة المركزية على مستوى الدولة وكافة قطاعات المجتمع الشعبية في المحافظات والمدن.

وعلى الرغم من أهمية الدور الذي من المفترض أن تلعبه المحليات، إلا أن مراقب هذا الدور يرى أنها فقدت قدرتها على إدارة المرافق والخدمات، حيث وصلت إلى مستوى من التدهور والفساد جعلها تفقد التأييد الشعبي للحكومة. سياسات لمعالجة مشاكل المواطنين.

هناك أمل متجدد في أن يكون للمجالس المحلية دور حقيقي في مراقبة الأداء وضمان إيصال الخدمات للمواطنين. خاصة وأن غياب هذه المجالس على جميع المستويات، منذ صدور حكم قضائي بحلها عام ٢٠١١، كان له أثر سلبي على أداء جميع الأجهزة التنفيذية في المحافظات، وعلى تنفيذ المشاريع الخدمية للمواطنين.

ومازالت هناك فجوة بين الطموح والواقع لتنشيط الإسهامات التنموية من جانب وحدات الإدارة المحلية لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة، فنظم الإدارة المحلية تواجه عدة مشاكل وهى: [٩]

– تعدد الأجهزة الرقابية لوحدات الإدارة المحلية سواء من قبل السلطات التنفيذية أو مجلس النواب أو السلطة القضائية على المستويين المركزي والمحلي وهذا التعدد في أجهزة التنظيم والرقابة يحد من استقلال وحدات الإدارة المحلية في إدارة شئونها واستخدام مواردها في خدمة التنمية.

– معايير اختيار القيادات لا تتسم بالشفافية والكفاءة والفاعلية.

– نطاق صلاحيات وحدات الإدارة المحلية غير محدد على نحو تام.

– عجز وحدات الإدارة المحلية عن توافر الموارد المالية لتنفيذ خططها وسياساتها.

– أداء الإدارة المحلية يتسم بإجراءات معقدة طويلة ومهام متضاربة وفساد على نطاق واسع وانخفاض كفاءة الموظفين.

هناك تحديات تواجه نظام الحكم المحلي في مصر تعيق فاعلية دوره الحاسم، تختلف باختلاف الفاعلين المؤثرين، هناك مشاكل تتعلق بمسؤولية الدولة، ومشاكل أخرى تتعلق بمسؤولية المحليات نفسها، وتحديات مسؤولية الفاعلين غير الرسميين مثل: الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح، ووسائل الإعلام.

---

(٩) تقرير التنمية البشرية في مصر، اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ٢٠٠٤.

وسوف نتطرق لعرض تلك المشاكل كما يلي:

(١) الإطار الدستوري والقانوني

بإلقاء نظرة سريعة على مكانة الإدارة المحلية في الدساتير المصرية والقوانين السابقة، يتضح أنه تعامل مع نظام الإدارة المحلية بطرق مختلفة، إما بإنشاء فصل خاص به أو قطع سلسلة من المقالات. كان آخر دستور تحدث عن الإدارة المحلية هو دستور عام ١٩٧١، والذي بموجبه تم إصدار العديد من القوانين المنظمة للإدارة المحلية، وآخرها القانون النافذ حاليًا، والقانون ٤٣ لعام ١٩٧٩ والإصلاحات اللاحقة.

على الرغم من أن دستور ٢٠١٤ تناول الإدارة المحلية فقط في فصل منفصل، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود مشاكل، وأهمها: تأكيد الدستور الجديد على استمرارية استخدام مصطلح الإدارة المحلية، في مكان مصطلح الحكم المحلى وبالتالي لا يمكن أن يكون المجلس المحلي تحت مسؤولية الإدارة المحلية للقيادات التنفيذية في غياب الحق في استجوابهم وسحب الثقة منهم.

كما لم يفصل الدستور بين السلطة التشريعية والمجالس الشعبية المحلية، حيث أرسى بعض الأحكام التي يحق لأعضاء السلطة التشريعية من خلالها التدخل في نطاق عمل هذه المجالس ومناقشة القضايا التي تهم دوائرهم، بالإضافة إلى تدخل الحكومة المركزية في سلطة واختصاصات المجالس الشعبية والمحافظين. مع الاتجاه المتزايد للمطالبة بتطوير نظام قوانين الشؤون المحلية، بدا أن هناك حاجة لإضافة نصوص وآليات واضحة تهدف إلى زيادة مساحة اللامركزية في إدارة الخدمات العامة وتوسيع دائرة المشاركة الشعبية في صناعة القرار المحلي والرقابة والمساءلة لمقدمي الخدمات حتى تتمكن هذه المجالس من أداء وظيفتها على النحو الأمثل.

(٢) البنية التنظيمية لوحدات الإدارة المحلية

يتميز الهيكل المؤسسي لنظام الإدارة المحلية المصري بطابع هرمي في العلاقات بين وحداته. يتراوح عدد المستويات المحلية من مستويين إلى خمس مستويات إدارية تبدأ بالمحافظة وتنتهي بوحدات القرية المحلية. حسب طبيعة المحافظات، يتم انتخاب مجلس شعبي محلي كل أربع سنوات. يشمل نظام الإدارة المحلية على جميع المستويات مجالس الرقابة الشعبية المنتخبة مباشرة من قبل المجتمع المحلي والمجالس التنفيذية الحكومية.

شكل اختيار وتشكيل المجالس الشعبية المحلية من أهم المشاكل التي تحد من فاعلية الدور، ويتجلى ذلك من خلال شروط الترشح لأعضاء المجالس الشعبية المحلية التي وردت في القانون ٤٣. لعام ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية، والتي لا تساعد كثيرًا في إنتاج أفضل عناصر تمثيل المواطنين.

كما أن معايير تمثيل المواطنين في المجالس الشعبية المحلية معقدة للغاية في ضوء العدد الكبير من التقسيمات الإدارية على مستوى الجمهورية. وهذا يتطلب مراعاة أن العدد يتوافق مع عدد سكان الوحدة المحلية على مستوياتها المختلفة لضمان تمثيل عادل للوحدات المحلية.

وفي سياق متصل، هناك عدم توازن بين صلاحيات ومسؤوليات المحافظ، وإن كان المحافظ يعتبر رئيسًا للسلطة التنفيذية المحلية وممثلًا للحكومة المركزية ، إلا أنه لا يمكنه إلا اقتراح الخطط أو الإشراف العام غير المصحوب، من قبل سلطة على الهيئات العامة لأن هذه الوظائف هي من مسؤولية الوزارات المركزية. التحدي الآخر هو عدم وضوح صلاحيات وأدوار المجالس الشعبية والتنفيذية ، حيث مارست المجالس المحلية حتى عام ١٩٧١ سلطتين تصريحية وتنفيذية، إلا أن الاختصاصات توزعت فيما بينها ، مثل المجالس التنفيذية التي تعد المشاريع وتشرف على تنفيذها ، وبالتالي تركزت الاختصاصات المحلية في المجالس التنفيذية على حساب المجالس الشعبية ، مما خلق فجوة يؤثر سلباً على فاعلية الأداء التنفيذي والإشرافي.

(٣) نظام اختيار وتعيين العاملين في الإدارة المحلية

في الوقت الذي تهتم فيه العديد من الدول بتقييم أداء القادة والوحدات المحلية ، ومقارنتها بأفضل الممارسات مقابل معايير محددة متفق عليها ومؤشرات سهلة القياس ، مثل: القدرة على اتخاذ القرارات الصحيحة في الوقت المناسب ، وكيفية التعامل مع المواطنين وكيفية التصرف في الأزمات المفاجئة. الوضع في مصر مختلف ، حيث تعتبر الوحدات المحلية من أكثر الجهات المملوكة للدولة والجهات التي تعاني من مشكلة اكتظاظ العمالة وتدهور مستوى الأداء والكفاءة لغالبية الموظفين المحليين. في بعض الإدارات المحلية.
لذلك ، أدى عدم وجود نظام توصيف وظيفي متكامل أو نظام استبدال الموارد البشرية في المحليات إلى عدم وجود معايير لاختيار القادة المحليين على أساس موضوعي. بدلاً من ذلك، يُنظر أحيانًا إلى المحليات على أنها أماكن لتأديب بعض الموظفين وإبعادهم عن مناصب صنع القرار، فضلاً عن غياب قواعد العدالة الاجتماعية في توزيع الأجور وفرص الترقية، باعتبار أن المعيار هو العلاقات الشخصية وليس الكفاءة، بما في ذلك ضعف وقلة البرامج التدريبية لموظفيها، وعدم التخطيط للتعامل مع المشكلات.

(٤) التمويل المحلي

التمويل المحلي من الضروريات الأساسية للتنمية المحلية، إلا أن تدني مستوى التمكين المالي للمحليات واعتمادها الدائم على الدعم المركزي، والذي يزيد عن ٨٠٪، للتغلب على مشكلة عجز الموازنة المحلية هو من أكثرها معوقات مهمة تواجه التمويل المحلي في ظل انخفاض دخل الموظفين المحليين، وإنشاء صناديق خاصة وفق النظم المحاسبية خارج الموازنة العامة، بالإضافة إلى عدم وجود اعتبارات العدل والمساواة في تحديد طبيعة وحجم التمويل. الخدمات المقدمة للمناطق، حيث تتركز العاصمة جل اهتمام الدولة، بينما تنخفض الخدمات كلما ابتعدنا جغرافيا عن مركز السلطة الإدارية فيها.

(٥) اتجاهات التطوير

تكمن المشكلة الرئيسية في الفلسفة التي يقوم عليها النظام المحلي، حيث أنها إرث من تراث الدولة المركزية. انطلاقا من المشكلات التي يعاني منها نظام الحكم المحلي في مصر، من الضروري صياغة رؤية

استراتيجية لإحياء دور المحليات بما يلبي احتياجات المواطنين، من خلال مجموعة من الإجراءات التي يتم تنفيذها على المستوى المحلي، والمستويات السياسية ومستوى الآليات التي تحكم عمل المحليات.

ومن أهم هذه الآليات: إصلاح التشريعات والأنظمة التي تحكم عمل المحليات في مصر، بحيث يتم تفعيل الوظيفة الرقابية للمجالس الشعبية المحلية، وتوسيع صلاحياتها مع إلغاء الطابع الهرمي بين المستويات المحلية. وتغيير شروط عضوية المجالس الشعبية المحلية والعمل على توازن القوى بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة منح مجلس الشعب المحلي الحق في استجواب المجلس التنفيذي بضوابط واضحة ومحددة لضمان الممارسة السليمة لحق الاستجواب.

كما يجب أن يكون هناك نظام خدمة مدنية مستقل للمحليات، مع مراعاة تجنب ازدواجية التبعية والولاء للموظفين بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية، بحيث يكون ولائهم كليًا للسلطة المحلية، وإصلاح الأجور والرواتب وعمل هياكل لمكافحة الفساد، والمرونة في نظام الحوافز لجذب المواهب للعمل في الوحدات المحلية، وخاصة في الوحدات النائية والمناطق الريفية حيث يتردد الكثيرون في العمل بها، بالإضافة إلى مراعاة تدريب وتعليم الموظفين المحليين ، واعتماد سياسة التناوب العمالي ، خاصة في المناطق التي تعاني من مستويات عالية من الفساد (مثل الجمارك والضرائب والمناقصات) إن أمكن، وضرورة تطوير مواثيق أخلاقية وسلوكية لمعالجة المشكلات واتخاذ قرارات فعالة.

يتطلب الاستقلال المالي للوحدات المحلية تزويدها بالآليات التي تتيح لها الوصول إلى مصادر الائتمان المختلفة لمساعدتها على تجاوز قيود الموازنة العامة، ومنحها استقلالية أكبر في تحديد أولويات الإنفاق، وتمويل نفسها بالموارد المحلية، والبحث عن مصادر جديدة للدخل مثل: التمويل الذاتي، أو استرداد التكلفة أو التمويل المشترك، أو زيادة الإيرادات العامة من خلال تزويدها بقدرة ضريبية محلية. الضرائب من أجل ضمان حسن أداء الوظائف التي تتوافق معها قانونًا. هذا بالإضافة إلى استبدال طريقة الدعم المشروط بنظام الدعم المطلق للدولة بحيث تقتصر هذه الإعانات على بعض المعايير، مثل: حجم سكان كل محافظة، ودخل مواطني المناطق، ونسبة الاستثمار ومستوى الخدمات المتاحة، ويجب مراعاة طبيعة احتياجات كل وحدة محلية، وتكاليف الخدمات، والاختلافات بين المناطق الحضرية والريفية، وتوافر الخدمات الأساسية وفقًا للواقع عند تقنين هذا الدعم.

مما سبق يتضح أن هناك إجماع على أن موضوع الإصلاح المحلي هو الضمان الحقيقي للتنفيذ الفعال للسياسات العامة للدولة، وبدء المسار الحقيقي للتنمية لتحقيق إدارة محلية فاعلة وذات كفاءة عالية تستجيب لمعايير الدولة والمتطلبات الاجتماعية ويؤدي ذلك إلى نمو حالة الرضا الشعبي عن سياسات الحكومة لمعالجة مشاكل المواطنين ويجب أن يتم ذلك في إطار استراتيجية شاملة تقوم على أهداف محددة، حيث إن معالجة سلسلة من مشاكل الإدارة المحلية في مصر جزئيًا أو فرديًا ستؤدي إلى نتائج محدودة ومتواضعة في المستقبل.

١ -١ -٦ العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى:

ان موضوع الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، يمثلان تطورا في نظم اللامركزية حيث يتم نقل السلطات الإدارية أو السياسية والإدارية معا ولابد أن يثير أول ما يثير موضوع السلطات المحلية التي تنتقل إلى أن هناك ثلاثة أشكال محتملة لذلك وهي:

أ- ينص الدستور او القانون المعمول به على إمكان قيام الوحدات المحلية بممارسة أي وظيفة غير ممنوحة صراحة في القانون، ويعد هذا أكثر الأشكال تطوراً ويكاد يمكن ذلك هذه الوحدات ان تصبح دويلات مستقلة تعتبر بسيطة جدا وهو ألا تمارس أي وظائف تحرمها القوانين والدساتير الأصلية.

ب- ينص صراحة في القانون على الوظائف والسلطات المحلية التي لا يمكن الممارسة سواها إلا وفق تشريع صريح.

ج- وفي الشكل الثالث وهو المتبع في الدول النامية يكون النظام المحلى جزءا من الهيكل الإداري العام ويكون أمامنا في الحقيقة شكل من الإدارة المحلية أو أكثر منه في الحكم المحلي إذ تخضع السلطات المحلية للتوجيهات والتعليمات الوزارية.

ويثير التنظيم المحلي - مهما كان الشكل الذي تختاره -عدة قضايا مهمة من أهمها:

أ- تحديد المهام والوظائف المحلية قانونا وبمنتهي الدقة والوضوح وبدون إفاضة.

ب- تحديد جغرافية الوحدات المحلية، وهو الحجم الجغرافي للوحدات المحلية.

ومن هنا، قد يوجد نظام للإدارة المحلية دون حاجة إلى وجود نظام الحكم المحلي، ومع ذلك فالمفروض نظريا على الأقل أن هناك علاقة قوية بين الاثنين، ومن أهم مصادر هذه العلاقة:

أ- أن وظيفة الإدارة ترتبط عادة بوظيفة الحكم وليس من المرغوب فيه نظرياً أن يتم الحكم بعيدا عن موقع الإدارة، فلو تم نقل بعض سلطات الحكم إلى وحدات الإدارة المحلية يكون من المنطق نقل سلطات الإدارة إلى جانب هذه الوحدات، وأن هذا المنطق يؤكد ارتباط الجهاز الإداري بالرقابة العامة ونظام الحكم.

ب- أن وجود الحكم المحلى وان استلزم حتما وجود إدارة محلية. إلا أنه من البديهي أن الإدارة تعتبر الخطوة الأولى في الطريق إلى نظام الحكم المحلي فسرعان ما يؤدي الأخذ باللامركزية الإدارية بهذا الشكل إلى تبني فكرة الحكم المحلي، بل إنه من الممكن القول إن اللامركزية الإدارية تعتبر المرحلة الأولى في تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلي، ويصلح هذا المخطط في رأينا كاستراتيجية ناجحة في الدول النامية بالذات حيث تكون الظروف الاجتماعية المختلفة في الريف، سببا لتحقيق الحكم المحلى تدريجيا وفق مخطط علمى.

ج- أن النظام المحلي الذي يؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى وحدات محلية لا يقضى على اهتمامات أو اختصاصات الجهاز الإداري المركزي في المناطق الإدارية المحلية المختلفة، ونجد أن هذه العلاقة تؤدي إلى اشتراك كل من الوحدات المحلية والإدارات المركزية في إدارة المناطق المختلفة، ومن هنا تأتي أهمية

وضرورة الحاجة إلى التنسيق بين الطرفين، وفي بعض الدول نجد أن هناك وزارة تتولى ذلك، سواء وزارة الإدارة المحلية، لجنة علياء.. الخ).[١٠]

د. المركزية واللامركزية لفظان يتميزان بالنسبية، بمعنى أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن أن يتحققا في الواقع العملي و بالرغم من تميزهما كأسلوبين من أساليب التنظيم الإداري ولا يعني ذلك أنه يمكن الأخذ بأحدهما بطريقة مطلقة اللهم إلا إذا تناهت الدولة في الصغر، ولا يتصور أيضاً وجود للدولة المعاصرة كبيرة الحجم مركزة تركيزا كاملا، كما لا يمكن تصور اللامركزية الإدارية المطلقة، ولذلك فان الدول المعاصرة، تأخذ بالجمع بين الأسلوبين المركزي واللامركزي لأنه لا يمكن أن تتصور قيام نظام لا مركزي مطلق، أو دولة تقوم على النظام المركزي المطلق.[١١]

ومن هنا تظهر درجات اللامركزية الإدارية والسياسية في نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي، وتختلف تلك النظم من حيث الاختصاص والسلطات باختلاف الأنظمة الدستورية والتشريعية والسياسية والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة.

وإذا كانت إنجلترا وهي الرائدة في نظام المجالس المحلية قد أطلقت على مجالسها المحلية اصطلاح نظام "الحكم المحلى"، فإن لهذا الأمر أسبابا تاريخية تعود إلى أواخر القرن التاسع عشر الميلادي، إلا أنه تطور بعد ذلك بحيث اقتصر اختصاص المجالس المحلية فيها على الإشراف على المرافق المحلية، الأمر الذي دعي بعض العلماء الإنجليز إلى إطلاق الاسم الصحيح لهذه المجالس أي الإدارة المحلية تمييزا لها عن نظام اللامركزية السياسية، رغم أن لاصطلاح الحكم المحلى ما يبرره في الواقع، حيث كانت تتمتع الوحدات المحلية بسلطات واسعة وتملك استقلالا كبيرا، ولكن تغير الوضع بعد أن أخذت السلطة المركزية تسلب المجالس المحلية بعض اختصاصاتها وتمارس رقابتها على تلك الوحدات، فإنجلترا دولة بسيطة لا مركبة، ومجالسها المحلية لم تصل لا دستوريا ولا عرفيا إلى المستوى الذي وصلت إليه الولايات المتحدة الأمريكية في ممارساتها للوظائف السياسية أو القضائية أو الإدارية.

ويتضح من ذلك أن المجالس المحلية في بريطانيا هي مجالس إقليمية تصنف في دائرة اللامركزية الإدارية ومن ثم يمكن قياسا على ذلك القول إن الأنظمة المحلية في بعض الدول العربية لاسيما مصر والسودان، هي تطبق اللامركزية الإدارية بالرغم من استعمالها تسميه الحكم المحلى.

وعليه تكون المجالس المحلية في مصر بمستوياتها الخمس المحافظة والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ليست سوى نوع من الإدارة المحلية مكلفة بالإشراف على المرافق المحلية، أما التشريع فيمارسه مجلس الشعب، بينما تقوم المحاكم بالوظيفة القضائية .[١٢]

---

(١٠) أحمد رشيد: نظرية الإدارة العامة (القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٧٩) ص ص١٣٤ -١٣٦.

(١١) أحمد فوزى الصاوى وآخرون، العمل مع الجماعات ، القاهرة، بل برنت، ١٩٩٤ ص ص ١٤١-١٤٣.

(١٢) حسن عواضة: الإدارة المحلية – تطبيقاتها في الدول العربية (لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٣) ، ص ص ٢٠- ٢٣.

الفصل الثاني

تطور وواقع الإدارة المحلية في مصر

تمهيد:

تعاني الدول النامية من العديد من المشكلات السياسية والاجتماعية التي أثرت بالسلب على تحقيق التنمية المستدامة، وقد أظهر تقرير البنك الدولي في عام ١٩٨٩ لأول مرة مفهوم الحوكمة كإشارة لأساليب ممارسة السلطة وتنفيذ السياسات.

وحيث أن الإدارة المحلية أداة من أدوات التنمية وتهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات وأن اللامركزية بدورها تؤدى إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية من الحكومة المركزية.

ونتناول في هذا الفصل تطور وواقع الادارة المحلية في مصر من خلال:

- المبحث الأول: التطور التاريخي والتشريعي للإدارة المحلية في مصر
  - لمحة تاريخية عن الإدارة المحلية
  - نشأة الإدارة المحلية
  - مراحل تطور الإدارة المحلية في مصر
- المبحث الثاني: واقع الإدارة المحلية في مصر
  - الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها
  - التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية
  - اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر
  - عوامل نجاح الإدارة المحلية

١-٢-١ التطور التاريخي والتشريعي للإدارة المحلية في مصر

١-٢-١-١ لمحة تاريخية عن الادارة المحلية:

إن الإنسان لم يعرف حياة العزلة بل عاش مع بني جنسه في جماعات بدائية ولم يعرف التنظيم السياسي إلا بعد أن وجدت حياة الاستقرار في القبائل التي تكونت منها المدن وقد كانت السلطة فيها جماعية ولم تكن القبيلة كيانا سياسيا فقط بل كياناً اجتماعياً واقتصادياً وادارياً متكاملاً ، يقدم لأعضائه إشباع حاجياتهم فقد عرفت التجمعات عدة مراحل منها حكومات القبائل وكانت هذه الحكومات محلية بطبيعتها ويعهد برئاسة هذه الحكومات القبلية الى رؤساء القبائل الذين كانت تشكل منهم مجالس القبائل وخير مثال على ذلك حكومات مصر القديمة فقد عرفت حكومات هذه المدن أشكالا بسيطة من المجالس المحلية أهمها "مجالس العشرة العظام " التي كانت تضم عشرة أعضاء بالانتخابات يرأسهم حاكم المدينة لإدارة دفة الحكم في المدينة".[١٣]

ولقد اتسعت الحكومة الاقليمية وتكونت منها الامبراطوريات سواء في عهد التاريخ القديم أو الوسيط، وبانتقال نظم الحكم من الحكومات الاقليمية الى الامبراطوريات الواسعة ظل التزاوج قائما بين عناصر المركزية و اللامركزية و يلاحظ انه في بداية نشأة هذه الامبراطوريات القديمة كان نظام الحكم يميل نحو المركزية المفرطة بصورة واضحة و السبب في ذلك أن في الامبراطورية تكون بحاجة الى بسط سلطاتها على المساحات الجغرافية المترامية الأطراف ومع أنتاج هذه الامبراطوريات قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب هذه الأخيرة ومع توالي الزمن ودخول الامبراطوريات مراحل تراجعها وظهور نظام الاقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة كنظم بديلة للإمبراطوريات بحيث استمرت هذه الكيانات المحلية بالشكل السائد ثم بزوغ الشكل القانوني الجديد هو الدولة القومية التي ترجع جزرها الى الدولتين البريطانية والفرنسية و سرعان ما انتشرت في العلم المعاصر كوريث للتنظيمات السابقة فقد كانت حلا وسطا مع ظروف التطور الحديثة.

---

(١٣) صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن،٢٠١١، ص١٢.

١ – ٢ – ١- ٢ نشأة الادارة المحلية في مصر

ومصر تعد من أعرق الدول التي عرفت الإدارة المحلية منذ تقسيم أرض الدلتا إلى قسمين رئيسيين.. هما الريف والحضر في أعقاب فتح مصر عام ٦٤١ ميلادية وإن كانت البدايات الأولى للنظام المحلى قد عرفتها مصر مع الاحتلال الفرنسي لها، حيث قسم نابليون بونابرت البلاد إلى ١٦ مديرية، ومع تولى محمد على الحكم قام بتقسيم البلاد إلى ١٤ مديرية قسمت كل مديرية إلى عدة مراكز.

وقد طبقت مصر أول نظام للإدارة المحلية بمقتضى القانون في مايو ١٨٨٣، حيث أنشئت مجالس المديريات كفروع للإدارة المركزية وإن كانت هذه المجالس لم تحظ بالشخصية المعنوية فضلاً عن أن اختصاصاتها كانت استشارية، ثم عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة عندما تأسست بلدية الإسكندرية ومنحت الشخصية المعنوية في ٥ يناير ١٨٩٠. وقد جاء أول اعتراف دستوري بالنظام المحلى المصري في المادتين ١٣٢ و١٣٣ من دستور عام ١٩٢٣ والذي نص على أن يتم تشكيل جميع المجالس (بلديات – مديريات) عن طريق الانتخاب، كما منح الدستور المجالس اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محلياً، وألزمها بنشر ميزانياتها وأن تكون جلساتها مفتوحة للمواطنين.

ومنذ عام ١٩٦٠ صدرت العديد من القوانين المُنظمة للمجالس المحلية ودورها، وفى عام ١٩٧٥ تم النص في القانون على إنشاء مجالس شعبية للمركز ليصبح خمس مستويات من المجالس الشعبية، ومنذ إنشاء أول مجلس محلى في تاريخ مصر وحتى عام ١٩٧١ لم يكن هناك سوى المجلس الشعبي المحلى، ولم يكن موجود المجلس أو الجهاز التنفيذي، وكان المجلس الشعبي المحلى يقوم بكافة الأمور.. يضع السياسة وينفذها ويشرف على المرافق، أي يقوم بالدورين الرقابي والتنفيذي، وفى عام ١٩٧١ تم إنشاء المجلس التنفيذي على مستوى المحافظة، وفى عام ١٩٧٥ تم تعميم هذا النظام، وأنشئت مجالس تنفيذية على مستوى المدن والمراكز والأحياء والقرى، وأصبح لأول مرة في مصر نظام المجلس التنفيذي " موظفون " والمجلس الشعبي المحلى " منتخبون ".

وعرفت مصر في العصر الحديث نظام الإدارة المحلية وتقسيم المجالس المحلية الى ثلاثة أنواع هي:

أولا: مجالس المديريات

اعترف القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ لأول مرة بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وأعطاها بعض الاختصاصات الفعلية وهو يعتبر بداية النظام اللامركزي الإقليمي الخاص بالمديريات في مصر وكانت الاختصاصات استشارية فيما قبل ولكن القانون منحها بعض الاختصاصات ومنها فرض الرسوم المؤقتة لصرفها في المناقع العمومية وخاصة في شئون التعليم وبعد ذلك صدر القانون رقم ٢٩ السنة ١٩١٣ وهو إعادة حرفية للقانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩ وتضمن المبادئ الأساسية للامركزية الإدارية.

ثانيا: المجالس البلدية الوطنية والمختلطة:

عرفت مصر نظام المجالس البلدية امتياز للأجانب بالأمر العالي الصادر في ٥ يناير ١٨٩٠ بتشكيل قومسيون بلدية الإسكندرية، وقد نص الأمر العالي على أن يكون أعضاء هذا المجلس ثمانية وعشرون وهم

١- ستة من أعضاء المجلس معينون بحكم وظائفهم وهم (محافظ الإسكندرية أو من ينوب عنه، النائب العام لدى محكمة الاستئناف المختلط، مدير الجمارك او من ينوب عنه، رئيس النيابة بمحكمة الإسكندرية الأهلية لو وكيله، الحكيم (الطبيب) المعين في الإسكندرية في أعلى وظيفة تابعة للصحة، المهندس المعين في الإسكندرية في أعلى وظيفة تابعة للأشغال العمومية).

٢- أعضاء مختارون وعددهم ثمانية.

٣- أعضاء منتخبون وعددهم أربعة عشر عضوا.

مدة العضوية:

أربع سنوات وتسقط العضوية عن نصف الأعضاء كل سنتين ولا يتقاضى عضو المجلس أي مكافأة.

ثالثا: المجالس القروية:

في ١٥ أغسطس ١٩١٧ صدر قرار مجلس الوزراء بالموافقة على إنشاء مجالس قروية في القرى التي تعينها وزارة الداخلية وفي ١٩ فبراير سنة ١٩١٨ أصدر وزير الداخلية اللائحة الأساسية لمجالس القرى ثم صدر دستور سنة ١٩٢٣ معترفا صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية، يلاحظ أنه لم يكن موجودا في مصر حتى سنة ١٩٤٤ سوى ٢٥ مجلساً محلياً١٣ مجلساً مختلطاً و٨٧ مجلساً قروياً في وقت كان مجموع المدن والقرى فيه أكثر من أربعة آلاف.

وبصدور القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٤٤ بشأن نظام المجالس البلدية والقروية تم إنهاء تعدد الأنظمة في البلاد، ثم صدور القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية ولما شعر المشرع بعدم فاعلية تطبيق القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بالنسبة للوحدات القروية وفشل المحاولات التي بذلت للنهوض بالريف قرر إنشاء نظام الوحدات المجمعة ولقد روعي في إنشاء الوحدات المجمعة التي استعاض بها المشرع عن المجالس القروية الموجودة توافر العوامل الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية السليمة في مناطق إنشائها.

ومن ثم، شكل النظام الإداري الذي يقوم على المركزية الإدارية عاملا هاما في بناء وتكوين الحكومة المصرية طوال تاريخها الطويل، وذلك منذ العهد الفرعوني في ٣٤٥٢ ق.م مرورا بالعصر الإغريقي والروماني في ٣٢٣: ٦٤١ م، ودخول مصر في نطاق الدولة الإسلامية في القرن السابع الميلادي، على الرغم من قيام الحكم الإسلامي على نظام الشورى والديمقراطية لضمان تحقيق العدالة بين المواطنين.[١٤]

([١٤])أحمد محمد المصري: دور التخطيط في التنمية الإقليمية (القاهرة: مجلة الإدارة العدد الأول- يوليه١٩٨٢) ص ١٠٤/١٠٥.

ورغم المركزية الشديدة التي تميز بها النظام المصري القديم فقد فرضت الأعباء المتزايدة على الحكومة المركزية في العاصمة ضرورة تنظيم الجهاز الإداري بما يمكنها من إحكام السيطرة على الأقاليم المختلفة. ولجأت في سبيل ذلك إلى تقسيم البلاد إلى أقاليم يوضع على رأس كل منها شخص يعين بمعرفة الحاكم في العاصمة ويكون مسئولا أمامه وحددت اختصاصاتها اساساً في جمع الضرائب والمحافظة على الأمن.[١٥]

١-٢-١-٣ مراحل تطور الإدارة المحلية في مصر

أولا: تطور نظام الإدارة المحلية في مصر قبل عام ١٩٠٠م

مع الاحتلال الفرنسي لمصر بدأ فيها شكل حديث للنظام المحلى يجد أساسه في القرار الذي أصدره نابليون في ٢٧ يوليو عام ١٧٩٨ بتقسيم البلاد إلى ١٦ مديرية على رأس كل منها مدير فرنسي يعاونه ديوان استشاري يضم (٧) اعضاء من أعيان المديرية، ثم أعاد كليبر تقسيم مصر إلى (٨) مديريات، وذلك بمقتضى أمر أصدره في ١٤ ديسمبر عام ١٧٩٩م.

ولما تولى محمد على الحكم في الفترة من عام ١٨٠٥ – ١٨٤٨اتجه إلى بناء الدولة على النهج الأوربي قسم البلاد إلى (١٤) مديرية وقسمت كل مديرية إلى عدة مراكز، على رأس كل منها مأمور، وقسم كل مركز إلى أخطاط على كل منها ناظر، وقسم الأخطاط إلى قرى وعلى رأس كل منها شيخ المشايخ (العمدة). ومن ثم، قد يكون في الإمكان إرجاع نقطة البداية للإدارة المحلية في مصر إلى عهد محمد على الذي أنشأ المجلس العمومي للإسكندرية في يناير ١٨٤٧ والذي اختص بالنظر في شئونها دون غيرها، وحيث كان هناك مجلسين آخرين في نفس الوقت ينظران فى أمور البلاد ككل.[١٦]

وبعد الاحتلال البريطاني طبقت مصر أول نظام للإدارة المحلية فيها حيث أنشئت مجالس المديريات بمقتضى القانون في أول مايو عام١٨٨٣م كفروع للإدارة المركزية ولكن لم يعترف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية فضلا عن أن اختصاصاتها كانت استشارية.

كما عرفت نظام المجالس البلدية لأول مرة حين تأسست بلدية الإسكندرية ومنحت الشخصية المعنوية في ٥ يناير ١٨٩٠م وتوالى تأسيس مجالس بلدية في المدن الكبرى، وكانت مختلطة حيث شكلت بالانتخاب من مصريين وأجانب للقيام بالوظائف البلدية الأساسية، وقد اعتمدت هذه المجالس في مواردها على إعانة الحكومة، كما وجد نوع آخر سميت بالمجالس المحلية في المدن الأقل حجما وأهمية، ونوع ثالث في المناطق غير الحضرية وهي المجالس القروية والتي وضعها أول تنظيم عام ١٩١٨ والتي أنشئت عام ١٨٩٣ وكانت تشكل من مصريين بالانتخاب وأجانب بالتعيين.[١٧]

([١٥])المكتب الاستشاري كيمونكس: مرجع رئيس القرية في الإدارة في الادارة المحلية وتخطيط المشروعات (القاهرة، ١٩٩٩) ص ٢.

([١٦]) أحمد رشيد–عطيه حسين أفندي: مقدمة الإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٧) ص ٢٣٥.

([١٧]) الأمانة العامة للحكم المحلية اتجاهات المواطنين نحو الحكم المحلى، دراسة ميدانية غير منشورة بالتعاون مع كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة– ١٩٦٨ ص ص ١٠– ١١.

ثانيا: تطور الإدارة المحلية في الفترة من ١٩٠٠ وحتى قيام ثورة ١٩٥٢م

- صدر قانون رقم (٢٢) لعام ١٩٠٩ والذي ينص على إنشاء مجالس للمديريات، وأعترف لها بالشخصية الاعتبارية وأعطاها بعض الاختصاصات النهائية في بعض المسائل وخاصة التعليم، وقد تأكد ذلك بالقانون رقم (٢٩) مكرر لسنة ١٩١٣، ثم في عام ١٩١٨ أنشئت المجالس القروية على غرار المجالس البلدية والمحلية، ولكن على نطاق ضيق وكانت تتكون من مصريين فقط.
- و جاء أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي وذلك في المادتين(١٣٢- ١٣٣) من الدستور الذي صدر في عالم ١٩٢٣ وهو أول دستور بعد الاستقلال، ولقد اعترف بالشخصية المعنوية للمدن والقرى، إلا أنها ظلت معطلة في معظمها لعدم وجود مجالس بها، إذ لم يزيد عددها عن ٢٥ مجلسا محليا،١٣ مجلساً مختلطاً، ٨٧ مجلساً قروياً في وقت كان مجموع المدن والقرى أربعة آلاف مدينة وقرية.[١٨]
- ولقد أوضح القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ النظام الخاص بمجالس المديريات و أسلوب تشكيلها، والذي أصبحت بناءاً عليه مجالس المديريات تشكل من نوعين من العناصر وهي عناصر منتخبة وهم الأغلبية و عناصر معينة وهم الأقلية ويمثلون الوزارات، وكانت رئاسة مجالس المديريات المديرين وهم معينون ويمثلون الحكومة المركزية، ثم صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤، الخاص بالبلديات، وقد أقر هذا القانون أيضا فكرة الجمع بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين و الذين يكون من بينهم الرئيس، ولكنه قصر العضوية على المصريين دون الأجانب، كما كان معمولا به من قبل.[١٩]
- ولقد تم في الفترة من ١٩٣٠ – ١٩٤٥ صدور العديد من التشريعات واللوائح التي تعني بتوضيح واجبات المجالس المحلية ووظائفها وشنون عضويتها ومواردها المالية وطرق جمعها وتنظم العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية والحكومة المركزية، وأبرز هذه التشريعات القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بشأن نظام المجالس البلدية القروية والذي كان من أهم سماته قصر عضوية تلك المجالس على المصريين فقط.
- هذا ولقد استمر العمل بنظام مجالس المديريات حتى بعد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ وما تمخضت عنه من تطورات سياسية كان أهمها إلغاء دستور عام ١٩٢٣ وما نتج عنه من تعطيل الحياة النيابية ووقف الانتخابات البرلمانية.

([١٨]) ربيع عبد الرحيم سعداوى: الحكم المحلي في جمهورية مصر العربية، القاهرة، جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للعلوم الإدارية، موسوعة الحكم المحلى، ج٢، ١٩٧٧ ص٤١٧.

([١٩]) الأمانة العامة للحكم المحلي: مرجع سبق ذكره، ص١٣.

- ويتضح من العرض السابق لتطور نظام الإدارة المحلية في تلك المرحلة أنه بمرور أكثر من مائة عام منذ بداية عهد محمد على وحتي قيام ثورة يوليو عنه ١٩٥٢ كان هناك الكثير من القوانين الخاصة باللامركزية الإدارية لمحاولة وضع بذرة لذلك النظام، لكنها في حقيقة الأمر كانت قوانين شكلية فقط حيث كانت مركزية صدور القرارات في يد الحكومة المركزية، وكانت صلاحيات المجالس والمديريات ضئيلة لا تتمشى مع احتياج المواطنين المتزايد للخدمات العامة، إلا أنه يجب أن تشير إلى أن هناك قوانين صدرت في تلك المرحلة على درجة كبيرة من الأهمية مثل القانون ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذي أعطى العديد من السلطات المجالس المديريات، وكذلك القانون ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الذي حدد نظام انتخاب تلك المجالس، والأهم من ذلك القانون ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الذي قصر عضوية المجالس المحلية على المصريين فقط.

هذا وقد يكون النظام المحلي المعمول به في تلك المرحلة مواكبا لتلك الفترة الزمنية نظرا لقلة عدد السكان، وعدم توافر خبرات في الإدارة المحلية. [٢٠]

ثالثا: تطور الإدارة المحلية في مصر من بداية الثورة حتى سنة ١٩٧٠م:

وبعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ صدرت عدة تشريعات متفرقة تعالج نظام الإدارة المحلية بصور جزئية، منها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بشان نظام المجالس البلدية، والقانون رقم ٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن الوحدات المجمعة، ثم صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي ألغي كافة التشريعات السابقة له، وأقام نظاماً متكاملاً للإدارة المحلية تقسم بمقتضاه البلاد إلى وحدات محلية هي: المحافظات والمدن والقرى، يكون لكل منها الشخصية المعنوية ومجلس يتولى إدارة شئونها وقد تعدلت بعض أحكام هذا القانون بصدور القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ الذي استقلت بموجبه المحافظات بتنظيم خاص يقوم على أساس وجود مجلسين بالمحافظة هما المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي في حين ظلت المدن والقرى خاضعة لأحكام القانون السابق.[٢١]

ومن ثم اتجهت البلاد نحو تطوير نظام الإدارة المحلية على ضوء تجارب الماضي وقد سلك دستور سنة ١٩٥٦ وهو أول دستور يصدر بعد الثورة وقد ورد ذلك في المواد من١٥٧ إلى ١٦٦ من الدستور المذكور وعلى ضوء أهداف ثورة ٢٣يوليو سنة ١٩٥٢ والخبرة المستفادة من تجربه الحكم المحلي في مصر خلال الفترة السابقة صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي أخضع جميع المجالس المحلية بمستوياتها الثلاث في ذلك الوقت، وهي – مجالس المديريات والمجالس البلدية والمجالس القروية – لتشريع واحد. كما وحد القانون جهة الرقابة عليها في وزارة الإدارة المحلية التي استحدثت، وقد ربط القانون بين عضوية المجالس

([٢٠]) بواب شاكر علي: تقويم تجربة الإدارة المحلية في تنمية قرى محافظة الفيوم (رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الخدمة الاجتماعية – جامعة القاهرة بالفيوم، ١٩٩٤) ص ص ١٠٦ – ١٠٧.

([٢١])المكتب الاستشاري كيمونكس: مرجع سبق ذكره، ص ٣.

المحلية بمستوياتها الثلاث وعضوية الاتحاد القومي ثم الاتحاد الاشتراكي العربي فيما بعد، وذلك حتى يضمن انسجام العمل بين تشكيلات الإدارة المحلية وتنظيمات الاتحاد القومي.

أما بالنسبة لتشكيل المجالس المحلية فلقد أصبح تشكيلها من ثلاث أنواع من الأعضاء وهم:

أولاً: أعضاء معينون بحكم مناصبهم وهم ممثلين وزارات الخدمات.

ثانياً: أعضاء منتخبون ويختارون عن طريق الاتحاد القومي من بين أعضاء لجنة التنفيذية أي أنهم منتخبون بالنسبة للمجالس المحلية بطريق غير مباشر.

ثالثاً: أعضاء مختارون تختارهم الجهات الإدارية لاستكمال الكفايات التي لم تحظ بالتمثيل عن طريق الانتخاب في نطاق المجالس المحلية ويشترط فيهم أن يكونوا أعضاء عاملين في الاتحاد القومي فقط.

وقد نقل القانون إلى الوحدات المحلية كافة الاختصاصات التى تشبع حاجات قاطنيها ١٥، كما وسع المشرع في موارد المجلس المحلية لتشمل:

أولا: جميع الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى.

ثانيا: اجاز لها فرض ضرائب إضافية.

ثالثا: أقر لها بحقها في الحصول من الحكومة في صورة إعانة، ما كانت الأخيرة تنفقه على المرافق المحلية التي نقلت إلى المجالس المحلية كالتعليم والصحة ... الخ

رابعا: الموارد العادية للتمويل المحلى[٢٢]

رابعا: تطور الإدارة المحلية من ١٩٧١ حتى ١٩٨١

في سنة ١٩٧١ صدر الدستور الدائم للبلاد والذي أخذ بالاتجاه الذي كان قد جاء به الميثاق الوطني الصادر في سنه ١٩٦٢ والذي ورد به أن الحكم المحلي يجب أن ينقل باستمرار وبإلحاح سلطة الدولة تدريجياً الى السلطات الشعبية لأنها أقدر على الإحساس بمشاكل الشعب وأقدر على حلها، وقد أوضح دستور سنة ١٩٧١ **المبادئ الرئيسية الحكم** التي سوف يتم العمل على أساسها وهي:

أولا: تقسيم الجمهورية إلى محافظات ومدن وقرى تتمتع بالشخصية الاعتبارية مع جواز بناء وحدات إدارية محلية أخرى يكون لها هذه الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ثانيا: تشكيل المجالس الشعبية على مستوى الوحدات الإدارية المحلية بالانتخاب الحر المباشر على أن يكون نصف عدد أعضاء هذه المجالس على الاقل من العمال والفلاحين وأن يكون اختيار رؤسائها ووكلائها بطريق الانتخاب، كما أكد الدستور على تنظيم الحكم المحلى ووحداته وتحديد اختصاصاتها مع العمل على كفالة نقل السلطة إليها تدريجياً، وتجديد مواردها المالية وضمانات اعضائها وعلاقة المجالس الشعبية بمجلس الشعب وبالحكومة ودور المجالس المحلية في إعداد وتنفيذ خطة التنمية والرقابية على أوجه النشاط المختلفة.

([٢٢]) الأمانة العامة للحكم المحلي: مرجع سبق ذكره، ص ص١٤ -١٦.

وقد صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ لتخفيف ماجاه بدستور سنة ١٩٧١ ويمكن إجمال **أهم ملامح الحكم المحلي** في ظل تلك القانون كالاتي:

أولاً: نص ذلك القانون على تحديد وحدات الحكم بالمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وأن يكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ومعنى ذلك أن هذا القانون قد استحدث مستوين جديدين للحكم المحلى في مصر وهما مستوى المركز ومستوى الحي وأعطاهما الشخصية الاعتبارية.

ثانيا: نص القانون على شكل كل مستويات الحكم المحلى عن طريق الانتخاب العام وبأعداد تحدد بالنسبة للوحدات الداخلية في المستوى المعين، كما نص على أن ينتخب اعضاء مجالس هذه الوحدات من بينهم رؤساء هذه المجالس ووكلائها في بداية دورة انعقاد عادية ولمدة هذه الدورة بشرط أن يكون أحد الوكيلين على الأقل من العمال والفلاحين.

رابعاً: يتم تشكيل لجان تنفيذية على كافة المستويات المحلية يشترك فيها رؤساء لجان المجلس الشعبي المحلي.

خامساً: عمل القانون على تدعيم الموارد المالية للوحدات المحلية بإنشاء حساب الخدمات والتنمية المحلية.

سادساً: تم توفير الضمانات اللازمة لممارسة أعضاء المجالس المحلية اختصاصاتهم وبدرجة أعلى من الاستقلال والحرية.

سابعاً: التنسيق بين وحدات الحكم المحلي والوحدات الاقتصادية في نطاقها عن طريق إنشاء لجان الخدمات الصناعية (بالمناطق الصناعية).

وأخيرا وليس أخر نقل الإدارة والتنفيذ والموازنات والعاملين اللازمين من الوزارات بالقاهرة إلى المحليات على جميع مستوياتها وذلك لتدعيم قدرات وحدات الحكم المحلي في العمل.

وعلى ضوء ما أسفرت عنه الممارسة للقانون المشار إليه دعماً لنظام الحكم المحلي عملاً بما جاء بالدستور كان من الضروري إعادة النظر في أحكام القانون رقم ٥٢ لسنه ١٩٧٥ بما يحقق دعم اختصاصات المجالس المحلية وتحديد العلاقة بين الأجهزة المحلية والوزارات بصورة واضحة تكفل اعطاء صلاحيات كبيرة للأولى، لذلك صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ **بالتعديلات الجديدة والتي من أهمها:**

اولاً: استبدال تسمية المجالس المحلية بمسمى المجالس الشعبية المحلية تمشيا مع ما ورد في الدستور والذي نص على المسمى الأخير. وأضاف إلى تشكيل المجالس الشعبية المحلية عنصر من النساء عملاً على مساهمة المرأة في تنمية المجتمع والنهوض به مع استمرار اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمل والفلاحين في تشكيل تلك المجالس.

ثانياً: أقر قواعد الإدارة والتصرف بالنسبة للأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة في الوحدات المحلية في نطاق المحافظة والأراضي القابلة للاستصلاح والاستزراع و إنشاء حسابات تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي بالمحافظات لحل أزمات الإسكان بها، وأعطى المجالس الشعبية المحلية للمحافظات اختصاص الموافقة على إنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأسمال عربي أو أجنبي، وضع للمجالس

الشعبية المحلية القرية اختصاصات جديدة تمكنها من القيام بدور فعال في تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا و عمرانيا، كما دعم الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي بما يدعم العمل بالمحليات ويساعد على حل المشاكل على المستوى المحلي.

ثالثاً: اقتصر اختصاص الوزارات بالنسبة للمرافق العامة على إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة والسياسات العامة في مختلف المجالات ومتابعة تنفيذها مع استبعاد النص على اختصاص من الوزارات بالتفتيش على سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية.

رابعاً: أقر حق المجالس الشعبية المحلية في تقديم طلبات الإحاطة للمحافظين ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة فيما يتعلق بالأمور ذات الأهمية العاجلة ولكنه لم يعطها حق السؤال أو الاستجواب.

خامساً: استبدال اللجان التنفيذية لوحدات الحكم المحلي بمجالس تنفيذية لها اختصاصات إيجابية محددة على اعتبار أنها الكفاءات الفنية التنفيذية لوضع الخطط المحلية موضع التنفيذ وتحديد الدور التنفيذي لهذه المجالس على مختلف المستويات حتى لا يحدث أي تداخل في الاختصاصات بينها وبين المجالس الشعبية المحلية التي يقتصر دورها على وضع القواعد العامة والرقابة على التنفيذ.

سادساً: دعم اختصاصات المحافظين بالنص على أن يتولى المحافظ بالنسبة لجميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الحكم المحلي جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالإضافة إلى سلطة وزير المالية المنصوص عليها في اللوائح وبذلك فقد أصبحت اختصاصات المحافظين في هذا الشأن اختصاصات أصلية لتمكنهم من حل المشاكل جميعها محلياً كما منح المحافظين عدد من الاختصاصات التي كان يتولاها وزير الحكم المحلي ومنها تحديد سعر الضريبة الإضافية على القيم المنقولة وعلى الأطيان الزراعية بالمحافظة و تنظيم حسابات الخدمات والتنمية المحلية وتحديد نطاق المناطق الصناعية وإنشاء لجان الخدمات بها والموافقة على تصرف المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن بالمجان في أموالها أو تأجيرها بإيجار أسمي كما يعلن المحافظ مواعيد الانتخاب و بدعوة المجالس الشعبية المحلية إلى الاجتماع ويحل محل وزير الداخلية في الاختصاصات المتعلقة بإجراءات الترشيح وانتخاب عضوية المجالس الشعبية المحلية.

سابعاً: ألغيت اللجنة الوزارية الحكم المحلي واستبدل بها مجلس المحافظين برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلي وجميع المحافظين بما يسمح بمناقشة الأمور الهامة المتعلقة بالحكم المحلي.

ثامناً: إنشاء الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي حيث تضمن القانون تقنين النصوص الخاصة بإنشاء الأقاليم الاقتصادية بحيث يصبح ضمن قانون الحكم المحلي مع توضيح مسئوليات الأقاليم الاقتصادية للتخطيط واختصاصاتها وعلاقاتها بالمحافظات ومجلس المحافظين ووزارة التخطيط، كما نص القانون على إنشاء لجنة عليا للتخطيط بكل اقليم اقتصادي تختص بالتنسيق بين خطط المحافظات واقرار الأولويات التي تقدمها هيئة التخطيط الاقليمي وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا، وكذلك إنشاء هيئة التخطيط الاقليمي تتبع وزير التخطيط وتختص بعمل البحوث والدراسات لتحديد امكانيات وموارد

الاقاليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم.

خامسا: تطور الإدارة المحلية من ١٩٨١ وحتى الآن

في سنة ١٩٨١ صدرت تعديلات جديدة لنظام الإدارة المحلية الذي جاء به القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وقد جاء بهذه التعديلات القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وأهم هذه التعديلات الاتي:

أولاً: نص على أن تتولى الوحدات المحلية كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية وقد ترك للائحة التنفيذية تحديد المرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها كل مستوى من مستويات الحكم المحلي.

ثانياً: أصبحت المحافظة تتولى في مجال الإسكان والتعمير والمرافق البلدية اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق كما تتولى طبقا للقواعد التي يضعها مجلس الوزراء تمويل وإنشاء مشروعات بالإسكان الاقتصادي والتصرف في الأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة ووحدات والحكم المحلي كما تتولى المحافظة القيام باستصلاح الأراضي داخل الزمام وتقرير قواعد التصرف فيها في حدود القوا عدالتي يضعها مجلس الوزراء على أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها ممن يعملون بالزراعة على أن تؤول حصيلة هذا التصرف، إلى حساب استصلاح الأراضي.

ثالثاً: أصبح المجلس الشعبي المحلي للمحافظة يتولى في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف القوانين والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالبيئة المحلية ومتابعتها وقد أصبح من حق كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي المحافظة أن يوجه للمحافظ أو مساعدي المحافظ ورؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة طلب الإحاطة بأمر له أهمية عامة وعاجلة وأن يوجه إليهم أسئلة أو استجواب على ان يكون ذلك في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم.

رابعاً: اعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطات الكاملة على كل مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاية الإنتاج الزراعي والصناعي للنهوض به، وله أن يتخذ كافة الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح.

خامساً: إنشاء مجلس أعلى للحكم المحلي برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلي والمحافظات ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات. يكون من اختصاصه النظر في

كل ما يتعلق بنظام الحكم المحلي من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي.

ومن خلال التطبيقات العملية ودراسة علمية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقانون المعدل له رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ قانون نظام الحكم المحلي لوحظ تعارض مواد القانون مع دستور مصر الدائم لعام ١٩٧١ حيث كما ذكر في بداية الموضوع أن الدستور قد أفرد فصلا للإدارة المحلية وليس للحكم المحلي كما لوحظ ما تضمنه القانون ٤٣ المشة ١٩٧٩ من إنشاء الأقاليم الاقتصادية وما شابه ذلك من أخطاء أدت إلى تعثر هذه الأقاليم وما ذكر من اختصاصات المحافظين حيث نص على أن المحافظين يمثلون رئيس الجمهورية وكذلك عملية انتخابات المجالس المحلية الشعبية بالمحافظة بطريقة القائمة النسبية فقط دون اشتراك الانتخاب الفردي وكذلك سلطة تقديم الاستجوابات للمحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء.

ولذا صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ **ليعدل هذه المسائل كما يلي:**

١- جاء في المادة الأولى من استبدال عبارتي الحكم المحلي والوزير المختص بالحكم المحلي عبارتا: الإدارة المحلية والوزير المختص بالإدارة المحلية ليتناسب ذلك مع دستور مصر الدائم ١٩٧١، ودستور ٢٠١٢، ودستور ٢٠١٤.

٢- جاء في مادته الثالثة فقرة (أ) تشكل المجالس الشعبية من أعضاء منتخبين انتخاب مباشرا عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي وفقا لأحكام هذا القانون.

٣- جاء في المادة ٨: تعديل الفقرات الخاصة بالأقاليم الاقتصادية حيث أنشأ بكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي تشكل من محافظ الإقليم وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنوياً بين محافظي المحافظات المكونة للأقاليم.

٤- نصت المادة ٢٦ فقرة أولي: يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.

٥- مادة ٢٦ مكرر: يكون المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته في هذا القانون ويلتزم بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال فى مختلف الأنشطة التي تناولها المحافظة.

كما نص القانون أن لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعات دورية مشتركة بين الوزراء والمحافظين وتبادل الرأي في أسلوبه تذليل ما قد يعترض نشاط وحدات الإدارة المحلية من عقبات.

٦- نص المادة ٣٩: يشكل في كل مركز مجلس شعبي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي وشملت باقي التشكيلات المجالس المحلية الشعبية في المدينة والقرية وضرورة أن يكون أحد الأعضاء بالانتخاب الفردي، وقد حددت باقي المواد طريقة الانتخاب بالقائمة والمقاعد الفردية وطريقة عرض الأسماء والاعتراض عليه واسلوب الانتخاب.

ومن ذلك يتضح أن صدور القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد جاء لمعالجة الثغرات التي جاءت في القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بما يتفق ودستور مصر الدائم لسنة ١٩٧٩ وما يتفق والتطبيقات العملية للقانون وما صادفه من عقبات تنفيذية.

ولقد صدر القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ ليغطي بعض الثغرات التي ظهرت من خلال تطبيق القوانين سالفة الذكر، وتمثلت في الآتي:

١- وذلك بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ فيما يختص بأعداد اعضاء المجلس المحلي الشعبي للمحافظة وتمثيل كالمركز أو قسم إداري بعدد عشرة أعضاء.

٢- حدد التعديل أن مجلس محلي شعبي المركز تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعدد أثني عشر عضوا وتمثل المدينة التي تضم أكثر منقسم إداري بأربعة عشر عضوا وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة.

٣- مادة ٤٧: يكون مجلس محلي شعبي المدينة يمثل فيه كل قسم إداري بعد أربعة عشر عضوا والمدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرون عضوا.

٤- مادة ٥٩: يمثل كل قسم إداري في مجلس شعبي الحي بعدد ١٢عضوا والمجلس المحلي الشعبي الحي الذي يضم قسما إدارية واحد من ثمانية عشر عضواً.

٥- مادة ٦٦: كل قرية يمثلها أربعة وعشرين عضوا وفي نطاق الوحدة المحلية للقرية وتشمل مجموعة من القري المتجاورة تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين وباقي القرى بعضو واحد على الأقل.

٦- ماده ٥٧ : انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السري العام(النظام الفردي) وتنظم باقي المواد تقديم طلبات الترشيح و عرض أسماء المرشحين وطريقة التنازل ومراعاة النسبة المقررة للفلاحين والعمال وإعلان أسماء الفائزين واجتماع المجالس المحلية بعد الانتخاب.[٢٣]

ومن خلال العرض السابق لمراحل تطور الإدارة المحلية في ضوء القوانين التي تنظم عملها في مصر يمكن استخلاص بعض الملامح الآتية:

- تنظم القوانين عمل الإدارة المحلية في مصر حيث بدأ نظام المديريات بالقانون ٢٠ لسنة ١٩٣٤ والذي ينظم مجالس المديريات والمجالس البلدية، وكان يتسم نظام الإدارة المحلية بالمركزية الشديدة، (ما قبل الخمسينيات).

---

(٢٣) أبو عمرة حسن امبابي: قانون الإدارة المحلية بجمهورية مصر العربية، (أكاديمية السادات للعلوم الإدارية مركز تنمية الإدارة المحلية، ١٩٩٨) ص ص ١١-١٢.

- ومع تدخل الدولة وتعدد الأنشطة والوظائف التي تمارسها السلطة المركزية كان لابد من تفويض السلطات التنفيذية إلى المحليات، وظهر نظام الإدارة المحلية بعدة قوانين لتطويرها تتمثل فيما يلي:١٢٤ لسنة ١٩٦٠، ١٥١ لسنة ١٩٦١، ٥٤ لسنة ١٩٦٣، ٣٨ ل سنة١٩٦٨ (الستينات).
- وتم التعديل والتطوير في نظام الإدارة المحلية عن طريق منح الاختصاصات والسلطات إلى المحليات من الوزارات المركزية بالقوانين التالية: ٥٧ لسنة ١٩٧١، ٥٢ لسنة ١٩٧٥، ٤٣ لسنة١٩٧٩ (السبعينات).
- وظهور التعديل في القوانين الإدارية المحلية في الثمانينات بالقوانين ٥٠ لسنة ١٩٨١، ١٤٥ لسنة ١٩٨٤ والذي يطبق حاليا لتنظيم الادارة المحلية في مصر.

*** دستور ٢٠١٤ واللامركزية والإدارة المحلية**

التوجه نحو لامركزية حقيقية تسهم إسهاما فعليا في دعم الديمقراطية وحقوق الانسان وتحقيق التنمية ومكافحة الفساد، وقد عالج دستور ٢٠١٤ الكثير من هذه السلبيات.

فقد تناول الإدارة المحلية في الفرع الثالث للسلطة التنفيذية في٩ مواد (من المادة ١٧٥ وحتى المادة ١٨٣)، فضلا عن المادة رقم ١ والمادة رقم ٢٤٢ التي نصت على أن مصر دولة موحدة.

ونص في المادة ١٧٥ على تقسيم الدولة إلي وحدات إدارية مستقلة، ذكر منها- على سبيل المثال- المحافظات، والمدن، والقري، تاركا للسلطة التشريعية أن تنشئ أو أن تلغي من خلال القوانين ما تشاء من وحدات أخري، وفقا للمصلحة العامة. وانفرد عن الدساتير الأخرى بالنص على ضرورة مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها، وهو ما يمكن من خلاله تجنب مثل تلك السلبيات التي صاحبت إنشاء وإلغاء محافظتي٦ أكتوبر، وحلوان.

ويختلف الدستور هنا عن دستور٢٠١٢ الذي ذكر المراكز والأحياء ضمن الوحدات المحلية، على الرغم من الدعوات العديدة التي تطالب بإلغاء المركز، لكونه يمثل مستوي وسيطا بين المحافظات من ناحية، والمدن والقري من ناحية أخري، ويؤدي إلى إطالة الإجراءات، والحد من استقلالية ودور المدن والقري، فضلا عما يترتب عليه من تعقيد للنظام الانتخابي المحلي، وإرهاق المواطن في اختيار ممثلين له في مستويات عديدة. ونصت ال مادة١٨٠ على تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من المواطنين، أسوة بما كان عليه الوضع في دستور ١٩٧١ وبذلك عالجت المشكلة التي انطوي عليها دستور٢٠١٢، الذي نص على أن يضم إلى المجلس المحلي ممثلون عن أجهزة السلطة التنفيذية في الوحدات المحلية، دون أن يكون لهم صوت معدود. وهذا وضع لم يعد موجودا في جميع دول العالم تقريبا، خاصة أن هؤلاء المعينين يتعين حضورهم قانونا لجلسات المجلس المحلي، لكونهم خاضعين لمساءلته، فضلا عن عدم وضوح المقصود بممثلي السلطة التنفيذية هل المحافظ فقط أم المحافظ ومديرو المديريات؟ ويتميز الدستور عن الدساتير السابقة بالنص على ضمان تمثيل المرأة والشباب والمسيحيين وذوي الإعاقة. فأكد أن

يخصص٢٥% من المقاعد للشباب ما بين ٢١ و٣٥ سنة، ٢٥% من المقاعد للمرأة، مع ضمان ألا تقل نسبة العمال والفلاحين عن٥٠ %من إجمالي المقاعد، كما أكد ضرورة تمثيل المسيحيين وذوي الإعاقة تمثيلا مناسبا ضمن النسب السابقة. وحدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات، كما أتاح فرص الترشح لمن يبلغ٢١ عاما.

وقد ذهب الدستور إلى ما هو أفضل مما جاء في دستور٢٠١٢، حيث نص على أن يتولى المجلس المحلي للمحافظة الفصل في حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمستويات الأدنى من المحافظة، وفي حالة الخلاف على اختصاص المجلس المحلي للمحافظة، فإن الذي يفصل فيه على وجه الاستعجال هو الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع في مجلس الدولة. المادة ١٨٠ نصت على أن تختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية وبمراقبة أوجه النشاط المختلفة، وبممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية. وترك للقانون أن يحدد الاختصاصات الأخرى للمجالس المحلية ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها. كما نص في المادة ١٧٦ على أن تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وعلى أن يكفل القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها، وحسن إدارتها، وعلى أن يحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية. وإدراكا من واضعي الدستور للتفاوت في الإمكانات بين الوحدات المحلية وبعضها البعض ولمسئولية الحكومة المركزية عن جميع مناطق الدولة، فقد نصت المادة١٧٧ علي أن تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات المحلية من مساعدات، وعلي ضمان التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات.وإذا كان من حق الحكومة حل المجالس المحلية، إذا خرجت علي السياسة العامة للدولة، فقد قيد الدستور هذا الحق بالنص في المادة١٨٣ علي عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل، تاركا للقانون أن يحدد طريقة حل أي منها، وإعادة انتخابه. وانفرد دستور ٢٠١٤ عن الدساتير الأخرى بالنص علي حق المجالس المحلية في مساءلة القيادات التنفيذية، وممارسة أدوات الرقابة عليها من اقتراحات وتوجيه أسئلة وطلبات إحاطة واستجوابات وغيرها، وسحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية.

ومما سبق، يمكن القول: إن الدستور الجديد ينطوي على جوانب إيجابية عديدة –مقارنة بالدساتير المصرية السابقة– تتيح فرص بناء نظام حكم محلي قوي خلال٥ سنوات من تاريخ تنفيذ الدستور، كما جاء في المادة رقم٢٤٢ ضمن الأحكام الختامية والانتقالية، وكانت هذه المدة ١٠ سنوات في المادة ٢٣٥ من دستور ٢٠١٢ وإذا كان الدستور قد استخدم مصطلح الإدارة المحلية، وليس الحكم المحلي، إلا أن مضمون المواد يشير بوضوح إلى المفهوم الحقيقي للحكم المحلي. وإذا كان الدستور قد اعتبر الإدارة المحلية فرعا من فروع السلطة التنفيذية، إلا أنه قد اعترف صراحة بحق المجالس المحلية في مساءلة القيادات التنفيذية، بما في ذلك حقها في الاستجواب وفي سحب الثقة منها، ومن ثم لم يعد هناك مجال لإنكار هذا الحق، تحت دعوي أن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية.

١-٢-٢ واقع الادارة المحلية في مصر

يعتبر نظام الإدارة المحلية هو الطريق الرشيد الذي من خلاله تستطيع الدولة تحقيق الأهداف والسياسات العامة وتحقيق الرفاهية وتقديم الخدمات العامة بصورة متوازنة لجميع أفراد المجتمع ومن أجل تحقيق الديمقراطية وتطبيق اللامركزية الإدارية والجغرافية القوانين والتشريعات التي يتم من خلالها تحديد الاختصاصات والسلطات والخدمات التي تقوم بها أجهزة الإدارة المحلية جنبا إلى جنب مع أجهزة الحكومة المركزية، ويعتبر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بداية جديدة، حيث بموجبه انتقلت السلطات التنفيذية التي كانت تمارسها الوزارات المركزية إلين الحكم المحلي وأصبح المحافظين سلطات الوزراء، وسلطات وزير المالية بالنسبة لجميع المرافق والخدمات التي انتقلت إلى الحكم المحلي، بالإضافة إلى الصلاحيات التي حولت للمجالس الشعبية والتنفيذية وفروعها وقياداتها في مختلف الأنشطة والقطاعات لتدعيم المحليات وحل المشاكل على المستوى المحلي.

وقد تم تعديل هذا القانون لتوسيع قاعدة الديمقراطية وتدعيم التنمية الشاملة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وذلك بهدف دعم المحليات بمزيد من السلطات والاختصاصات.

ثم صدر تعديل لهذا القانون لتعميق الديمقراطية وإدارة الشعب شئونه ومصالحه المحلية عن طريق ممثليه المحليين المنتخبين في كل الوحدات المحلية وذلك بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧ ثم بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ولائحته التنفيذية حيث أوضح في نص صريح من القانون على ضرورة تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، المدن، الأحياء والقرى، حيث تتولى وحدات الإدارة المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها في حدود السياسية العامة والخطة العامة للدولة.

كما تتولى وحدات الإدارة المحلية كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية، كما أوضحت اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإداراتها والمرافق التي تتولى إنشائها وإداراتها لوحدات الأخرى للإدارة المحلية.

كما أوضحت أيضا اللائحة التنفيذية أن يكون بكل وحدة من وحدات الإدارات المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم وفقا لأحكام القانون ويمثل المجلس المحلى رئاسته أمام القضاء وفي مواجهة الغير.[٢٤]

([٢٤]) نظيمة عبد العظيم، نفيسة محمد باشرى: الإدارة العامة (القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٩٧) ص ص ١٥٧- ١٥٨.

١-٢ – ٢- ١ الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها

أ- الأهداف الوطنية

- توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية وذلك من خلال مشاركة المواطنين في دراسة وحل مشكلاتهم.
- الممارسة الديمقراطية في حسن اختيار ممثليهم في المجالس المحلية كوسيلة لتنمية روح الإحساس بالمسئولية تجاه القضايا المحلية وبالتالي تنمية قدراتهم على اختيار ممثليهم في المجالس النيابية.
- تدعيم روح الانتماء لدى المواطنين بإتاحة المشاركة للمواطنين في القضايا المحلية والقومية.
- تحقيق التعاون والتنسيق بين الجهود الشعبية والحكومية في الوفاء باحتياجات المواطنين وذلك عن طريق دعم الجهود الشعبية للإمكانات المحلية والقومية والتفاعل بينها.
- خلق نوع من المنافسة البناءة بين الوحدات المختلفة في الوفاء باحتياجات المواطنين، الأمر الذي يترتب عليه تنمية المجتمع ككل، وبالتالي تحقيق قدر أكبر من الإشباع للمواطنين والذي يؤدي بدوره إلى تعميق الشعور بالولاء تجاه الوطن.

ب- الأهداف الاقتصادية:

- مساهمة الوحدات المحلية في إعداد خطط التنمية القومية الشاملة لتلبية احتياجات مواطنيه.
- يمكن استخدام الوحدات المحلية ميدانا للبحث والتجربة وذلك من خلال اختبار برامج ومشروعات جديدة للتنمية بها، فإذا ما أثمرت التجارب في النطاق المحلي الضيق فإنه يمكن تعميم التجربة بعد ذلك في نطاق الدولة ككل وذلك بعد التأكد من صلاحية المشروعات ووضوح نقاط ضعفها وقوتها، أما إذا فشلت هذه المحاولات فإن نتائج الفشل تكون محدودة ومن ثم تكون الخسائر الاقتصادية في أضيق الحدود.
- الاستفادة من الإمكانات الاقتصادية المحلية في برامج التنمية الاقتصادية عن طريق المشاركة الشعبية.
- تشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية وتوجيهها نحو مشروعات إنتاجية لخلق فرص عمل.
- الاقتصاد في النفقات على المستوى المحلي والقومي، بالتنسيق بين الجهات المحلية وبين الجهات المركزية لضمان عدم تكرار بعض الأعمال أو الخدمات بما يزيد عن حاجة المواطنين.

ج- الأهداف الإدارية:

- القضاء على سلبيات البيروقراطية التي تلازم تركيز سلطة اتخاذ القرار بالعاصمة.
- إعطاء القيادات المحلية سلطة اتخاذ القرارات يؤدي إلى تنمية قدراتها ومهاراتها الإدارية، وبالتالي خلق كوادر وقيادات إدارية صالحة لتولي المناصب القيادية على مستوى الدولة ككل.
- العمل على عدم تمركز الخبرات والكفاءات الإدارية في العاصمة وتوزيعها على كافة أنحاء البلاد الأمر الذي يساعد على تقوية البنيان الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والإداري في كافة أنحاء الدولة.
- تحقيق كفاية أداء الخدمات في ظل محدودية الموارد المتاحة عن طريق رفع مستوى الأداء وتحقيق السرعة والمرونة الكافية في التعامل مع المشاكل الجماهيرية.

– تحقيق التنسيق بين مختلف أنشطة الخدمات على مستوى الوحدة المحلية بما يمنع التضارب والازدواجية عند التعامل مع المشكلات التي تتعلق بأداء أكثر من وحدة خدمية.

– سهولة عملية الاتصال وفعاليتها حيث يتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات إدارية.

– إدارة ربط واتصال بين السلطة المركزية والمجتمعات المحلية بما تقوم به من التعبير الأمين والدقيق عن رد فعل المجتمع المحلي تجاه القضايا القومية والسياسات العامة للدولة بما يوضح الرؤية أمام متخذ القرار على المستوي المركزي.

د– الأهداف الاجتماعية:

– تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية وتأكيد حرية الفرد واحترام كرامته من خلال مشاركته في إدارة المجتمع الذي يعيش فيه، عن طريق العمل الجماعي يرتبط الإنسان بأفراد مجتمعه ويتأكد انتماؤه إلى بيئة محلية معينة، يؤثر فيها ويتأثر بها وينفعل بكل ما يطرأ عليها من مشكلات.

– تحديد المشكلات الاجتماعية والعمل على علاجها.[٢٥]

– دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمعات المحلية بطريقة تحول طاقاتهم إلى أعمال بواسطتها بأخذ كل مجتمع لنفسه وجودا ذاتيا التحقيق المصالح العامة المشتركة لأفراده.

– تحقيق المشاركة الشعبية التي تكفل الاتصال الوثيق بين المواطنين والأجهزة المحلية وتجعلهم يشعرون بأهميتهم وبمفهوم العمل الجماعي.

– التخفيف من آثار العزلة التي فرضتها المدينة على إنسان العصر الحديث.

– شعور أفراد المجتمع بأهمية دورهم في إدارة وتنظيم الخدمات المحلية سواء بالاقتراح أو التقيد أو الإشراف، برفع من ش عورهم بالمسئولية تجاه الإقليم الذي ينتمون إليه فيعملون على إنجاح نظام الإدارة المحلية بغرض رفع مستوى الخدمات في إقليمهم.

– إعطاء دفعة جزرية لمشروعات التنمية في المجتمع بما يجعلها تتمشى مع الاحتياجات والرغبات الحقيقية للمواطنين في مجتمعاتهم المحلية.

– عن طريقها تستطيع الجماهير أن تعرض الكثير عن جهود الدولة في الإصلاح الاجتماعي.[٢٦]

([٢٥]) محمد درويش وآخرون: الإدارة العامة – الأسس العلمية وتجارب التطبيق القاهرة – جامعة عين شمس، كلية التجارة، ١٩٩٩، ص ص ١٤٠– ١٤٣.

([٢٦]) ماهر أبو المعاطي على: الخدمة الاجتماعية والإدارة المحلية، أسس نظرية وممارسات ميدانية (الفيوم: مركز الصفوة للنشر والتوزيع ط٢، ١٩٩٧) ص ص ١٠٤–١٠٥.

١-٢ -٢ -٢ التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية:

تتمثل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية في مصر، طبقا للباب الأول من القانون رقم ٤٣ لمئة ١٩٧٩ وما طرأ عليه من تعديلات (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٢ القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٩) في ثلاثة تنظيمات وهي:

١- المجلس الأعلى للإدارة المحلية (المادتان ٥، ٦) من القانون المشار إليه.

٢- الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي (المواد من ٧-٩) من القانون.

٣- وحدات الإدارة المحلية التي تتمثل في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى (المواد ١- ٤) من القانون المشار إليه.

أولاً: المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

نص القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠م على إنشاء هيئة عليا للإدارة المحلية يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وكانت هذه الهيئة تتولى الرقابة والإشراف على أعمال المجالس المحلية.

وفي عام ١٩٦١م صدر القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١م الذي تقل إلى نائب رئيس الجمهورية للإدارة المحلية كافة اختصاصات الهيئة العليا للإدارة المحلية وفي عام ١٩٦٣ صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٣ الذي نص على إنشاء لجنة وزارية للإدارة المحلية تشكل بقرار من رئيس الجمهورية وتنتقل إليه الاختصاصات التي كان يباشرها نائب رئيس الجمهورية للإدارة المحلية.

أعاد القانونان ٥٧ لسنة ١٩٧١م و٥٢ لسنة ١٩٧٠م النص على اللجنة الوزارية للحكم المحلي ونصه على أن تشكل هذه الهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه من أعضاء المجلس، ويراعي في تشكيلها أن يضم إلى عضويتها الوزراء الذين ترتبط اختصاصاتهم بالحكم المحلى.

في عام ١٩٧٩م تغير اسم وتشكيل اللجنة الوزارية للحكم المحلى بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي أنشأ مجلسا يسمى مجلس المحافظين بشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختصين بالحكم المحلي والمحافظين.

في عام ١٩٨١م أصدر المشرع القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ الذي نص في تعديل المادة الخامسة المشار إليها على أن يحل المجلس الأعلى للحكم المحلي محل مجلس المحافظين مع التعديل في تشكيله وصلاحياته ومنذ عام ١٩٨٨ تغير اسمه إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

أ- يشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين، رؤساء المجالس المحلية للمحافظات، ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء وغيرهم.

ب-يسمح هذا الوضع للسادة الأعضاء بمناقشة الأمور القومية الهامة المشتركة المتعلقة بنظام الإدارة المحلية ومشاكل المحليات.

ج- أهم اختصاصات المجلس الأعلى هي:

- دراسة القوانين والقرارات والتعليمات وكافة الأمور العامة والهامة الخاصة بدعم وتطوير الإدارة المحلية.
- تقييم أداء المحافظات لعملها ومدى تحقيقها لأهداف الخطة.
- إجراء التنسيق بين المحافظات والوزارات.
- التصديق على خطط الأقاليم والمحافظات.
- الموافقة على اقتراح فرض الضرائب المحلية وما يطرأ عليها.
- الموافقة على التصرف بالمجان فيما يتجاوز سلطة المحافظة.
- ويعتبر المجلس الأعلى للإدارة المحلية أعلى سلطة في الإدارة المحلية وهو يعاون مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصاته في مجال الإدارة المحلية.

الأمانة العامة للإدارة المحلية:

أ- تعتبر الأمانة الفنية لمجلس الوزراء فيما يتعلق بشئون الإدارة المحلية، والمجلس الأعلى للإدارة المحلية.

ب- كما تعتبر غرفة عمليات لخدمة المحافظة وتنسيق ودعم التعاون بينها وبين الوزارات بما يضمن حسن أداء مهام المحليات في إطار الموازنة والخطة القومية.

ج- تتولى المهام الرئيسية التالية:

١- تتولى الشئون المشتركة للوحدات المحلية وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات.

٢- تنظيم الاشتراك في المؤتمرات المحلية والدولية المتعلقة بالإدارة المحلية.

٣-تتولى شئون تدريب القيادات الإدارية المحلية وذلك بالتنسيق مع المحافظات.

٤- تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرأي القانوني في مسائل الإدارة المحلية.

٥- العمل على تجميع ونشر التجارب الرائدة التي تقوم بها الوحدات المحلية.

٦-معاونة الوزير المختص بالإدارة المحلية في إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالموضوعات التي يعرضها على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للإدارة المحلية.

٢- وتقوم الأمانة العامة أيضا بإبلاغ القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى للإدارة المحلية إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها ولا توجد علاقة إشراف مباشر تمارسها الأمانة العامة على المحافظات هي ليست أكثر من أداة تنسيق.

ثانياً: الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمية

الأقاليم الاقتصادية:

نص قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ الصادر في عام ١٩٧١م في المادة الثانية منه على جواز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادية، يصدر بشأنها ويحدد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية غير أن القانون المذكور لم يمنح المنطقة المقترحة شخصية معنوية مستقلة.

ثم جاء قانون الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥م فعهد إلى اللجنة الوزارية الحكم المحلي في المادة الخامسة منه بالتنسيق بين وحدات الحكم المحلي في نطاق الأقاليم الاقتصادية، وفي اتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن.

وفي عام ١٩٧٧م أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٤٧٥ السنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية، كما أوجب القرار المشار إليه أن تنشأ بكل إقليم لجنة عليا للتخطيط الإقليمي.[٢٧]

ووفقا للمادة الأولى من هذا القرار الجمهوري، قسمت جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية، ثم دمج المشرع إقليم مطروح في إقليم الإسكندرية وبذلك أصبح عدد الأقاليم الاقتصادية سبعة كما يلي:

- إقليم القاهرة وعاصمته القاهرة ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية.
- إقليم الدلتا وعاصمته طنطا ويشمل محافظات الغربية والمنوفية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية.
- إقليم قناة السويس وعاصمته الإسماعيلية ويشمل محافظات الشرقية والسويس والإسماعيلية وبورسعيد وسيناء الشمالية وسيناء الجنوبية.
- إقليم الإسكندرية وعاصمة الإسكندرية ويشمل محافظات البحيرة والإسكندرية ومطروح ومنطقة النوبارية.
- إقليم شمال الصعيد، وعاصمته المنيا ويشمل محافظات الفيوم وبني سويف والمنيا.
- إقليم أسيوط وعاصمته أسيوط ويشمل محافظات اسيوط وسوهاج والوادي الجديد.
- إقليم جنوب الصعيد وعاصمته أسوان ويشمل محافظات قنا وأسوان والبحر الأحمر.

وقد تضمن قانون الإدارة المحلية تقنين النصوص الخاصة بالأقاليم الاقتصادية مع توضيح مسئوليات هذه الأقاليم واختصاصاتها وعلاقاتها بالمحافظات وبالمجلس الأعلى للإدارة المحلية ووزارة التخطيط، فنص على أن تشكل بكل إقليم لجنة للتخطيط الإقليمي كما تنشأ هيئة للتخطيط الإقليمي كما يلي:

لجنة التخطيط الإقليمي:

يرأس اللجنة محافظ الإقليم (ويكون بالتناوب سنويا من بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم) وتضم اللجنة المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية لمحافظات الإقليم، وممثلي الوزارات المختصة يصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص)، ورئيس هيئة للتخطيط الإقليمي ويكون أمينا عاما للجنة.

---

(٢٧)أحمد رشيد، عطيه حسين أفندي: مقدمة الإدارة ، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٣٦-٢٣٨.

وتختص هذه اللجنة بالتنسيق بين خطط محافظات الإقليم وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي والنظر في متابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي وفقا للظروف التي تواجه التنفيذ وتعرض اللجنة توصياتها على المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

هيئة التخطيط الإقليمي

تتبع الهيئة وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم.

وتختص الهيئة بعمل الدراسات والبحوث اللازمة من خلال الفنيين الذين يتم إعدادهم لهذا الغرض.

ثالثاً: وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتها:

أخذ القانون رقم١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بتقسيم ثلاثي للوحدات المحلية، المحافظة والمدينة والقرية، ولقد أضاف القانونان التاليان ٥٢ لسنة ١٩٧٥م و٤٣ لسنة ١٩٧٩م (المعدل) مرحلتين أخريين هما: المركز والحي.

وتنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بعد تعديلها بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٨١م على أن وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويلاحظ أن الشخصية المعنوية تمنح للوحدات المحلية ذاتها وليس للمجلس المحلي المنتخب الذي يعبر عن إدارة الوحدة المحلية ويمارس الاختصاصات التي منحها القانون لها.

ولقد وضعت الفقرة الثانية من المادة الأولي المشار إليها القواعد التي تحكم إنشاء وحدات الإدارة المحلية وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالي:

أ- المحافظات: ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح المجلس الأعلى للإدارة المحلية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة المدينة.

ب- المراكز والمدن والأحياء: يتم انشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها وإلغاؤها بقرار من رئيس مجلس الوزراء موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويراعى عند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء العنصر السكاني وتكامل وحدات الخدمات والإنتاج وذلك وفقا للقواعد والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

ج- القرى: ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاؤها بقرار من المحافظة، بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص، وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة، ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المجاورة، ويباشر المركز او الحي بحسب الأحوال اختصاصات الوحدة المحلية للقرية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية.

وبمثل المحافظة محافظها، كما يمثل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الأخرى رئيسها أمام القضاء في مواجهة الغير (مادة ٤من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩)، تتولى وحدات الإدارة المحلية، في نطاق السياسة

العامة للدولة و الخطة العامة، إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية، وكذلك ما يصدر من قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة، ويقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة للمرافق القومية على ابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء والسهر علي حماية أمن هذه المرافق، وإضافة إلى إنشاء وإدارة جميع المرافق ذات الطبيعة المحلية تتولى الوحدات المحلية مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها.

اما وقد أوردت اللائحة التنفيذية للقانون في الباب الثاني منها اختصاصات الوحدات المحلية بصفة عامة في المادتين ٣، ٤ ثم قامت بتفصيل مختلف أنواع النشاطات في المواد من ٥ حتى ٢٧، حيث قامت بذكر اختصاصات كل من المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية.

والملاحظ أن الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية في المجالات التي وردت فيها ليست شاملة أو كاملة، إذ لازالت الوزارات المركزية تتعاون مع الوحدات المحلية في أداء الكثير من الخدمات، ففي مجال الشئون الصحية– على سبيل المثال – تتولى وزارة الصحة رسم السياسية الصحية للمحافظات ثم تقوم بإرسال كثير من موظفيها لمعاونة المحافظات في قيامها بواجباتها ضمن الخطة الصحية التي تضعها الوزارة وفي كثير من الأحيان تتولى وزارة الصحة برجالها ومواردها اداء الكثير من الخدمات الصحية ذات الطابع المركزي، على المستوى المحلي، فالأصل العام إذن أن تختص الوحدات المحلية بكل ما يهم الوحدات المحلية فتنشئ وتدير كل المرافق المحلية بطبيعتها، وتنتقل إليها – بقوة القانون – جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بالنسبة للمرافق ذات الطابع المحلي، ولا يمتد اختصاصها إلى المرافق العامة القومية بطبيعتها أو التي يصدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها مرافق ذات طبيعة خاصة.[٢٨]

(٢٨) أحمد رشيد ، عطيه حسين أفندي: مرجع سبق ذكره، ص ص٢٣٦-٢٤٢.

١-٢ -٢ -٣ اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر

ان قانون الإدارة المحلية في مصر حدد بصورة واضحة مجالات اختصاص الوحدات المحلية في ضوء السياسة العامة الدولة وما تحدده الوزارة المختصة مع مراعاة الإمكانيات المتاحة في دائرتها، حيث أصبحت المجالس الشعبية المحلية تهتم بتنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً والعمل على إيجاد فرص تحقق بها هذه التنمية وذلك من خلال حسن إدارة مواردها بما يضمن تلبية احتياجات المواطنين في نطاق دائرتها لذلك أصبح من اختصاص الوحدات المحلية كما حددها قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية لسنة ١٩٨٩ في مجالات متعددة وحيوية وهي في شئون التعليم والشئون الصحية، والشئون الاجتماعية وشئون التموين والتجارة الداخلية، وشئون الإسكان وشئون الزراعة وشئون الري والقوى العاملة والتدريب المهني والثقافة والإعلام والشباب والرياضة، والسياحة، والمواصلات، والنقل والكهرباء، والصناعة، والشئون الاقتصادية، وشئون الأمن.

لقد تنوعت الاختصاصات التي أوكلها القانون الحالي في مصر للمستويات الخمس التي يتألف منها نظام الإدارة المحلية في مصر فبينما حدد القانون مدى هذه الاختصاصات وقوة الصلاحيات التي تمارسها كل من المجالس الشعبية المحلية، تولت اللائحة التنفيذية تحديد مجالات الاختصاصات من حيث توزيع المرافق المحلية على هذه المجالس.

لذلك، رأينا من الأنسب أن نبدأ بحصر المرافق المحلية التي حددتها المواد من ٥ إلى ٢٧ من اللائحة التنفيذية، ثم نبين الاختصاصات التي أوكلت كل مجلس شعبي محلي من هذه المرافق على أن تأتي بعد ذلك إلى بيان مدى السلطة أو الصلاحية التي أوكلها القانون لكل مستوى من المجالس المحلية.

أولا: المرافق المحلية:

اعتبرت من المرافق المحلية التي تتولاها المجالس الشعبية المحلية المصرية كل في دائرتها الشؤون التالية

شؤون التعليم:

تتولى الوحدات المحلية، وفق الخطة التي تضعها وزارة التعليم، إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس، ماعدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية، فتتولى المجالس الشعبية للمحافظات شؤون المدارس الفنية ودور المعلمين والمعلمات التي تخدم أكثر من مركز، كما وتبدي رأيها في إنشاء الجامعات والكليات والمعاهد العليا أو نقلها، وتتولى المجالس الشعبية للمراكز شؤون المدارس الثانوية العامة والمدارس الإعدادية والابتدائية ومراكز التدريب المحلية التي تخدم دائرة المدينة أو الحي، وأوكلت للمجالس الشعبية في القرى مهمة المدارس الإعدادية والابتدائية التي تخدم دائرة القرية.

الشؤون الصحية:

تتولى المجالس الشعبية المحلية الشئون الصحية والطبية وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية في إطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة، فتتولى المجالس الشعبية بالمحافظات شئون المستشفيات العامة

والعيادات الشاملة ومستشفيات طب العيون ومستشفيات ووحدات أمراض الجذام، مستشفيات ووحدات الصحية النفسية والعقلية ومشروعات التأمين الصحي ومستشفياته، مراكز ووحدات الإسعاف الطبية وحدات التثقيف الصحي ومدارس التمريض، معامل الصحة العامة والمجلس الطبي للمحافظة، المكاتب التنفيذية لتنظيم الأسرة، المخازن الإقليمية، مجموعات الصحة المدرسية بعواصم المحافظات، مجموعات ووحدات مكافحة البلهارسيا والملاريا، الترخيص بإنشاء المستشفيات الخاصة ومنح التسهيلات لإنشائها وتحديد أجر العلاج بها والتفتيش عليها، الإشراف على المستشفيات التعليمية ومستشفيات المؤسسات العلاجية.

وتتولى للمجالس الشعبية للمراكز والمدن شؤون المستشفيات المركزية والعيادات الشاملة، مراكز ورعاية الطفولة والأمومة، وحدات الصحة المدرسية، وحدات الإسعاف الطبي، مكاتب الصحة ومراكز تنظيم الأسرة، المجلس الطبي المركز، وحدات علاج الأمراض المستوطنة، مراكز فحص المشتغلين بالأغذية ومراكز تطعيم المسافرين.

أما المجالس الشعبية للأحياء تتولى شؤون مكاتب الصحة ومراكز تنظيم الأسرة وعيادات الأحياء ووحدات العلاج والإسعاف الطبي وغيرها من الوحدات الصحية التي تؤدي الخدمة على مستوى الحي على أن يعيد المجلس الشعبي المحلي للقرية بالمجموعات الصحية والوحدات الريفية، وحدات رعاية الأمومة والطفولة ووحدات رعاية تنظيم الأسرة.

١-٢ -٢-٤ عوامل نجاح الإدارة المحلية:

هناك بعض العوامل التي ينبغي أن تتوفر لتساعد على نجاح الإدارة المحلية أي منطقة وأهم هذه العوامل:

أ- مساحة الوحدة المحلية

فإذا نظرنا إلى التقسيم الإداري لوحدات الإدارة المحلية في مصر أو غيرها من الدول لوجدنا مفارقات عجيبة في اتساع مساحة بعض المحافظات إلى حد يدعو للتأمل والتفكير، وفي اعتقادنا أن وضع حدود الوحدة المحلية أمر غاية في الأهمية، ويجب أن يقوم علي أساس دراسة موضوعية لإيجاد وحدات محلية متماسكة اجتماعيا واقتصادية، تكون قادرة على أداء رسالتها في تحقيق أهداف الإدارة المحلية.

فوحدات الإدارة المحلية يجب أن تكون بقدر من الاتساع بحيث تستطيع السلطات المحلية أن تحقق الكفاءة الإدارية في إداراتها، وبحيث تستطيع إدارة الخدمات العامة فيها على أوسع نطاق وبأقل التكاليف.

كما ينبغي ألا تكون بقدر من الاتساع إلى حد يصعب منه الاتصال بأطرافها بسهولة ويسر لمعرفة مشاكل المواطنين فيها وحسم خلافاتهم المحلية في الوقت المناسب، أو تكون من الاتساع بحيث يصعب على المواطنين المحليين الاتصال بعاصمة المحافظة والاندماج مع غيرهم حتى لا يبقون دائما يشعرون بالانتماء للمجتمعات المحلية التي وجدوا فيها الولاء لها دون الشعور بالولاء للدولة.

ولهذا لابد من أن يكون حجم الوحدات المحلية حجما مناسبا بحيث تشكل وحدات متكاملة اقتصاديا أو اجتماعيا وعمرانيا لتتمكن من استغلال ثرواتها الطبيعية المالية والبشرية استغلالا أمثل، كاستغلال المناطق

الصالحة للزراعة، واستغلال الثروات المعدنية الكامنة في باطن الأرض وحتى يكون لديها من الموارد المالية والبشرية ما يمكننا من إقامة مشروعات الخدمات الصحية والخدمات التعليمية والخدمة الترفيهية والتثقيفية وإنشاء الطرق والمواصلات.

ب- توفير الكفاءات البشرية

تعاني أغلب وحدات الإدارة المحلية من محافظات أو مدن او قري من قلة عدد الموظفين الأكفاء وكون أغلبهم غير مؤهلين وتعوزهم الكفاءة والخبرة في ظل هذه الظروف يصعب على الإدارة المحلية أن تحقق الآمال العريضة التي تأمل في أن تحققها، فالموظفون المؤهلون القادرون على تحمل المسئولية قلة وهم القوة التي سيعتمد عليها في قيادة المجتمعات المحلية وتبصيرها بواجباتها وتوجيهها لحل مشاكلها، لهذا يجب وضع أسس لإعداد جيل من العاملين بالأجهزة المحلية بالمحافظات وسائر الوحدات المحلية الأخرى يتمتع بالوعي والمعرفة بنظام الإدارة المحلية وفلسفته وأهدافه، فإن أحسن اختيار العاملين المحليين وتم إعدادهم إعدادا سليما فسوف يكونوا خير معين لنجاح الإدارة المحلية.

ويمكن أن يتم ذلك من خلال:

١-اختيار بعض خريجي الجامعات العمل بوحدات الحكم المحلى.

٢-إعداد دورات تدريبية متعاقبة لمن يعملون في أجهزة الإدارة المحلية.

٣- إعداد دورات تدريبية لأعضاء المجالس المحلية المنتخبين لتبصيرهم بمسئولياتهم وواجباتهم وخلق نوع من الاعتماد على النفس بينهم.

٤- إيفاد البعض من العاملين الذين يظهرون كفاءة في الدورات التدريبية إلى الخارج للدراسة بالمعاهد المتخصصة في شتون الإدارة المحلية وإيفاد بعض أعضاء المجالس المحلية للخارج في زيارات لبعض المجالس للوقوف على نظمها وسير العمل بها.

ج- توفير الإمكانيات المالية للوحدات المحلية:

ان المال عصب الحياة، وبالعلم تستطيع الدولة تحقيق ما تأمل فيه من تقدم وتنمية، لتهدف إليه من مشروعات لهذا كان من الضروري أن تهتم الدولة برصد المبالغ اللازمة للنهوض بشنون الوحدات المحلية وإنشاء العديد من المشروعات بها.

ولما كانت مصادر التمويل المحلية في الضرائب والرسوم التي تخول الدولة مجالسها المحلية فرضها على المواطنين المحليين والإعانات التي تقدمها الدولة لتمكين المجالس من القيام بمسئولياتها إلى جانب القروض التي يسمح المجالس في الحصول عليها تحت ظروف خاصة وللقيام بخدمات اور مشروعات معينة.

والإعانات التي تمنحها الحكومات المجالس المحلية متنوعة منها إعانة لسد العجز الناشئ في ميزانية المجالس المحلية، ومنها إعانات بنسب مئوية وإعانات مخصصة لأغراض معينة.

لذا يمكننا أن نشير هنا باختصار إلى أهم مصادر التمويل التي يجب أن تستفيد منها وحدات الإدارة المحلية:

١- القروض وهي إما قروض قصيرة الأجل أو طويلة الأجل وهي على نوعين قروض خارجية وقروض داخلية والقروض الخارجية فتكون عادة قروض طويلة الأجل.

٢- المدخرات وقد تكون مدخرات اختيارية أو مدخرات إجبارية فالمدخرات الاختيارية تتم عادة عن طريق إنشاء مصارف وطنية وشركات تأمين وصناديق ادخار تقوم بها الحكومة أو المنشآت الخاصة لتشجيع المدخرات الأمنية أما المدخرات الإجبارية فيمكن الحصول عليها عن طريق فرض الضرائب.

٣- ارباح المشروعات الحكومية وهي مورد له أهميته إذا ما اختير نوع من المشروعات وحسنت إدارتها واستغلالها وتمتك الحكومات عادة الكثير من المشروعات الزراعية والصناعية التي تدر عليها أرباحا وفيرة ومن الطبيعي أن تستخدم هذه الأرباح في تمويل المشروعات الحكومية الجديدة.

٤- الجهد الذاتي الذي يتم عادة في صورة تبرعات مادية أو عينية أو جهود جسمانية.

لذلك ينبغي أن يتحقق للمجالس المحلية تمويلاً كافياً يمكنها من القيام بالتزاماتها وواجباتها حيال المواطنين المحليين، ويجب ملاحظة ما يلي:

١- ان تكون مواردها كافية بحيث تتمكن من إقامة المشروعات والخدمات المطلوبة في النطاق المحلي.

٢- فتح مجال الإسهام للمواطنين في إقامة المشروعات وإدارتها.

٣- أن تكون مصادر التمويل محلية بقدر المستطاع.

٤- أن تكون مصادر التمويل ثابتة نسبيا وواضحة حتى يمكن للمجالس المحلية أن تضع ميزانياتها في ضوء هذه المصادر.

د- الرأي العام المحلي:

لاحظ في كثير من المجتمعات المحلية أن المواطنين ليس لديهم الوعي الكافي للإسهام في إقامة المشروعات والخدمات وإدارتها والحكم المحلي يقوم أساساً على مساندة الرأي العام المحلي له، إذ أن الرأي العام المحلي يعني في الحقيقة وعى المواطنين المحليين الذي لا يمكن أن ينجح عمل بدونه، فالمشروعات التي تقوم والخدمات التي تقدم يجب أن يتجاوب معها ويساندها الرأي العام المحلى، وإلا أصبحت عقيمة لا جدوى منها فالمشروعات التي لا يستفيد منها المجتمع المحلي لا يضمن لها النجاح.

ونجاح الإدارة المحلية أو الحكم المحلى يرتبط بإعداد المواطنين لقبوله والتكيف معه والإسهام في إرساء قواعده، لهذا فان الوحدة المحلية لن تستطيع أن تؤدي رسالتها إلا إذا كانت أعمالها وبرامجها تحقق حاجات المواطنين المحليين وتتمشي مع ظروفهم وأوضاعهم وعاداتهم، وتلعب الأحزاب السياسية دورا هاما في هذا المجال وخصوصا في الدول المتقدمة.[٢٩]

([٢٩])على الحبيبى، سامية فتحي: دراسات في الإدارة العامة (القاهرة: كلية التجارة، جامعة حلوان،١٩٩٠) ص ص ٤٠٥-٤١٩.

الفصل الثالث

الإدارة المحلية والحكم المحلى (المركزية واللامركزية)

١-٣-١ الإدارة المحلية والحكم المحلى (المركزية واللامركزية)

الإدارة المحلية تسمية درج عليها غالبية الفقهاء للتعبير عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة وبعض منهم استعمل تسمية الحكم المحلى في سياق التعبير نفسه، ففي فرنسا، وسائر الدول التي تدور في تلك النظام القانوني استعمل مصطلح الإدارة المحلية Local Administration، وفي بريطانيا، والدول ذات النظام الأنجلوسكسوني جرى الأخذ بمصطلح الحكم المحلىLocal Government، وفي مصر، وبالرغم من أن دستور عام ١٩٧١ قد استعمل اصطلاح الإدارة المحلية، فإن القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، قد أطلق تسمية الحكم المحلى وقد جاراه في التسمية ذاتها القانون رقم ٤٣ لسنة١٩٧٩، الذي صدر بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بتاريخ ٢١ يوليو ١٩٧٩.

وقد أثار التمييز بين التسميتين، الحكم المحلي والإدارة المحلية، جدلا واسعاً بين رجال الفقه أدى إلى طرح التداول حول مدى الخلاف بين التسميتين، هل هو خلاف في الجوهر يمس طبيعة كل من النظامين، بحيث يدخل أحدهما في نطاق القانون الدستوري وثانيهما في نطاق القانون الإداري، ،أم أن الأمر كله لا يعدو مجرد اختلاف في التعبير، يدل على " قصد واحد " بات من اللازم وضع حد له، والاتفاق على اصطلاح موحد يجسد اللامركزية الإقليمية في مفهومها الصحيح.[٣٠]

ومن ثم لابد من الحديث عن المركزية واللامركزية، واللامركزية الإدارية ومقارنتها باللامركزية السياسية، وبعض صور أخرى للامركزية تمهيدا للفصل بين الإدارة والحكم في الشئون المالية.

١ – ٣ – ١- ١ المركزية واللامركزية:

مفهوم المركزية ومن ثم اللامركزية مفهوم مرن ومتشابك الى أقصى درجة، فهو لا يتعلق بالسلطة من ناحية الكم او المقدار، ولكن من ناحية الكيف او التنوع، الأمر الذي لا يتقرر بصورة مجردة بحيث يمكن القول بوجود إدارة لا مركزية.[٣١]

وتعنى " المركزية " التركيز الجغرافي، أو وجود المنظمة التي تؤدى خدمة ما في مكان واحد، في حين أن " اللامركزية " تعني التشتت الجغرافي، بمعني توزيع المنظمات على أماكن متفرقة، وتعريف آخر، يعنى أساساً بدرجة تفويض سلطة اتخاذ القرارات على المستويات التنظيمية، حيث تميل المنظمة إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية بزيادة درجة تفويض السلطة، والعكس في حالة استبقاء سلطة اتخاذ القرارات وعليه، تصبح المركزية وكذلك اللامركزية مجرد تعبير نسبى، ومن ثم فإن التوازن بينهما يصبح أمرا حيويا، وهذا التوازن تحدده العلاقة التنظيمية بين المستويات التنفيذية والمستويات العليا.

---

(٣٠) حسن عواضه: الإدارة المحلية: تطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

(٣١) أحمد رشيد، عطيه حسين أفندي: مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٣٠-٢٣١.

كما تعني اللامركزية في مفهومها العام:[٣٢]

١- ذلك الأسلوب الذي يشير إلى توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات اعتبارية أخرى، فإذا ما اقتصر هذا التوزيع على الوظيفة الإدارية نكون إزاء نمط من اللامركزية هو اللامركزية الإدارية.

واللامركزية الإدارية تعنى:

لامركزية الإدارة، أو بمعنى أصح توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وهيئات محلية أو مصلحية لها شخصية معنوية مستقلة، ولكنها تعمل بإشراف ورقابة من الحكومة المركزية وهذا النمط يقوم إما على أساس وظيفي أو على أساس إقليمي، فإذا قام توزيع الوظيفة على أساس وظيفي عرف باسم اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وأما إذا قام توزيع الوظيفة الإدارية على أساس إقليمي عرف باسم اللامركزية الإدارية الإقليمية.

أ- اللامركزية الإدارية المصلحية أو المرفقية:

وهي تعنى قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس وظيفي وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى إقليم الدولة وفيما تعرف باسم المؤسسات العامة، ويطلق عليها "لامركزية إدارية جزئية" يتم فيها توزيع بعض "الصلاحيات الضرورية لتسيير المرافق العامة على مستويات إدارية أدني من العاصمة المركزية، كإدارات فروع الوزارات مثلا (وغالبا ما يكون ذلك بطريق التفويض).

ب- اللامركزية الإدارية الإقليمية:

حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية و هيئات مستقلة تعمل في وحدات إقليمية ، ويقتضى هذا الأسلوب أن تقسم الدولة إلى وحدات إقليمية محددة، تقوم على إدارة كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية، وفي حدود ما يخول لها من سلطات واختصاصات على أي ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية يقدر العلاقات التي تكفل وحدة الدولة السياسية والإدارية، ويطلق عليها "لامركزية إدارية كلية" يتم فيها توزيع كثير من الصلاحيات الجوهرية للوظيفة الإدارية(تخطيط، تنظيم، تشغيل، رقابة، إشراف .... إلخ) على هيئات أخرى خارج نطاق السلطة المركزية، كالوحدات المحلية عن طريق النقل والتفويض، وهنا نجد اللامركزية المحلية أو الإدارة المحلية.

---

(٣٢) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر:

ماهر أبو المعاطي على: الخدمة الاجتماعية والإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص ص ٥٠ -٥٢

حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٦-١٨.

أحمد رشيد، عطيه حسين أفندي، مرجع سبق ذكره، ص ص٢٣٠ -٢٣١.

على الصاوي: قضايا إدارية - إشكاليات التنظيم المحلي في مصر، تقديم سامى مهران، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة، العامة العدد الثالث، ١٩٩٩، ص ص ٤٥-٤٦.

ومن هنا يمكن **تعريف الإدارة المحلية:** بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

وتتأثر درجة الاستقلال التي تتمتع بها الوحدات المحلية بمجموعة من المتغيرات تختلف من دولة إلى أخرى، وبصفة عامة لا يوجد شكل من أشكال اللامركزية الإقليمية أو المحلية يسلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل الدول، ولعل تباين الأشكال والصور التي تأخذه اللامركزية الإقليمية يعود إلى أنها محصلة للتفاعل بين عوامل وقوى الجذب نحو المركزية، و عوامل الطرد نحو اللامركزية، وبين هذه وتلك توجد نقاط عديدة ومسافات متنوعة تتحدد بالظروف الخاصة بكل دولة.[٣٣]

ومن ثم ، فإن درجة اللامركزية الإدارية والاستقلالية – النسبية– تكون أعلى في وحدات الإدارة المحلية منها في إدارات الفروع الوزارية، حيث تتمتع الأولى بشخصية اعتبارية عامة تتيح لها الاضطلاع بصلاحيات مفوضة (مفوضة أو منقولة) عن وزارات عديدة، كما أنها عادة ما تمارس نوعا من الإشراف والتنسيق بين الفروع الإدارية العاملة في نطاق الوحدة المحلية، ولهذا فالفروع عادة ما تكون الوسيلة التنظيمية لتحقيق تفويض السلطة، بينما الوحدة المحلية وسيلة تنظيمية لتحقيق نقل السلطة، والنقل أكثر دعما للاستقلالية من التفويض.[٣٤]

ومن ثم، فالمركزية هي الأساس والأصل، واللامركزية هي الاستثناء والفرع، فإذا كانت المركزية هي تجميع كافة الصلاحيات في يد هيئة واحدة في جميع أنحاء الدولة، فإن اللامركزية الإدارية في نقل بعض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة لتمارسها بالأصالة عنها، وفي الحدود التي يسمح بها القانون، دون أن تفقد الهيئة المركزية رقابتها على الهيئات المستقلة المنشأ، ودون أن تفقد الدولة ترابطها ووحدتها.

كما أن جوهر المركزية يكمن في رابطة التبعية التي تربط بين الحكومة المركزية وممثليها في الأقاليم، باعتبار أن علاقة التبعية بين هؤلاء الممثلين والسلطة المركزية هي علاقة تدرج رئاسي.

أما في اللامركزية الإدارية في علاقة السلطة المركزية بالأجهزة المحلية أو المرفقية تتحول إلى مجرد رقابة، تتأكد الحكومة من خلالها أن وحدة الدولة وقوانينها، وسياسة الحكومة وخططها، مؤمنة ومتحققة، فالدولة جهاز لا مركزى، لا يمكن أن تكون بمثابة رئيس ادارى تجاه مرؤوسيه، كما هو الحال في النظام المركزي، بل هي سلطة رقابة ضمن حدود القانون.

نلاحظ أن المركزية واللامركزية الإدارية وجهان العملة واحدة هي العملية الإدارية، ولا يعدو كل منهما، كونه أسلوبا من اساليب التنظيم الإداري، يجد أساسه وقواعده في أحكام ومبادئ القانون الإداري، ومن ثم فإن

---

(٣٣) أحمد رشيد ، عطيه حسين افندى: مرجع سبق ذكره، ص٢٣١.

(٣٤) على الصاوي: مرجع سبق ذكره، ص ٤٦.

اللامركزية الإقليمية باعتبارها أحد فرعى اللامركزية الإدارية، تتصل بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية ولا تمس وحدة الدولة القانونية والسياسية.[٣٥]

٢- هي أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهينات أخرى مستقلة قانونا (محلية) واللامركزية بهذا المعنى قد تعني لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية.

واللامركزية السياسية تعنى أنها:

وضع دستور يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات او الجمهوريات أو الأقاليم أو المحافظات أو ما إلى ذلك من المسميات، ويعرف هذا الأسلوب من أساليب التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الاتحاد الفيدرالي أو الاتحاد المركزي.

والدول التي تأخذ بالنظام السابق تكون عادة دولا مركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، بمعنى أن هذا النوع من اللامركزية يناسب الدول كبيرة الحجم وتلك التي تتعدد فيها القوميات أو التي توجد بها اختلافات واضحة بين لغات وثقافات وعادات وتقاليد سكان وحداتها السياسية المختلفة.[٣٦]

حيث تمارس الهيئات المنتخبة في اللامركزية السياسية سلطات تشريعية، وقضائية وتنفيذية، في حدود الأقاليم والمقاطعات والولايات التي تشكل في مجموعها دولة متحدة، وبموجب الاختصاصات المقررة للوحدات المستقلة في دستور الاتحاد وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أقدم تطبيقات نظام اللامركزية السياسية في العالم.

ويؤكد الفقهاء أن الولاية في اللامركزية السياسية تسهم في إدارة الدولة وتقاسمها مظاهر السيادة بالرغم من أنها تفقد شخصيتها من الناحية الخارجية لمصلحة الدولة الاتحادية التي تحتفظ بتمثيل جميع الولايات أو المقاطعات لدى الدول المستقلة الأخرى ولدى الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية.[٣٧]

١ -٣ -١-٢ وجه المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

في ضوء العرض السابق يمكن القول:

١- يرى غالبية العلماء اللامركزية الإدارية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية، ويطبق في كل من الدول البسيطة والمركبة وحتى داخل الولايات والمقاطعات في الدول الاتحادية، أما اللامركزية السياسية فهي أسلوب من أساليب الحكم، تتعلق بممارسة الوظائف الأساسية للدولة من تشريع وقضاء وإدارة، فالولايات والمقاطعات في الدول المركبة تتمتع ضمن حدودها بالسيادة القانونية الداخلية، أما في نظام اللامركزية الإدارية، فإن المجلس الإقليمية لا تتمتع

([٣٥]) حسن عواضه: مرجع سبق ذكره، ص ص ١٧- ١٨.

([٣٦]) ماهر أبو المعاطي: مرجع سبق ذكره، ص ص ٥٠- ٥١.

([٣٧])حسن عواضه: مرجع سبق ذكره، ص ١٩.

باي نصيب من السيادة القانونية. وإذا ما تمتعت هذه المجالس بأية اختصاصات تشريعية فإنها تصنف في دائرة اللامركزية السياسية.

٢- إضافة إلى ذلك، فإن الرقابة في النظامين تختلف من حيث النوع والكم، ففي اللامركزية الإدارية تخضع المجالس الإقليمية أو المرفقية لسلطة الحكومة المركزية ورقابتها سواء لجهة الأعمال أو الأشخاص، أو لجهة الملائمة أو المشروعية، بينما نجد أن الرقابة متبادلة في اللامركزية السياسية، وتمارس من جانب الحكومة الاتحادية والولايات أو المقاطعات بعضها بعضا، وقد تتم عن طريق هيئات محايدة أو قضائية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.[٣٨]

٣- وتظهر اللامركزية الإدارية في تقويض سلطة الحكومة المركزية من خلال تقسيم الدولة إلى أقاليم حيث توزع صلاحيات و اختصاصات الأجهزة الإدارية المركزية إلى الوحدات المحلية في أقاليم الدولة، وتظهر " اللامركزية السياسية " حيث تتوزع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية على الوحدات المحلية (محافظات مراكز ٠٠٠).[٣٩]

٤- وتعتبر المنظمات التي تنشأ نتيجة اللامركزية السياسية منظمات الحكم المحلي وعليه، فهي منظمات، تشارك الحكومة المركزية في ممارسة السيادة السياسية في نطاق رقعتها الإقليمية، فالحكم المحلى ومنظماته نظام تتوزع فيه سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية أحيانا بين الأجهزة المركزية والأقاليم.

٥- أما المنظمات الإقليمية التي تنشأ نتيجة اللامركزية الإدارية، فهي ليست منظمات الحكم المحلي وإنما للإدارة المحلية، حيث هي منظمات تنتقل اليها بعض سلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب، فليس لهذه المنظمات المحلية صلاحيات التشريع، وهذه المنظمات تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي في مجال التنفيذ، في الحدود الإقليمية الخاصة، التي تمثل اختصاصاتها.[٤٠]

٦- ومن ثم، يختلف "الحكم المحلى" عن "الإدارة المحلية"، حيث يعنى "الحكم المحلى" منح الأقاليم أو المحليات استقلالا سياسياً وإدارياً وقد تصل اللامركزية إلى الاستقلال الكامل، أما " الإدارة المحلية " فهي تعنى منح الأقاليم السلطات التنفيذية المناسبة التي تمكنها من مباشرة خدماتها وتأدية الأنشطة ذات الطبيعية المحلية، ويتوقف ذلك على مدى الصلاحيات المفوضة من الحكومة المركزية، حيث تقتصر الإدارة المحلية على اللامركزية الإدارية و التنفيذية، كما يختلف " الحكم المحلى " عن " الإدارة المحلية " حيث يضاف إلى الهيئة المحلية قدر من الوظيفة التشريعية والقضائية بجانب

---

(٣٨) حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٩- ٢٠.

(٣٩) حليم حلمى رزق: إدارة المنظمات الحكومية، مراجعة: حسن أحمد توفيق (جامعة القاهرة، كلية التجارة، التعليم المفتوح، ١٩٩٢) ص ٩٩.

(٤٠) ماهر أبو المعاطي: مرجع سبق ذكره، ص ص ٧٧- ٧٨.

الاختصاصات الإدارية والتنفيذية عن طريق نقل السلطة من الحكومة المركزية للأقاليم وليس تفويض السلطة كما في الإدارة المحلية.[٤١]

١-٣-١-٣ أوجه الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

هناك من يرى اختلافا جوهرياً بين الحكم المحلى والإدارة المحلية ويبنى هذا الاختلاف على المبررات الآتية:

– أن مجال اختصاص وسلطات الحكم المحلي يشمل كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية أما في مجال الإدارة المحلية فهو المجال التنفيذي فقط.

– في ظل الإدارة المحلية تتعدد الأجهزة التشريعية، أما في نظام الحكم المحلي فإن السلطة التشريعية من اختصاص الحكومة المركزية.

– تتسم أجهزة الحكم المحلي بالاستقرار النسبي لأنها تستمد اختصاصاتها من الدستور، ولا يحدث تغيير فيها إلا بتغيير الدستور، أما اجهزة الإدارة المحلية فهي تتسم بالتغيير المستمر لأنها تتجدد عن طريق القوانين التي تصدرها الهيئات التشريعية في الدولة، وهذه القوانين قابلة للتغيير من حين لآخر، مثل قوانين الإدارة المحلية والحكم المحلي في مصر.

– الرقابة والإشراف بالنسبة لأجهزة الحكم المحلي يكون للمشروعات المشتركة ذات الطابع القومي في ضوء ما هو محدد في الدستور المركزي، أما بالنسبة لأجهزة الإدارة المحلية فإنها تخضع لإشراف ورقابة الأجهزة الحكومية المركزية، بل قد يتطلب الأمر تصديقاً من الحكومة المركزية في بعض القضايا والمهام المحلية قبل التنفيذ.

" وهناك من يرى بأنه ليس هناك أدنى اختلاف بين الحكم المحلى والإدارة المحلية فاللفظان مرادفان لمعنى واحد هو الحكم المحلى ويستند هذا الرأي على المبررات الآتية:

أ– كل من الإدارة المحلية والحكم المحلي أداة لأسلوب أداء العمل الإداري العام في المجال التنفيذي

ب– تحديد نطاق الاختصاص والسلطات لكل من الإدارة المحلية والحكم المحلى واحد.

ج– وفي الواقع العملي، أي في مجال التطبيق العلمي لا يوجد فرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية.

د– تعتبر الإدارة المحلية جزءا من الحكم المحلى، وهذا ما يؤكد على عدم وجود اختلاف جوهرى من حيث طبيعة العمل الإداري الذى يقوم به كل عن الإدارة المحلية والحكم المحلي.[٤٢]

([٤١]) حليم حلمى رزق: مرجع سبق ذكره، ص ص ٩٩– ١٠٠.

([٤٢]) نظيمة عبد العظيم خالد، نفيسه محمد باشري: الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص١٣٩ –١٤١.

الباب الثاني

التنمية المستدامة

الفصل الأول
مفهوم وأهداف التنمية المستدامة

تمهيد:

إن فكرة التنمية موجودة منذ القدم ، و مفهوم التنمية المستدامة ظهر بقوة منذ أواخر القرن الماضي ليحتل مكانة الصدارة لدى الباحثين و المهتمين بالتنمية بأبعادها الثلاثة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية و لدى صناع القرار، و يرجع هذا الاهتمام للضغوط المتراكمة على الإمكانيات المتواجدة في العالم، وتسعى جميع الدول لتجسيد مفهومها بأبعادها الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية، ترسيخا منها للمتطلبات التعاقدية و الاتفاقية التي تربطها ببقية الفاعلين في المجتمع الدولي ، فالتنمية المستدامة هدف و غاية في نفس الوقت تنشده كل دول العالم بهدف توفير نفس الفرص الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية للأجيال المستقبلية، و رغم أن التنمية المستدامة يعد مفهومها شمولياً ينطلق و يصل إلى البعد الاقتصادي والاجتماعي الكمي ، إلا أن عملية إنجاحه و تجسيده عمليا يجب أن ينطلق من المستوى المحلى و صولا لتجسيدها على المستوى الوطني فعالميا .

مفهوم التنمية المستدامة

تبلور مفهوم التنمية المستدامة في منتصف الثمانينات من القرن الماضي وعرفته اللجنة العالمية للبيئة برونتلاند في ديسمبر عام ١٩٨٧م « هي التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون الاضرار بقدرات الأجيال المستقبلية على تلبية احتياجاتهم».[٤٣]

٢ – ١ –١ تعريف التنمية المستدامة:

عرف المبدأ الثالث الذي تقرر في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية الذي انعقد في ريودي جانيرو بالبرازيل عام ١٩٩٢ التنمية المستدامة بأنها " ضرورة إنجاز الحق في التنمية " بحيث تتحقق على نحو متساوٍ الحاجات التنموية والبيئية لأجيال الحاضر والمستقبل[٤٤].

ولما كان المفهوم وتعريف التنمية المستدامة شاملاً وإطارها عاماً فلم يقف تعريف التنمية المستدامة عند تعريف مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية عام ١٩٩٢ بل إنه تعدى ذلك وباتت هناك اجتهادات ورؤى كثيرة حاولت أن تضع تعريفاً شاملاً وجامعاً وإطاراً محدداً ومفهوماً واضحاً للتنمية المستدامة، إذ يصعب إيجاد كلمة واحدة في اللغة العربية تعكس بدقة محتوى التعبير الإنجليزي الذي له أكثر من معنى.

فكلمة Sustainable تعني القابل للاستمرارية أو الديمومة كما تعني القابل للتحمل وبالتالي القابل للاستمرار، وتقارير برنامج الأمم المتحدة للتنمية المتعلقة بالتنمية البشرية تستعمل في ترجمتها إلى اللغة العربية تعبير التنمية المستدامة ويمكن أيضاً في اللغة العربية أن نلجأ إلى كلمة الدعم للتعبير عن معاني

---

(٤٣) دوجلاس موسشيت، ترجمة وفاء شاهين، مبادئ التنمية المستدامة، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، مصر، الطبعة الأولي، ٢٠٠٠، ص ١٧.

(٤٤) دوجلاس موسشيت، ترجمة وفاء شاهين، مبادئ التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص١٧.

المفهوم فالتنمية المستدامة هي التي تجد في ذاتها ما يدعم استمرارها فتكون بالتالي تنمية متداعمة، وهي لا يمكن أن تكون كذلك إذا لم تكن متحملة ومقبولة من فئات المجتمع المختلفة.[٤٥]

من هنا أصبح تعريف التنمية المستدامة مرناً إلى أبعد الحدود واجتهدت فئات من الباحثين ومن ذوى التخصصات المختلفة للدخول في هذا الميدان، ومحاولة تناول عملية التنمية المستدامة بما يخدم مجالات تخصصاتهم، فقد عرفها ف. دوجلاس[٤٦] قائلاً: "التنمية المستدامة هي عملية التنمية التي تلبى أماني وحاجات الحاضر دون تعريض قدرة أجيال المستقبل على تلبية حاجاتهم للخطر".

وتعرّف التنمية البشرية المستدامة بأنها توسيع اختيارات الناس وقدراتهم من خلال تكوين رأس مال اجتماعي يقوم بتلبية احتياجات الأجيال الحالية بأعدل صورة ممكنة دون الإضرار بحاجات الأجيال القادمة.[٤٧]

وهناك ارتباطات أربعة يتضمنها مفهوم التنمية المستدامة:

الأول: ارتباط الإنسان بالأرض وبالتكوين المجتمعي وهو يشكل الأساس الذي يقوم عليه العمل التنموي.

الثاني: ارتباط عملية التخطيط والتنظيم بمبدأ التنمية الإنسانية، فالإنسان هو المنطلق، ومبدأ توزيع النمو والإمكانيات المتوفرة يجب أن يحترم.

الثالث: ارتباط التكوين المجتمعي في واقعه الحياتي وبمختلف عناصره ارتباطاً مباشراً بالأجهزة المتنوعة للدراسة واتخاذ القرار وبالباحثين والمخططين.

الرابع: ارتباط حركة الماضي في الواقع الحالي بإمكانيات بناء المستقبل.

وقد عرفت الأمم المتحدة التنمية المستدامة بأنها تعزيز التنمية الاقتصادية مع الحفاظ على الموارد الطبيعية، وضمان مواصلة التنمية الاجتماعية والبيئية والسياسية والاقتصادية والمؤسسية على أساس المساواة، ويتدعم مفهوم الاستدامة أكثر فأكثر حول موضوع تنمية الموارد البشرية.[٤٨]

---

(٤٥) جورج قرم، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التنمية البشرية المستدامة والاقتصاد الكلي– حالة العالم العربي، سلسلة دراسات التنمية البشرية رقم ٦، ص ٣.

(٤٦) دوجلاس موسشيت، ترجمة وفاء شاهين، مبادئ التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٤٧) طارق بانورى وأخرون، التنمية البشرية المستدامة من المفهوم النظري إلى التطبيق، دليل العاملين في التنمية، ورقة عمل للمناقشة مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٥.

(٤٨) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا، نيويورك، ١٩٩٨.

٢ – ١ – ٢ التنمية المستدامة من اهم قضايا العلاقات الدولية

لا شك أن قضية التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة تمثل القضية الأهم بالنسبة للعالم في الوقت الراهن، وقد أثرت التنمية المستدامة تأثيراً كبيراً في حقل العلاقات الدولية والمجتمع الدولي، وسنوضح ذلك من خلال استعراض انسحاب الرئيس الامريكي دونالد ترامب مؤخراً من اتفاقية باريس الخاصة بالمناخ والغضب الدولي الذي صاحب ذلك القرار.

فقد هز الرئيس الأمريكي دونالد ترامب العالم بقراره في أول يونيو الجاري (٢٠١٧) – رغم المناشدات الدولية بعدم الإقدام على هذه الخطوة – بالانسحاب من اتفاق باريس للتغير المناخي.

الرئيس الأمريكي برر هذا القرار بأنه يرى الاتفاقية بوصفها قاتلة للأعمال وخطوة مخادعة خانقة للاقتصاد الأمريكي وغير عادلة تماما، وأبدى استعداده للتفاوض حول اتفاق مناخ جديد "ببنود تكون عادلة للولايات المتحدة".

وأشار الرئيس ترامب أيضًا إلى أن الاتفاق لم يكن حازمًا بما يكفي مع الصين والهند، أهم منافسي بلاده الاقتصاديين، وبالتالي من الضروري التفاوض على اتفاقية أفضل.[٤٩]

وكان الرئيس الأمريكي قد زعم، أن اتفاق باريس للتغير المناخي سيكلف الولايات المتحدة خسارة ثلاثة تريليونات دولار من إجمالي ناتجها القومي وحوالي ٦,٥ مليون وظيفة في قطاعات مختلفة مثل قطاع الفحم، وأشار إلى أن إدارته ستتوقف عن دفع أموال لصندوق المناخ الأخضر، الذي تدفع له الدول الغنية مليارات الدولارات سنويًا لمساعدة الدول النامية على التعامل مع الفيضانات والجفاف والآثار الأخرى لتغير المناخ.

وفي مواجهة هذا القرار الأمريكي الصادم من اتفاق باريس للتغير المناخي، تراوحت ردود الفعل الدولية بين الصدمة والغضب وأيضًا التصميم على مواصلة الجهد المشترك الذي يمثله هذا الاتفاق من أجل مواجهة التغير المناخي العالمي[٥٠].

ورغم أن معظم قادة دول العالم عبروا عن أسفهم لانسحاب الولايات المتحدة من اتفاق باريس للتغير المناخي، مؤكدين ضرورة استمرار جهود محاربة التغير المناخي، إلا أن الحقيقة المؤسفة تشير إلى أن هذا الانسحاب سيجعل جهود المجتمع الدولي في تحقيق الأهداف التي وضعها لنفسه بموجب الاتفاق المذكور أكثر تعقيدًا. فالولايات المتحدة، وهي أكبر اقتصاد في العالم وثاني أكبر مصدر لانبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون بعد الصين، مسئولة عن ١٥ في المائة من مجموع الانبعاثات الكربونية عالميا، كما أنها أيضًا مصدر رئيسي للتمويل والتكنولوجيا التي تعتمد عليها الدول النامية في محاربة ارتفاع درجات الحرارة.

([49]) By Kevin Liptak and Jim Acosta, Trump on Paris accord: We're getting out,CNN, Trump on Paris accord: 'We're getting out'

http://edition.cnn.com/2017/06/01/politics/trump-paris-climate-decision/index.html

([٥٠]) أحمد قنديل، البشرية إلي أين بعد انقلاب ترامب علي اتفاق باريس للتغير المناخي؟، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٦ يونيو ٢٠١٧. علي الرابط التالي http://acpss.ahram.org.eg/News/16313.aspx

كذلك ثمة مخاوف أيضًا من اتباع دول أخرى للولايات المتحدة في نهجها هذا أو إبداء التزام أقل بأهداف اتفاق باريس، مما يعني إفراغه من محتواه تدريجيًا. ومن ناحية ثانية، سيكون انسحاب واشنطن مؤثرًا للغاية من حيث زيادة صعوبة وفاء الدول النامية بالتزاماتها في ظل اتفاق باريس، الذي وقعته كثير من الدول النامية بعد أن حددت الدول الغنية هدفًا بجمع تمويل لمواجهة التغير المناخي، يبدأ من ١٠٠ مليار دولار في السنة اعتبارًا من عام ٢٠٢٠ لمساعدة الدول الفقيرة على التخفيف من انبعاثات الغازات المسببة لظاهرة الاحتباس الحراري والتكيف بشكل أفضل مع موجات الحرارة والفيضانات والعواصف وارتفاع مستويات البحار.

٢ -١ -٣ التنمية المستدامة والفئات المهمشة

هناك ارتباط قوي بين مفهوم التنمية المستدامة ومفهوم حقوق الإنسان، حيث أن التنمية المستدامة تهدف إلى تهيئة الظروف المواتية من أجل تحسين نوعية الحياة، ولحفظ كرامة الإنسان وحقوقه إذن فهناك تقارب بين المبادئ الأساسية للتنمية الإنسانية المستدامة والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها حقوق الإنسان.

ومن هنا يجب أن تعمل الدول جاهدة علي تحقيق مبدأ المساواة في الفرص وعدم التمييز بين سكانها، حيث تستند حقوق الإنسان على المساواة بين جميع الناس، ومعاملتهم معاملة متساوية أمام القانون، ولذلك فإن القوانين الدولية لحقوق الإنسان تركز بقوة على الحماية من التمييز، والقضاء عليه. [٥١]

واعتبرت المساواة وعدم التمييز هما من المبادئ الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، فهي بمثابة حق عام يتفرع عنه العديد من الحقوق الأخرى، فهي نقطة البداية، أو الانطلاق لكافة الحقوق والحريات الأخرى. [٥٢]

وهذا المبدأ تشترك فيه حقوق الإنسان والتنمية الإنسانية المستدامة، بالإضافة إلى اشتراكهما في محورية الحرية والكرامة الإنسانية. فمن منطلق التنمية المؤسسة علي مبدأ المساواة وعدم التمييز كأهم المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، فإنه لابد من الاهتمام الكامل للمساواة في الفرص بين الجميع خاصة الفئات المهمشة: كالمرأة والأقليات والسكان الأصليين وضحايا الكوارث وغيرهم، وليست هناك قائمة محددة أو موحدة عن الفئات المهمشة، فهي تختلف وتتفاوت حسب الزمان والمكان.[٥٣]

هناك أيضاً مبدأ فعال يمكن من خلاله إدماج الفئات المهمشة والفقيرة في عملية التنمية المستدامة ألا وهو مبدأ المشاركة.

([٥١]) القضاء علي التمييز والتعصب منصوص عليه منذ صدور ميثاق الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة ١٩٤٨،(المادة ١ و٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (٥٥ و ٥٦) من الميثاق.

([٥٢]) محمد يوسف علوان، محمد خليل الموسي، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الجزء الثاني، الاصدار الثالث عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ١١٩.

([٥٣]) سعاد القدسي، التنمية من منظور حقوق الإنسان، الرابطhttp://www.wfrt.org/dtls.php?content.ID=176

حيث إن المشاركة مبدأ أساسي لإطار عمل القانون الدولي لحقوق الإنسان، فلكل شخص ولجميع الشعوب الحق في المشاركة والمساهمة في التنمية، والتمتع بثمار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمشاركة مطلوبة في إطار التنمية الإنسانية المستدامة، وهي هامة بشكل خاص للمهمشين من أجل اتخاذ القرارات حول القضايا التي تؤثر على حياتهم، وحول أهداف حقوق الإنسان التي يرغبون في تحقيقها . فالهدف هو إعطاء البشر القدرة والقوة والكفاءة اللازمة لتحسين حياتهم، والارتقاء بمجتمعاتهم، والسيطرة على مصائرهم، فهم ليسوا متلقين سلبيين بل مساهمين في عملية التنمية، ومستفيدين منها. وهذا يعني استهداف توعية العديد من الفئات المختلفة للقيام بدورها المناسب في المجتمع.[٥٤]

٢ -١ -٤ منظمة الامم المتحدة وخطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠

اعتمدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة خطة التنمية المستدامة الجديدة بعنوان "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠" في مؤتمر قمة التنمية المستدامة الذي عقد في مقر الأمم المتحدة في نيويورك في سبتمبر لعام ٢٠١٥. وتتألف هذه الخطة من ١٧هدفاً و ١٦٩ غاية.[٥٥]

وتهدف هذه الخطة الشاملة والمتكاملة والتحويلية إلى التشجيع على اتخاذ الإجراءات التي من شأنها القضاء على الفقر وبناء عالم أكثر استدامة تنموياً على مدي السنوات ال ١٥ المقبلة، وتستند هذه الخطة إلى إنجازات الأهداف الإنمائية للألفية، التي اعتمدت في عام ٢٠٠٠ وقادت العمل الإنمائي خلال السنوات الـ ١٥ الماضية. وقد أثبتت الأهداف الإنمائية للألفية أن بإمكان الأهداف العالمية أن تنشل الملايين من براثن الفقر.

كما تشكل الأهداف الجديدة جزءاً من خطة طموحة للتنمية المستدامة تركز على العناصر المترابطة الثلاثة المستدامة وهي :**النمو الاقتصادي والإدماج الاجتماعي وحماية البيئة.**

ويتوقع أن تتحقق تلك الاهداف بحلول ٣١ ديسمبر ٢٠٣٠، وتلك الاهداف غير ملزمة قانوناً للدول، لكن من المتوقع أن تمسك البلدان بزمام العملية وتقوم بوضع إطار وطني لتحقيق الأهداف ال ١٧، وسوف تتحمل البلدان المسؤولية الرئيسية عن المتابعة على كافة الأصعدة فيما يتعلق بالتقدم المحرز في تنفيذ الأهداف والغايات حتى عام٢٠٣٠.

وتقوم التنمية المستدامة في المجالات الآتية:

الناس: وذلك بالقضاء على الفقر والجوع بجميع أشكالهما وأبعادهما، والتأكد من تمكن جميع البشر من تحقيق إمكاناتهم في الكرامة والمساواة في بيئة صحية وضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم للجميع.

---

(٥٤) العربي صديقي، ترجمة محمد الخولي، البحث عن ديمقراطية عربية الخطاب، والخطاب المقابل، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولي، بيروت، ٢٠٠٧، ص٤٤.

(٥٥) للمزيد أنظر/http://www.un.org/sustainabledevelopment :

كوكب الأرض: بحمايته من التدهور من خلال الاستهلاك والإنتاج المستدامين، والإدارة لموارده الطبيعية واتخاذ إجراءات عاجلة بشأن تغير المناخ، حتى يتسنى دعم احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية.

الرخاء: ضمان تمتع البشر بحياة مزدهرة ومُرضية، وتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي في وئام مع الطبيعة، وتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات وضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة، وتوفير العمل اللائق للجميع.

السلام :بتعزيز مجتمعات سلمية وعادلة وشاملة للجميع خالية من الخوف والعنف، حيث لا يمكن أن تكون هناك تنمية مستدامة بدون سلام، ولا سلام بدون تنمية مستدامة.

٢-١-٥ أهداف التنمية المستدامة:

تسعى التنمية المستدامة إلى جملة من الأهداف جاءت من خلال النقاط التالية:[٥٦]

- إن التنمية المستدامة عملية واعية – معقدة – طويلة الأمد – شاملة- ومتكاملة في أبعادها الاقتصادية – الاجتماعية – السياسية – الثقافية.
- مهما كانت غاية الإنسان، إلا انه يجب أن يحافظ على البيئة التي يعيش فيها، لذا فان هدفه يجب أن يكون إجراء تغيرات جوهرية في البني التحتية والفوقية، دون الضرر بعناصر البيئة المحيطة.
- هذا النموذج للتنمية يمكن جميع الأفراد من توسيع نطاق قدراتهم البشرية إلى أقصى حد ممكن، وتوظيف تلك القدرات أحسن توظيف لها في جميع الميادين.
- نموذج يحمي خيارات الأجيال التي لم تولد بعد، ولا يستنزف قاعدة الموارد الطبيعية اللازمة لدعم التنمية في المستقبل.

([٥٦]) زرنوج ياسمينة، إشكالية التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تخطيط، جامعة الجزائر، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

الفصل الثاني

أبعاد ومتطلبات تحقيق التنمية المستدامة

٢-٢-١ أبعاد التنمية المستدامة

تستند التنمية المستدامة إلى أبعاد، يمكن ذكر أهمها كما يلي:

٢-٢-١-١ البعد البيئي:

يوضح هذا البعد الاستراتيجيات التي يجب توافرها واحترامها في مجال التصنيع، بهدف التسيير الأمثل للرأسمال الطبيعي، بدلا من تبذيره واستنزافه بطريقة غير عقلانية، حتى لا تؤثر على التوازن البيئي، وذلك من خلال التحكم في استعمال الموارد وتوظيف تقنيات تتحكم في إنتاج النفايات، واستعمال الملوثات ونقل المجتمع إلي عصر الصناعات النظيفة.[٥٧]

ومن أجل الوصول إلى صناعة نظيفة، تقدم الأمم المتحدة الخطوات التالية:

- ❖ تشجيع الصناعة المتواصلة بيئيا في إطار خطط مرنة.
- ❖ إلزام الشركات العالمية بنفس المعايير خارج وداخل أوطانها.
- ❖ التوعية بكل الوسائل بالخسائر والأخطار الناجمة عن التلوث، سواء المباشرة أو غير المباشرة.
- ❖ إدخال مفاهيم البيئة الآمنة، وإلزامية المحافظة عليها، من طرف الفرد والمجتمع في كافة مراحل التعليم.
- ❖ إشراك المجتمعات في آلية التنمية المستدامة بجهود وسائل الإعلام والثقافة للجميع.
- ❖ تشجيع الإنتاج النظيف بيئيا، من خلال آليات السوق والسياسة الضريبية.

إضافة إلى تبني الصناعة النظيفة مثلما سبق ذكره، نرى أنه من المفيد إلقاء الضوء على **مفهوم المشاريع البيئية:** وهي تلك التي تراعي البعد البيئي كركيزة أساسية لقيامها، وهناك من يرى بأنها المشاريع التي تساهم في التنمية الاقتصادية بالموازاة مع الحفاظ على البيئة من والعمل مع المستخدمين والمجتمع بشكل عام بهدف تحسين جودة الحياة لجميع الأطراف.

أما إذا كان المشروع اقتصاديا، فإننا لا يجب إغفال دراسة الجدوى البيئية و تعني: " دراسة التأثير المتبادل بين مشروعات برامج التنمية والبيئة، بهدف تقليص أو منع التأثيرات السلبية، أو تعظيم التأثيرات الايجابية "[٥٨]

([٥٧]) ذهبية لطرش، متطلبات التنمية المستدامة في الدول النامية في ظل قواعد العولمة، ورقة بحث مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، ٧- ٨ أبريل ٢٠٠٨ ، جامعة سطيف، ص٤.

([٥٨]) اوسرير منور و بن الحاج جيلالي مغروة فتيحة، دراسة الجدوى البيئية للمشاريع الاستثمارية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد التاسع ، ص٣٣٨.

ويمكن اختصارا ذكر أهم العناصر التي تكون ضمن البعد البيئي وهي:

- ❖ النظم الايكولوجية.
- ❖ الطاقة.
- ❖ التنوع البيولوجي.
- ❖ الإنتاجية البيولوجية.
- ❖ القدرة على التكيف.
- ❖ الإعلام والثقافة للجميع.
- ❖ الصناعة النظيفة.

٢-٢-١-٢ البعد الاقتصادي

إذا كان مفهوم التنمية المستدامة بالنسبة لدول الشمال الصناعية، هي السعي إلى خفض كبير ومتواصل في استهلاك الطاقة والموارد الطبيعية، وإحداث تحولات جذرية في الأنماط الحياتية السائدة في الاستهلاك والإنتاج، والحد من تصدير نموذجها الصناعي إلى الدول المتخلفة، فإن وجهة نظر الدول الفقيرة بخصوص التنمية المستدامة، تعني توظيف الموارد من أجل رفع المستوى المعيشي للسكان الأكثر فقرا. [٥٩]

ويمكن تلخيص أهم النقاط التي تؤخذ بعين الاعتبار في البعد الاقتصادي كما يلي:

- ❖ حصة الاستهلاك الفردي من الموارد الطبيعية.
- ❖ مسؤولية البلدان المتقدمة عن التلوث وعن معالجته.
- ❖ تبعية البلدان النامية.
- ❖ المساواة في توزيع الموارد.
- ❖ الإنفاق العسكري.
- ❖ التفاوت في المداخيل.

٢-٢-١-٣ البعد الاجتماعي

على الصعيد الإنساني والاجتماعي فإن التنمية المستدامة تسعى إلى تحقيق معدلات نمو مرتفعة، مع المحافظة على استقرار معدل نمو السكان، حتى لا تفرض ضغوطات شديدة على الموارد الطبيعية، ووقف تدفق الأفراد إلى المدن، وذلك من خلال تطوير مستوى الخدمات الصحية والتعليمية في الأرياف، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة الشعبية في التخطيط للتنمية.

([٥٩]) كربالي بغداد وحمادي محمد، استراتيجيات وسياسات التنمية المستدامة في ظل التحولات الاقتصادية والتكنولوجية بالجزائر، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد٤٥، شتاء ٢٠١٠ ، ص ص ١١- ١٢.

ومن هنا فالبعد الاجتماعي يسوقنا إلى تسليط الضوء على النقاط التالية:[٦٠]

- ❖ المساواة في التوزيع.
- ❖ الحراك الاجتماعي.
- ❖ المشاركة الشعبية.
- ❖ التنوع الثقافي.
- ❖ استدامة المؤسسات.
- ❖ نمو وتوزيع السكان.
- ❖ الصحة والتعليم ومحاربة البطالة.

٢-٢-١-٤ البعد التكنولوجي

ويعني نقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة، التي تستخدم تكنولوجيا منظفة للبيئة، وتنتج الحد الأدنى من الغازات الملوثة والحابسة للحرارة والضارة بطبقة الأوزون. [٦١]

و يمكن تعزيز التكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة كما يلي: [٦٢]

- ❖ تطوير أنشطة البحث بتعزيز تكنولوجيا المواد الجديدة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، واعتماد الآليات القابلة للاستدامة.
- ❖ تحسين أداء المؤسسات الخاصة، من خلال مدخلات معينة مستندة إلى التكنولوجيات الحديثة.
- ❖ استحداث أنماط مؤسسية جديدة تشمل مدن وحاضنات التكنولوجيا.
- ❖ تعزيز بناء القدرات في العلوم والتكنولوجيا والابتكار، بغية تحقيق أهداف التنمية المستدامة في الاقتصاد القائم على المعرفة، لاسيّما أن بناء القدرات هو الوسيلة الوحيدة لتعزيز التنافسية، وزيادة النمو الاقتصادي، وخلق فرص عمل جديدة ومحاربة الفقر.
- ❖ وضع الخطط والبرامج التي تهدف إلى تحويل المجتمع إلى مجتمع معلوماتي، بحيث يتم إدماج التكنولوجيات الجديدة في خطط واستراتيجيات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بالموازاة مع تحقيق أهداف عالمية كالأهداف الإنمائية للألفية.

---

(٦٠) حرفوش سهام وآخرون، الإطار النظري للتنمية الشاملة المستدامة ومؤشرات قياسها، ورقة بحث مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، ٧-٨ أبريل ٢٠٠٨ ، جامعة سطيف.

(٦١) مقدم عبيدات و بلخضر عبد القادر، الطاقة وتلوث البيئة والمشاكل البيئية العالمية، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد ٧، ٢٠٠٧، ص ٥١.

(62)http://ar.wikipedia.org

ويؤكد تقرير الموارد الطبيعية أن القاسم المشترك لهذه الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتكنولوجية، **هي أن التنمية لكي تكون مستديمة يجب مراعاة ما يلي:**

- ❖ ألا تتجاهل الضوابط والمحددات البيئية.
- ❖ ألا تؤدى إلى دمار واستنزاف الموارد الطبيعية.
- ❖ تؤدى إلى تطوير الموارد البشرية، كمحاربة البطالة والفقر وتحسين وضعية المرأة في المجتمع.
- ❖ تحدث تحولات في القاعدة الصناعية السائدة.

٢-٢-٢ أعمدة الاستدامة : [٦٣]

عرف والتر ستاهل في كتابه أعمدة الاستدامة خمسة أعمدة للتنمية المستدامة ليس لأى منها سبق في الأهمية إنما وضعها في ترتيب يستوحى مراحل الاهتمام بقضايا البيئة.[٦٤]

العمود الأول: هو صون الطبيعة (المحيط الحيوي)

باعتبارها القاعدة الرئيسية التي يرتكز عليها الاقتصاد. الطبيعية في إطار النظم البيئية التي تعتمد عليها وعلى مواردها الحياة – الصون غير الحماية التي تحبس عن الاستخدام – هو الاستخدام في حدود نطاق النظام البيئي على العطاء، وصون الطبيعة يتسع ليشمل النظم الكوكبية، ويقصد إلى الحفاظ على استقرار المناخ وعلى سلامة الطبقة الحاملة للأوزون في الهواء وعلى قدرة المحيطات على العطاء (المصايد البحرية) وعلى أداء دورها في تفاعلات المناخ.

صون الطبيعة يشمل كذلك صون النظم البيئية على المستوى المحلى (الإقليمي أو الوطني) والقصد هو الحفاظ على عطاء هذه النظم، وعلى قدرتها على استيعاب المخلفات التي يفرزها النشاط الإنساني.

العمود الثاني: هو صون الإنسان وحفظ صحته وسلامته.

بأن تكون البيئة مناسبة لحسن أداء وظائفه الحيوية وليكون في عافية لا تهدده الأمراض والأوبئة البيئية، ولا تضر بظروف عيشه ولا تهدد قدرته على العمل والنشاط الاقتصادي (إنتاج السلع والخدمات) ولا تضر بما يزرعه من المحاصيل وما يربيه من حيوان وما يبنيه من مساكن وما يفتينه من تراث، يقتضي هذا صون البيئة من التلوث.

هذان العمودان يمثلان مجالات الاهتمام منذ فجر الاهتمام العالمي بالبيئة (مؤتمر الأمم المتحدة البيئة الإنسانية ١٩٧٢) في هذا الوقت وقر في الأذهان أن بالأدوات التكنولوجية علاج لأي شيء وأن بالتشريعات الملزمة يرشد سلوك الناس وتنصلح الأحوال، لكن السنوات التالية أظهرت أن هذه الأقوال صحيحة في الجزء وليست صحيحة في الإطلاق.

---

(٦٣) محمد عبد الفتاح القصاص، التنمية المستدامة، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ص ٣٩ – ٤٠.

(64) Walter Stahel, Pillars of Sustainability Product – Life Inst, Geneve (From sate of the World, 2008, WWI).

العمود الثالث: هو تطوير وسائل تنمية الموارد الطبيعية وابتكار الطرائق التي تزيد من كفاءة الاستعمال مع زيادة الإنتاج، يقول ستاهل إن هذه الأعمدة الثلاثة هي قواعد الاقتصاد المستديم وتمثل خلفية مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية ١٩٩٢، ولكن الاقتصاد المستديم جزء من الهدف الذي يقصد إلى المجتمع المستديم والأعمدة الثلاثة تمثل الشطر التقني والاقتصادي ويبقى الشطر الاجتماعي.

العمود الرابع: البيئة الاجتماعية، السلام وحقوق الإنسان وكرامته وسيادة الديمقراطية وتحقيق فرص العمل النافع للجميع (لا بطالة) وشمول النسيج الاجتماعي للجميع (لا استبعاد) الأمن والأمان الجميع، التكامل والعدل بين عنصري المجتمع (الرجل والمرأة).

العمود الخامس: هو البيئة الثقافية، أي عناصر الثقافة التي تؤدي بالناس إلى تقبل مفاهيم التنمية المستدامة، ويقبل مقتضياتها.

هذا هو المدخل إلى الإسهام الإيجابي للمجتمع في تحقيق التنمية المستدامة.

١- التنمية المستدامة توازن القيم الإيكولوجية والاقتصادية والاجتماعية [٦٥]

توجد وجهات نظر عديدة تتعلق بالتنمية المستدامة، وهذه التوجهات او الرؤى ليست مستقلة عن بعضها البعض ولكنها بالأحرى متداخلة معاً، بحيث تفرض وجهة نظر شخصية خاصة بشأن التنمية المستدامة، ويعد المنظور الإيكولوجي بمثابة وجهة نظر أساسية، وهو يمثل مع ذلك وجهة نظر واحدة من التوجهات العديدة الهامة وينبغي النظر إليه في سياق يمكن فهمه فهما تاماً، ويعد المنظور الإيكولوجي واحدا من القضايا أو مجموعة الأهداف الثلاثة الرئيسية الخاصة بالمفهوم والتي تنطوي على مضامين عملية هامة كامنة للتنمية المستدامة، وقد بذلت جهود متواصلة لتأكيد المضامين المتأصلة في العناصر الثلاثة للتنمية المستدامة، ويركز الإيكولوجون من خبراء البيئة على الحفاظ على تكامل النظم الإيكولوجية اللازمة للاستقرار والاهتمام بالكيانات الطبيعية والكيميائية والبيولوجية ، ويسعى الاقتصاديون إلى زيادة الرفاهية البشرية إلى أقصى درجة في ظل الموجودات الرأسمالية والتكنولوجيا الراهنة و استخدام الوحدات الاقتصادية (مثل المال أو القيمة المتحققة) باعتباره معيار للقياس، ويركز علماء الاجتماع على العوامل الأساسية الفعالة في التنمية المستدامة هم الناس ومدى احتياجاتهم ورغباتهم واستخدام الوحدات غير الملموسة أحياناً مثل الرفاهية والتمكين الاجتماعي. والحلول الدائمة اللازمة لتنمية النظم الأرضية تقع في مفترق الطرق بين المجالات التي تمثل العناصر الثلاثة الرئيسية للتنمية المستدامة، ولا تتحقق التنمية المستدامة إلا حينما تكون أهداف الإدارة وإجراءاتها قابلة للتطبيق من الناحية الإيكولوجية وأن تكون عملية من الناحية الاقتصادية ومرغوبة اجتماعية، مما يشير إلى الكمال البيئي وتقبلها سياسيا، وعلم التنبؤ ذاته لا يقدم أية أسس للأحكام القيمية، بل يوفر بالأحرى مصدراً أساسياً للمعلومات التي تتخذ على أساسها القرارات الاقتصادية الاجتماعية، ووفقا

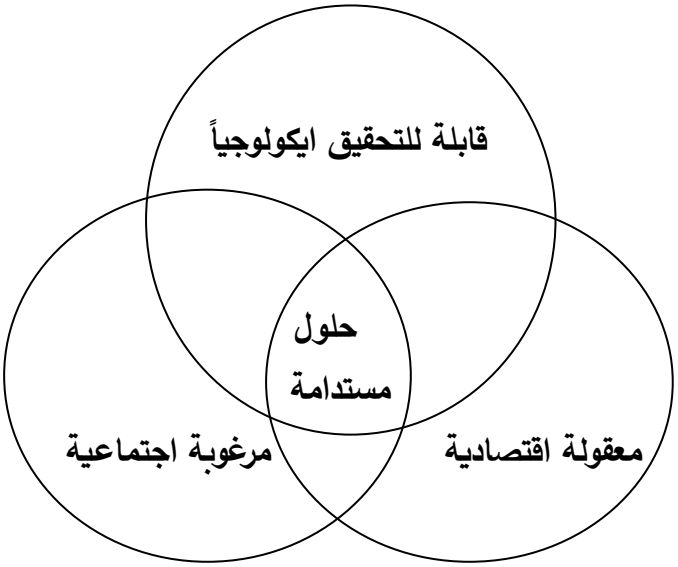
([٦٥]) س. لي كاميل وولتر و.هيك ، رؤية بيئية حول التنمية المستدامة ، في، ف، دوجلاس موسشيت (محرراً) مبادئ التنمية المستدامة ، ترجمة: بهاء شاهين ، القاهرة: الدار الدولية للاستثمارات الثقالية ٢٠٠٠، ص ص ٧٠ – ٧٣.

للشروط التي تفرضها قيم الناس، ومع ذلك فإن عدم التوازن بين العناصر الثلاثة أو إعادة صياغة التوازن يعني تفوق إحدى وجهات النظر على ما عداها قد يسفر عن فشل تحقيق صيانة البيئة بسبب تعرض واحداً و أكثر من المجالات للإخفاق.

التنمية المستدامة: – التنمية ثلاثية العناصر

شكل رقم (٢-١)

التنمية ثلاثية العناصر



المصدر: س. لي كاميل وولتر و. هيك، رؤية بيئية حول التنمية المستدامة، في، ف، دوجلاس موسشيت (محرراً) مبادئ التنمية المستدامة، ترجمة: بهاء شاهين، القاهرة: الدار الدولية للاستشارات الثقالية ٢٠٠٠، ص ٧٣.

٢-٢-٣ متطلبات تحقيق التنمية المستدامة

لتحقيق تنمية مستدامة فعالة يتطلب الأمر التوافق والانسجام بين الأنظمة التالية:

- ❖ نظام سياسي: يضمن الديمقراطية في اتخاذ القرار.
- ❖ نظام اقتصادي: يمكن من تحقيق الفائض، ويعتمد على الذات.
- ❖ نظام اجتماعي: ينسجم مع المخططات التنموية وأساليب تنفيذها.
- ❖ نظام إنتاجي: يكرس مبدأ الجدوى البيئية في المشاريع.
- ❖ نظام تكنولوجي: يمكن من البحث وإيجاد الحلول لما يواجهه من مشكلات.
- ❖ نظام دولي: يعزز التعاون وتبادل الخبرات في مشروع التنمية.
- ❖ نظام إداري: مرن يملك القدرة على التصحيح الذاتي.
- ❖ نظام ثقافي: يدرب على تأصيل البعد البيئي في كل أنشطة الحياة عامة، والتنمية المستدامة خاصة.

الفصل الثالث

رؤية مصر لأهداف للتنمية المستدامة

٢-٣- ١ رؤية مصر لأهداف التنمية المستدامة ([٦٦])

وتتحدد رؤية مصر لأهداف التنمية المستدامة في تحقيق ما يلي:

١) بناء اقتصاد سوق فعال معتمدا على قطاع الخدمات وتكنولوجيا المعلومات

٢) الربط بين النمو الاقتصادي الصناعي ومدخلات الطاقة والمواد الخام.

٣) زيادة مخرجات الزراعة لتوفير الغذاء المناسب كما ونوعا للأفراد من خلال زيادة الفاعلية في استخدام المياه وتخفيف الضغط على الموارد البيئية

٤) المساهمة الفاعلة لقطاعات السياحة والنقل وبقية القطاعات الاقتصادية الأخرى في دفع الاقتصاد القومي مع تخفف تأثيراتها السلبية على البيئة.

٥) خفض الملوثات:

أ) ملوثات الهواء وإسهامات مصر في إنتاج غازات الاحتباس الحراري والمواد المؤدية إلى تأكل طبقة الأوزون إلى مستوى القدرة الاستيعابية للنظام البيئي.

ب) ملوثات الموارد المائية (العذبة والغير عذبة والناتجة عن تصريف هذه المخلفات دون معالجة أو معالجة جزئية بسيطة لا تسمح القدرة الذاتية للموارد المائية على معالجتها طبيعيا)

٦) حماية الطبيعية والنظام البيئي لصالح الأجيال القادمة.

٧) اعتماد توليد الطاقة على الموارد المتجددة.

٨) إدارة الموارد المتجددة خاصة المياه بأسلوب مستدام.

٩) توزيع الثروات المتزايدة توزيع عادلا بين فئات المجتمع المختلفة.

١٠) العمل على خفض معدلات الفقر والبطالة.

١١) إتاحة التعليم الجيد والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية والخدمات الحكومية الأخرى لكل مصري بما يحقق رضاء المواطنين.

١٢) النظم التدريجية من عدم المساواة بين الجنسين في الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

١٣) تحقيق التنمية العمرانية المرتكزة على التخطيط الشامل والمستدام للعمران.

١٤) توفير احتياجات المواطنين من السكن والخدمات والمرافق العامة (مياه الشرب، الصرف الصحي، شبكات النقل،).

١٥) وجود جهاز إداري قوى وكفء قادر على مواكبة التغيير يحسن إدارة موارد الدولة ويقدم خدمات متميزة للمواطنين ويؤهل مصر للاندماج في النظام العالمي.

([٦٦]) مصر ٢٠٣٠، في الرابط الآتي: http://www.sdsegypt2030.com/ sds2030_summary_arabic.pdf

الفصل الرابع

مؤشرات وتحديات التنمية المستدامة

٢-٤- ١ مؤشرات التنمية المستدامة:

تختلف مؤشرات قياس التقدم في تحقيق التنمية المستدامة باختلاف الهيئة المعدة لها، ويرجع ذلك إلى المتغيرات المأخوذة في الاعتبار، والغرض من المؤشر وحتى وجهات النظر حول مفهوم التنمية المستدامة في حد ذاته، ونظراً لتعددها فسنركز على بعض المؤشرات القطاعية للتنمية المستدامة والمؤشرات الأساسية المجمعة.

المؤشرات القطاعية:

تنطوي على إعداد مؤشر البعد البيئي للتنمية المستدامة ومن أهمها:

البصمة الايكولوجية " البيئية " :

أسس المؤشر كل من WACKERNAGEL و REESويقيس الضغط الذي يمارسه الإنسان على الطبيعة، حيث يقوم على المساحة المنتجة الضرورية لمجتمع ما لتلبية متطلباته (استهلاكه من الموارد، احتياجاته من طرح النفايات).

وتجدر الإشارة هنا أن وحدة القياس المستخدمة في هذا المؤشر هي "وحدة المساحة " الهكتار كما يمكن الحصول على البصمة الايكولوجية لمتوسط المساحة لكل فرد بقسمة مساحة الأرض على عدد السكان، فمثلا البصمة الايكولوجية للولايات المتحدة الأمريكية لوحدها(متوسط استهلاك الدولة مقدرا بوحدة المساحة) تستحوذ على ما يفوق % 20 من المساحة الكلية لكوكب الأرض حسب دراسة أجراها باحثون في كولومبيا خلال بداية التسعينات من القرن الماضي من القرن الماضي.[٦٧]

مؤشر المحاسبة البيئية (المحاسبة الخضراء):

تهدف المحاسبة الوطنية إلى وضع في الأفق متغيرات معبرة عن حالة و تطور الاقتصاد الوطني لإعطاء أصحاب القرار قاعدة للعمل، فنظام المحاسبة الوطنية هو مجموعة الحسابات التي تقوم بها الدول دوريا لمتابعة تطور اقتصادها، وعادة ما لم يتم إدماج القيمة الاقتصادية للموارد الطبيعية في نظام المحاسبة الوطنية، ومع بروز مفهوم التنمية المستدامة أدى بالحكومات إلى الرغبة في إدماج البعد الاقتصادي الكلي للبيئة في حقل القرار السياسي، خصوصا بواسطة محاسبة بيئية خاصة تسمى المحاسبة الخضراء ويمكن تعريفها بأنها الوصف المنهجي داخل إطار محاسبي للعلاقات المتبادلة بين البيئة والاقتصاد.[٦٨]

رغم أنه لا يوجد نموذج واحد لمحاسبة بيئية، يمكن تمييز بين ثلاثة مقاربات رئيسية:

أ) **<u>ضبط نظام المحاسبة الوطنية</u>:** تعتمد على مبدأ الناتج الداخلي الخام الأخضر، وتهدف هذه المقاربة الاقتصادية الكلية الخاصة بالمحاسبة البيئية إلى تهيئة نظام المحاسبة الوطنية بإدماج عدة معطيات داخلية، كتكلفة الأضرار الايكولوجية وانخفاض مخزون الموارد الطبيعية، نفقات تسيير البيئة، وقيمة

---

(٦٧) باتر محمد علي وردم، **متى تطالب الدول النامية بالمديونية البيئية من الدول الصناعية؟**، متاح على:
http//www.moroc-ecologie.net/article.php3? id_article

(٦٨) منظمة اليونيسكو (unesco)، متاح على: http://www.unesco.org/most/sd_arab/fiche2b.htm

الخدمات البيئية، ومن ثم، حساب الناتج الداخلي الخام مصحح من اختراقات البيئة .فهذا ما يسمى بالناتج الداخلي الخام الأخضر ، وقد طبق لأول مرة في أندونسيا، مع نهاية الثمانينات من طرف المعهد العالمي للموارد(WRI) ، الذي قيم اندثار الغابات الإندونيسية.

ب) **الحسابات التابعة:**

وهي تهدف إلى تكملة نظام المحاسبة الوطنية، واستعملت في دول كثيرة لتوفير المعلومات المحاسبية المفصلة حول نشاط خاص مثل البحث والتربية والنقل والحماية الاجتماعية وحماية البيئة.

ت) **حسابات المصادر والتراث الطبيعي:** منذ سنة 1970 تم تخيل حسابات فيزيائية للبيئة، من طرف النرويجيين ، وتحت تسمية حسابات المصادر الطبيعية، نظرا لصعوبة التقدير النقدي لبعض المظاهر البيئية في المحاسبة البيئية التابعة، تعالج هذه الأخيرة مصادر نظام الإنتاج معبرا عنها بوحدة فيزيائية أو نقدية.

مؤشر التنمية البشرية:

وهو مؤشر وطني تم إعداده مع بداية التسعينات من القرن الماضي، يعتمد على إدماج معطيات اجتماعية نوعية ،يحيط بأهم الجوانب الاجتماعية للتنمية حيث يرتبط بالمستوى التعليمي، نصيب الفرد من الدخل الوطني .... ، يقتصر هذا المؤشر على إبراز التقدم في مستوى التنمية البشرية من خلال معطيات اقتصادية واجتماعية فحسب، ويركز المؤشر على الخيارات المتعلقة بالتنمية البشرية المتاحة وأهمها: [٦٩]

- مستوى معيشي لائق يمكن تحقيقه من خلال زيادة متوسط نصيب الفرد من الدخل.
- مستوى لائق من التعليم والرعاية الصحية والتغذية الملائمة.
- توفر فرص العمل التي تضمن تحقيق الدخل المناسب.
- إتاحة الفرصة الكاملة لكافة الأفراد للمشاركة في القرارات التي يتخذها المجتمع.
- تمتع الأفراد بالحرية السياسية والاجتماعية.

المؤشرات الأساسية المجمعة :

المؤشرات الاقتصادية: [٧٠]

أ) **التعاون الدولي لتعجيل التنمية المستدامة:** ويمكن قياسها من خلال المؤشرات التالية:

- نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي :ويحسب بقسمة الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق الجارية في سنة معينة على عدد السكان، ويمكن تصنيفه من مؤشرات القوة الدافعة.
- حصة الاستثمار الثابت الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي :يقيس هذا المؤشر نسبة الاستثمار الإجمالي إلى الإنتاج، ويعبر عنه بنسبة مئوية.

([69]) unisco.org, 12/01/2007, http://www.unisco.org/most/sd_arab/fiche2b.htm

([٧٠]) تطبيق **مؤشرات التنمية المستدامة في دول الاسكوا :تحليل النتائج**، الأمم المتحدة نيويورك 2005 ص ص: ٦، ٨. متاح على:http://www.uobabylon.edu.iq/sustainabilty/files

- صادرات السلع والخدمات / واردات السلع والخدمات: ويبين هذا المؤشر قدرة البلدان على الاستمرار في الاستيراد.

ب) **تغيير أنماط الاستهلاك:** ويمكن قياسه من خلال نصيب الفرد السنوي من استهلاك الطاقة، حيث يقيس هذا المؤشر نصيب الفرد من الطاقة في بلد ما.

ت) **الموارد والآليات المالية:** ويتم قياسها من خلال المؤشرات التالية:

- ✓ رصيد الحساب الجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.
- ✓ مجموع الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.
- ✓ صافي المساعدات الإنمائية الرسمية المتلقاة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

المؤشرات الاجتماعية:

أ) **مكافحة الفقر:** ويمكن رصد التقدم المحرز من خلال: [٧١]

- **معدل البطالة:** وهو نسبة الأشخاص العاطلين عن العمل إلى مجموع القوى العاملة، يبين المؤشر جميع أفراد القوة العاملة الغير موظفين أو عاملين مستقلين كنسبة من القوة العاملة.
- **مؤشر الفقر البشري:** بالنسبة للبلدان النامية فإن هذا المؤشر مركب من ثلاثة أبعاد وهي حياة طويلة وصحية (وتقاس بنسبة مئوية من الناس الذين لم يبلغوا سن الأربعين(، المعرفة (الأمية)، توفر الوسائل الاقتصادية (يقاس بنسبة مئوية من الناس الذين لا يمكنهم الانتفاع بالخدمات الصحية والمياه المأمونة، ونسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون من وزن ناقص بدرجة معتدلة أو شديدة).
- **السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني:** ويعبر عن النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون دون خط الفقر.

ب) **الديناميكية الديمغرافية والاستدامة:** ويقاس من خلال معدل النمو السكاني وهو عبارة عن متوسط تغير المعدل السنوي بالنسبة لحجم السكان، ويقيس هذا المؤشر معدل النمو السكاني للسنة.

ت) **تعزيز التعليم والوعي العام والتدريب: ويقاس** من خلال:

- معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين البالغين. – المعدل الإجمالي للالتحاق بالمدارس الثانوية.

ث) **حماية صحة الإنسان وتعزيزها**: ويقاس من خلال:

- متوسط العمر المتوقع عند الولادة. – عدد السكان الذين لا يحصلون على مياه والخدمات الصحية.

ج) **تعزيز التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية:** وتقاس بنسبة السكان في المناطق الحضرية ويعتبر أكثر المؤشرات استخداما لقياس درجة التوسع الحضري

.

([٧١]) الطاهر خامرة، " المسؤولية البيئية الاجتماعية مدخل لمساهمة المؤسسة الاقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة – حالة سوناطراك–" رسالة ماجستير (غ م) كلية العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، ٢٠٠٧، ص: ٤٢.

٢-٤ -٢ تحديات التنمية المستدامة المصرية:[٧٢]

من الخطوات الهامة لإعداد وتنفيذ استراتيجية التنمية المستدامة، تحديد التحديات ذات الأولوية التي يجب أن تتناولها الاستراتيجية، وهذه التحديات كما حددها أصحاب المصلحة من ممثلي المؤسسات المختلفة وفيما يلي قائمة ميدانية من التحديات يتم مراجعتها وتحديثها أثناء الأعداد التفصيلي للاستراتيجية.

التحديات في مجال الصناعة:

- تخفيض كثافة استخدام المواد والطاقة والمياه في الإنتاج الصناعية.
- الحد من التلوث الصناعي أو منعه عن طريق تحديث التكنولوجيات القديمة.
- القصور في نظم المعلومات والبيانات يمثل عائقا أمام عملية اتخاذ القرار ومتابعة التنفيذ.
- تعدد الجهات التنفيذية مما يتطلب زيادة جهود التنسيق لتحقيق التطبيق الفعال للسياسة البيئية.
- انتشار الأنشطة الصناعية المتوسطة والصغيرة واستخدامها للزيوت الثقيلة والفحم والمطاط وبعض المخلفات كوقود مما يؤدي إلى زيادة الانبعاثات الملوثة للهواء.
- محدودية فرص التدريب الخاص بتنمية مهارات العاملين.
- نقص الوعي بأهمية جودة الخدمات المقدمة لقطاع الصناعة.
- نقص التمويل المخصص لتحقيق الإنتاج الأنظف.
- عدم وجود خريطة رقمية الاستخدامات الأراضي للأغراض الصناعية.

التحديات في مجال التجارة:

(أ) في مجال التجارة الخارجية (الاستيراد والتصدير)

التصدير:

١) فتح أسواق أمام المنتجات الوطنية (بعد اقتصادي).

٢) زيادة القيمة المضافة الوطنية في السلع المصدرة (بعد اقتصادي واجتماعي).

٣) الالتزام بالمعايير البيئية للأسواق الخارجية ضمان للاستمرارية (بعد بيئي واقتصادي).

الاستيراد:

١) ترشيد الاستيراد (بعد اقتصادي).

٢) الحد من استيراد السلع التافهة، حفاظا على أرصدة النقد الأجنبي للأجيال، وتحفيز الإنتاج المحلي، لضمان تشغيل الأيدي العاملة (بعد اقتصادي واجتماع).

٣) الالتزام بمتطلبات البيئة المحلية لدى الاستيراد (الأضرار المباشرة للسلع المستوردة وإمكانية تدوير المخلفات والنفايات (بعد بيئي).

---

(72) https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/126531.

(ب) التجارة الداخلية والتوزيع

- تحديث التجارة الداخلية وقنوات توزيع السلع الاستراتيجية (بعد اقتصادي).
- عدالة توزيع السلع الأساسية وضمان وصول الدعم إلى مستحقيه (بعد اجتماعي).
- الالتزام بالبعد البيئي لدى تداول استهلاك السلع داخليا (بعد بيئي).

التحديات في مجال الكهرباء والطاقة

- عدم توافر التمويل اللازم لمشروعات توليد الطاقة وشبكات توزيعها.
- محدودية مشاركة القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية في مشروعات توليد الطاقة وشبكات التوزيع.
- غياب كفاءة استخدام الطاقة في الأنشطة الاقتصادية المختلفة مما يؤدي إلى المطلب المتزايد على الطاقة وتلوث البيئة.
- ارتفاع تكلفة مزارع الرياح يحد من التوسع في إنشائها ويقصرها على مشروعات الدول المانحة.
- نقص الحوافز الاقتصادية التي تشجع على توليد الطاقة من المصادر المتجددة.
- عدم الوعي الكافي بأهمية ترشيد استخدام الطاقة.
- عدم الربط الاستراتيجي بين مراكز وإدارات البحث المختلفة في مجال تحسين كفاءة استخدام الطاقة في القطاع الصناعي.

التحديات في مجال البترول:

- النمو السريع في حجم الطلب على الطاقة بسبب زيادة السكان (متوسط ٦-٧ % سنويا).
- الاعتماد على البترول بنسبة كبيرة في توليد الطاقة.
- التأثيرات البيئية السلبية لتوليد الطاقة من الوقود الأحفوري.
- النقص الحاد في معدلات التنقيب عالمياً.
- قلة عدد المقاولين العاملين في المشروعات البترولية عالمياً.
- صعوبة التخلص الآمن من مخلفات الحفر والتنقيب والملوثة بالزيت، ومن المياه الملوثة بالزيت والمحتوية على نسبة من الإشعاع ومن المحفزات (CATALYST) المستنفذة في قطاع التكرير.
- ارتفاع معدلات استهلاك الطاقة لكل وحدة منتج عن المعدلات العالمية.
- الزيادة المطردة في معدلات الدعم المقدم للاستهلاك المحلى من المنتجات البترولية.

التحديات في مجال السياحة:

- ضرورة العمل على زيادة حركة السياحة الوافدة من خلال منظومة الحفاظ على الموارد البيئية.
- ضرورة وضع منظومة آلية التنسيق بين الجهات المعنية بصناعة السياحة.
- الحاجة إلى تحسين الخدمات ونظم تطوير الأداء في مجال السياحة.
- الاحتياج لوجود نظام يعمل على توفير العمالة المتخصصة وتنمية مهاراتها في مجال السياحة.

- نشر الوعي البيئي بين العاملين في مجال الاستثمار السياحي.
- ضرورة الاعتماد على مراكز التنمية السياحية في إضافة مناطق عمرانية تسمح بالاستيطان الدائم.
- ضرورة زيادة الوعي العام بأهمية السياحة كأحد موارد العملة الصعبة وأهميتها في توفير فرص العمل.
- تأثير حركة السياحة الوافدة نتيجة لتلوث البيئة.

التحديات في مجال الموارد المائية

- محدودية الموارد المائية في ظل نظام الطلب على المياه ضمن متطلبات التنمية المستدامة من عمليات التوسع في استصلاح الأراضي والتنمية الصناعية المتسارعة وارتفاع مستوى المعيشة المتزايد، هذا بالإضافة إلى تزايد معدلات تدهور حالة نوعية المياه لعدم الربط بين معدلات التنمية وبين المتاح من تلك الموارد وضعف إجراءات حماية البيئة المائية.
- زيادة الطلب على المياه في قطاع مياه الشرب والاستخدامات المنزلية وفي قطاع الصناعة نتيجة الزيادة السكانية والنمو الصناعي.
- تلوث المياه الجوفية بسبب القصور في شبكات الصرف الصحي والصرف على المجاري المائية.
- استنزاف الخزان الجوفي وزيادة تخلل المياه المالحة من البحر.
- تدنى جودة مياه الصرف الزراعي والصحي والصناعي مما لا يمكن إعادة استخدامه في ري المحاصيل.
- تلوث نهر النيل بمخلفات الصرف الصناعي والصرف الزراعي على امتداد مجري النيل نتيجة صرف المخلفات الغير معالجة على تلك المصارف العامة.
- تدنى نوعية المياه في البحيرات الشمالية.
- ضرورة تطبيق اللامركزية في إدارة موارد المياه.

التحديات في مجال الزراعة:

- زيادة الرقعة الزراعية المستغلة لمواجهة الزيادة السكانية مع محدودية موارد المياه.
- زيادة معدلات تلوث المنتجات الزراعية نتيجة تلوث المياه الجوفية وخلط مياه الصرف الزراعي الملوثة بالصرف الصحي والمياه العذبة.
- تلوث البحيرات الشمالية بمياه الصرف الزراعي والصرف الصحي.
- الاستخدام غير المرشد للمخصبات الزراعية والمبيدات.
- ضعف الموارد المخصصة للأبحاث العلمية وعدم انتظامها بالإضافة إلى قلة التنسيق بين الجهات البحثية وعدم تكامل أنشطتها.
- تناقص نصيب الفرد من الأراضي الزراعية نتيجة محدودية المساحة والزيادة السكانية.
- تناقص الإنتاجية للأراضي الزراعية نتيجة لزيادة منسوب الماء وارتفاع مستوى الملوحة
- النقص في إنتاج اللحوم الحمراء والبيضاء والأسماك وذلك بسبب ضعف إنتاج السلالات المحلية وانتشار الأمراض وقلة فاعلية الجهاز الإرشادي.

- الزحف العمراني العشوائي على حساب الأراضي الزراعية القديمة الخصبة.
- التصحر وزحف الكثبان الرملية.
- اندثار واختفاء كثير من الموارد الوراثية النباتية والحيوانية وعدم حماية الثروة النباتية من سلالات برية وأصناف محلية ونباتات طبية وعطرية الحماية القانونية والتشريعية الواجبة وعدم وجود خريطة للأصول الوراثية وتوزيعها على أقاليم مصر المختلفة.
- وجود فجوة الان نتائج البحث العلمي والتطبيق.
- محدودية استخدام الزراعة العضوية لتأثيرها الإيجابي على البيئة وعلى العائد الاقتصادي لهذا النوع من الزراعة.
- عدم استغلال المخلفات الزراعية الاستغلال الأمثل وعدم تطبيق نتائج الأبحاث المتعلقة بها.
- ضعف دور مؤسسات التدريب والإرشاد الزراعي والتعاونيات الزراعية.
- ضعف دور المرأة والمنظمات الأهلية غير الحكومية في التنمية الزراعية والريفية.

التحديات في مجال النقل والمواصلات

وهي ثاني قطاع مستهلك للطاقة البترولية والغاز الطبيعي من إجمالي الطلب على المنتجات البترولية والغاز.

- رفع كفاءة السكك الحديدية في نقل البضائع.
- كهربة خطوط السكك الحديدية لترشيد استهلاك الوقود والحفاظ على البيلة.
- التوسع في النقل النهري مع الحفاظ على البيئة.
- التوسع في استخدام الغاز الطبيعي في أسطول النقل العام.
- إعادة تخطيط الشوارع الرئيسية لخفض كثافة المرور.
- رفع كفاءة وجودة وسائل النقل العام ونشر الخدمة.

التحديات في مجال إدارة البيئة والموارد الطبيعية:

- عدم إدراج الاعتبارات البيئية بشكل فعال في السياسات القطاعية.
- تركيز إجراءات الحد من التلوث على مخرجات نهاية الأنبوب (المخلفات النهائية) بدلا من منع التلوث عند المنبع.
- النمو السكاني المطرد يزيد من الضغوط على البيئة والموارد الطبيعية.
- القصور في توفير نظام متكامل لإدارة المخلفات خاصة في المناطق الريفية والمناطق العشوائية.
- تلوث الهواء والماء وتدهور التربة الناتج عن دفن المخلفات بطريقة غير سليمة وغير قانونية.
- المعالجة غير الكاملة لمياه الصرف الصحي والصناعي.
- محدودية استخدام مياه الصرف الصحي المعالج بشكل اقتصادي (مثل التشجير).
- تلوث الهواء المتزايد الناتج عن قطاعات الصناعة والطاقة والنقل والتخلص من المخلفات.
- فقدان التنوع البيولوجي (التنوع الحيوي) نتيجة لتطور أنشطة التنمية والتعمير.
- غياب التنسيق وضعف التواصل الفعال بين الجهات المختصة في مجال حماية البيئة.

- النقص الواضح في البيانات المتاحة وقصور الترابط بين مراكز المعلومات البيئية.
- قلة الاعتمادات المخصصة للمشروعات المتعلقة بالبيئة.
- التقدم المحدود في لامركزية المسئوليات البيئية.
- انخفاض الوعي البيئي وسوء الممارسات التي تؤثر سلبا على كفاءة نظم الإدارة البيئية المتكاملة.
- تعدد التشريعات المرتبطة بحماية البيئة.

تحديات في مجال التخطيط العمراني

- الزيادة المطردة في عدد السكان.
- تفعيل وتطوير آليات متابعة وتنفيذ المخططات العمرانية.
- الزحف العمراني العشوائي على الأراضي الزراعية الواجب الحفاظ عليها.
- الكثافة المتزايدة للسكان في المناطق الحضرية والريفية.
- تدهور البيئة العمرانية وتداخل استخدامات الأراضي الغير متجانسة بالمدن والقرى.
- ارتفاع تكاليف إنشاء وتطوير المناطق السكانية والحاجة إلى تطوير آليات لتحفيز القطاعات الغير حكومية.
- محدودية الاعتمادات المالية المخصصة لمشروعات المياه والصرف الصحي.
- عدم التوازن بين العرض والطلب في وحدات الإسكان المتاحة (زيادة المعروض من وحدات الإسكان فوق المتوسط والفاخر والحاجة إلى زيادة المعروض من إسكان محدودي الدخل).
- هناك جهود تبذل يلزم دعمها لمواجهة التحديات.
- انتشار المناطق العشوائية.
- التغطية الكاملة لخدمات المياه والصرف الصحي في جميع المدن والقرى المصرية.
- التكدس السكاني بالوادي.
- عدم التوازن في توزيع خدمات الإسكان والمرافق في كافة المناطق.
- تزايد مشكلات النقل والمرور.
- تفعيل المشاركة المجتمعية في مجالات التخطيط العمراني لكافة قري ومدن الجمهورية.

التحديات في مجال التعليم والبحث العلمي

- زيادة الضغط على الالتحاق بالتعليم العام بسبب زيادة السكان.
- القصور في نوعية التعليم.
- القصور في الالتحاق بالتعليم العالي في جنوب سيناء والصعيد والوادي الجديد ومرسي مطروح.
- الضعف الشديد في الصلة بين البحث العلمي وبرامج التنمية والتطوير.
- ضعف ميزانية البحث العلمي.

التحديات في مجال الوضع الاجتماعي للمرأة

- الزواج المبكر للفتيات خاصة في المناطق الريفية.
- انخفاض المكانة الاجتماعية للمرأة.
- ارتفاع معدل الأمية وزيادة الفجوة بين نسبة المرأة غير المتعلمة والرجل خاصة في المناطق الريفية.
- عدم توافر الرعاية الصحية وجودة كافية.
- مشكلة تملك الأرض.

التحديات في مجال الشباب

- عزوف الشباب عن المشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية.
- ارتفاع نسبة البطالة بين الشباب.
- ارتفاع نسبية التدخين والأمان.
- القصور في الحد من عمالة الطفل.
- تأخر سن الزواج.
- انتشار ظاهرة أطفال الشوارع.
- انخفاض مستوى العمل الحر بين الشباب.

التحديات في مجال التنمية الإدارية:

- تضخم الجهاز الإداري للدولة.
- التعقيدات الإدارية والمكتبية.
- عدم كفاية فرص التنمية المهنية في الجهاز الإداري للدولة.
- ضعف مستوي مهارات العنصر البشرى.

التحديات في مجال الجمعيات الأهلية:

- قلة الإعدادات المخصصة للمنظمات غير الحكومية خاصة العاملة في مجال حماية البيئة.
- القصور في التعاون بين الجمعيات الأهلية والحكومة.
- غاب وضعف التنسيق فيما بين الجمعيات الأهلية.
- ضعف المشاركة الشعبية في نشاط الجمعيات الأهلية.
- قصور وسائل الإعلام في الاهتمام بالمنظمات غير الحكومية وأنشطتها.
- صعوبة وصول الجمعيات الأهلية العاملة في مجال حماية البيئة إلى المعلومات البيئية.
- الحاجة إلى بناء القدرات في المجال الإداري والمهارات الفنية للجمعيات الأهلية.

التحديات في المكون الخارجي والعلاقات الدولية:

- إحجام العديد من الدول المتقدمة عن نقل تكنولوجياتها في مجالات الطاقة الجديدة والمتجددة وغيرها من التكنولوجيات المرتبطة بتحقيق التنمية المستدامة.
- عدم تصديق دول كبرى على العديد من الاتفاقات والبروتوكولات ذات الصلة الوثيقة بالتنمية المستدامة.
- تركيز عمل المرافق والآليات الدولية على تقديم المساعدات المالية والتقنية من خلال مشروعات تقيمها الدول المتقدمة لترويج التقنيات التي تحتكرها دون أن تخدم بشكل رئيسي عمليات التنمية المستدامة.

التحديات في مجال التعاون الدولي:

- انخفاض مخصصات وبرامج المساعدات التنموية بشكل عام بالإضافة لوضع معايير لاستحقاق المساعدات وربطها في بعض الأحيان باشتراطات سياسية واقتصادية.
- خلق وسائل مبتكرة لتمويل مشروعات التنمية بدلا من تلك المتبعة من قبل بشأن تقديم قروض أو منح، وهو توقيع اتفاقات المبادلة جزء من الديون المستحقة للدول الشريكة في التنمية.
- طول الفترة الزمنية التي تستغرقها بعض الدول المانحة لإنهاء الإجراءات الدستورية الخاصة باتفاقات المنح أو القروض الجديدة.
- اتجاه بعض الدول إلى الاكتفاء بما تقدمه الدول النامية في إطار البرامج المنفذة من خلال الاتحاد الأوروبي ومن ثم تقليص التعاون الثنائي معها.
- إن مساعدات التنمية الدولية تستهدف الدول الأقل نموا والأكثر فقرا وأن الهدف الرئيسي للتعاون الإنمائي هو تخفيض حدة الفقر أينما وجد، وأن تصنيف البنك الدولي لمصر كدولة ذات دخل متوسط وفقا لنصيب الفرد من الدخل القومي لا يعني أنه ليس لدينا فقر، وأنه إذا لم يكن هناك فرص للحصول على مساعدات مالية من شركائنا في التنمية فإن المساعدات الفنية لا تقل أهمية عن المساعدات المالية خاصة وإنها تساعد على تعظيم الاستفادة من الموارد.

التحديات في مجال الإعلام:

- مشكلة الاحتكار الإعلامي ومحدودية الإمكانيات والموارد المتاحة.
- مشكلة العولمة وتعدد الوسائط الإعلامية وما تطرحه من تحديات اجتماعية وثقافية وبصفة خاصة على شريحتي الطفل والمرأة.
- الفجوة التكنولوجية الناجمة عن الثورة الهائلة في مجال الاتصال.
- عدم الاهتمام بالبحث العلمي في مجال تطوير تكنولوجيا وتقنيات الإعلام لتكلفته العالية وقلة الموارد المالية المخصصة لهذا الغرض.
- ضعف التعاون الدولي في مجال الإعلام، نتيجة لعدم تنفيذ البروتوكولات والاتفاقيات الإعلامية المبرمة مع مختلف الدول وتحولها إلى مذكرات ورقية فقط نتيجة اختلاف السياسات والتوجهات.

الباب الثالث

الحـوكمـة

تمهيد:

ظهر في بداية التسعينات مفهوم الحوكمة في عدة تقارير دولية ليشغل مكان الصدارة بين مختلف الأوساط العالمية، وقد أرجعت هذه التقارير الدولية ضعف التنمية في الدول النامية إلى ضعف وسيلة ممارسة السلطة في إدارة وتنفيذ السياسات العامة، وأن هناك عناصر وآليات تحد من الحكم السيئ الذي يفتقر إلى الكفاءة والفعالية.

إن مفهوم الحوكمة يؤكد على ضرورة رشادة القيادات في إعداد السياسات التنموية وتوفير مناخ يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية ويعتمد على آليات الحوكمة، حيث االحوكمة المحلية الرشيدة هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية (التنمية المستدامة) ومن أجل النهوض بنظام الإدارة المحلية في مصر وتحقيق التنمية المحلية المستدامة لابد من الانسجام بين ما يصدر من القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور الذي يستوجب مشاركة جميع الأطراف في خدمة مصالحهم.

كما أشارت التقارير أيضا إلى أهمية المعلومات ومدى شفافية الأنشطة الحكومية، وتفعيل المشاركة المجتمعية، والاتجاه إلى المزيد من اللامركزية وتقوية الوحدات المحلية حتى يمكن رفع مستوى كفاءة وفعالية الخدمات المحلية، ومن خلال أن الإدارة المحلية هي أسلوب تنظيمي لإدارة الخدمات العامة المحلية والذي يعرف باللامركزية، فإن إدخال مفاهيم الحوكمة عليها يعطيها نفسا جديد في مسيرة تحسين أدائها والنهوض بإدارة محلية فاعلة في التنمية المحلية.

لذلك يجب تبني الإدارة المحلية لمبادئ الحوكمة الرشيدة الذى من شأنه أن يقوي من مساهمة المجتمعات والأطراف الفاعلة الرئيسية في القيام بدور رئيسي في عملية الرقابة والمساءلة، لتصبح وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، ويجب وضع رقابة صارمة وفعالة التي من شأنها تفعيل المبادئ والأسس الضرورية للحوكمة، ولابد من العمل على إيجاد بيئة مناسبة تمكن من تعزيز دور المشاركة الشعبية من خلال تكامل الأدوار بين الحكم المحلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص حيث لا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية.

ويتكون الباب من ثلاثة فصول هي:

- الفصل الأول: نشأة وتطور الحوكمة.
- الفصل الثاني: الحوكمة وتطوير الإدارة المحلية.
- الفصل الثالث: حوكمة الإدارة المحلية والتنمية المستدامة.

الفصل الأول

نشأة وتطور الحوكمة

٣-١-١ تطور وظهور مفهوم الحوكمة Governance:

ظهر مفهوم الحوكمة منذ عام ١٩٨٩ في كتابات البنك الدولي باعتباره من العوامل الأساسية التي تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية، ومحاربة الفساد في الدول الأفريقية جنوب الصحراء، وإقامة الديمقراطية من خلال تطبيق مفهوم العدالة والمساواة، وليس فقط الرشادة الاقتصادية.

وبعبارة أخرى نشأ مفهوم الحوكمة في نهاية الثمانينات بواسطة البنك الدولي بعد أن أدى فشل سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية إلى إعادة النظر في المؤشرات الاقتصادية كمؤشرات للإصلاح، وأضحت أن هناك ضرورة إلى الإصلاح السياسي والمؤسسي الذى يصعب أي إصلاح اقتصادي دونه، وجاء هذا المفهوم الذى تم اختياره بعناية وبحساسية فائقة ليجنب البنك الدولي مشقة الدفاع عن نفسه، ودفع الاتهامات الملصقة به كمحاولة التدخل في الشئون الداخلية بدعوى الإصلاح أو العبث بالنظم السياسية والاجتماعية للبلدان، وقد وضع البنك أربعة شروط ليتحقق هذا المفهوم(٧٣):

- تطبيق القواعد القانونية.
- الإدارة الجيدة لموارد الدولة.
- المساواة في التوزيع.
- المساءلة والشفافية.

كما أوصى البنك الدولي ووكالات التعاون الدولي – وفى مقدمتها برامج الأمم المتحدة للتنمية بضرورة مشاركة المجتمع في صنع السياسات العامة وأنه من الأهمية تدعيم دور المجتمع المدني، من خلال قيام المجتمع المدني مهمة تعبئة جهود المواطنين في منظمات فعالة تشارك بكفاءة في الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن ثم تلعب دوراً لا يستهان به في التأثير على السياسات العامة، ولتحقيق هذا الهدف تولت المؤسسات الدولية مشروعات دعم المجتمع المدني من أجل ترسيخ فكرة الديمقراطية وتمويل مشروعات مكافحة الفقر.(٧٤)

وعلى الرغم من شيوع استخدام المفهوم إلا أنه ليس هناك اتفاق بين الباحثين العرب على الترجمة الدقيقة للمصطلح في اللغة العربية فعلى سبيل المثال.. تم ترجمة المصطلح إلى العديد من الكلمات مثل: "الحكم الجيد"، "إدارة الحكم"، "الحاكمية"، "الحاكمة"، "الحكمانية" "الإدارة المجتمعية"، "الحوكمة".

تم اختيار مصطلح الحوكمة بعد الرجوع إلى الترجمات المختلفة، إضافة إلى الرجوع إلى المعجم العربي الأساسي للناطقين بالعربية ومتعلميها الصادر عن المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، والذي ورد فيه

---

(73) The World Bank, Better Governance for Development in the Middle East &North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability, Washington DC: 2003, p. 12.

(74)HOLEC, Nathalie, Brunet Genevieve, Governance , Center de documentation de Urbansme, Aout 1999.

لفظ "حكمة " وتعنى معرفة أفضل الأشياء بأفضل العلوم أو معرفة الحق لذاته، ومعرفة الخير لأجل العمل به.

ومن الجدير بالذكر هنا.. أنه يمكن استخدام أياً من تلك المصطلحات في دراسة المفهوم والمبادئ والقيم التي يتضمنها، مع تفضيل استخدام المصطلح الأكثر مناسبة للسياق.

وانطلاقا من تلك التفسيرات فقد اختار الباحث مصطلح "الحوكمة" حيث يعبر عن الإدارة الجيدة للدولة والمجتمع ويعمل على الربط بين الجوانب السياسية والإدارية فعادة ما يربط هذا المصطلح بين الأبعاد السياسية للمفهوم والمحددة في منظومة القيم الديمقراطية من جانب ومؤشرات شرعية النظام، والمساءلة من جانب آخر وهو يعكس استخدام البنك الدولي للمفهوم في ١٩٨٩ وتبنيه لسياسات مرتبطة به مثل الإصلاح الإداري، وتقليص حجم المؤسسات الحكومية، وتشجيع الاتجاه نحو القطاع الخاص، وتشجيع اللامركزية الإدارية، وتعظيم دور المنظمات غير الحكومية.

كما تجدر الإشارة هنا.. أنه قد يحدث لبس لدى البعض بالنسبة للمصطلحين.. مصطلح Governance الحوكمة، ومصطلح Government الحكومة، ويتم الخلط بينهم، وذلك على الرغم من أن الدراسة المتعمقة للمفهوم توضح الاختلاف بينهما، حيث يعبر مصطلح الحكومة Government عن الجهاز الحكومي في الدولة، حيث تنص المادة رقم (١٦٣) من الدستور المصري على أن " الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة "[٧٥]

وتقاس كفاءة أي حكومة بمدى مهنية أجهزتها في تعاملها مع مشكلات الواقع وسعيها إلى حل تلك المشكلات بما يلبى مطالب الناس ويحقق مصالحهم ويحل مشكلاتهم، فيعبر مصطلح الحكومة عن نظام الحكم.[٧٦] بينما يعبر مصطلح الحوكمة Governance عن أسلوب إدارة الحكم.[٧٧]

ونحن بصدد تناول نشأة ومفهوم الحوكمة الجيدة فقد يثور عدد من التساؤلات أهمها:

ما المقصود بالحوكمة أو الحكم الجيد كما يطلق عليه البعض؟ هل هي عملية إصلاح إداري لأجهزة الإدارة العامة؟ أم أنها تغيير لبعض المفاهيم الثقافية السائدة في المجتمع ككل؟ أم هي مجموعة من المبادئ والقيم الإنسانية التي تؤكد على أهمية الأخلاق الحميدة في الحفاظ على المجتمع؟

وفى هذا السياق يجب الإشارة إلى أنه قد ينظر البعض للحوكمة بمفهوم (واسع) لتعبر عن القيم المجتمعية والاخلاقية بما فيها الأساليب السياسية والاقتصادية واحترام سيادة القانون مما ينصرف إلى القواعد الأساسية

([٧٥]) راجع : دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤ .

([٧٦]) د. محمد حسن العزازي، محاضرات الكترونية على CD لمقرر الحوكمة في المنظمات العامة، تمهيدي دكتوراه، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ٢٠٠٨م.

([77])Thomas G Weiss “Governance Good Governance and Global Governance : conceptual and Actual 2 Challenges" Third world Quarterly, vol.21,No.5.2000. P.795

المألوفة للديمقراطية مثل: سيادة القانون، والتعبير الحر، وحريات وحقوق المواطنة، وبالتالي فهو أقرب إلى الصياغة الحديثة لمبادئ مستقرة.

بينما ينظر البعض الآخر للحوكمة بمفهوم محدد (ضيق) ليعبر عن أسلوب إدارة الدولة، والتي يجب أن تتبنى خطوات الإصلاح الإداري مثل.. اعتماد آليات المحاسبة في مواجهة السلطات العامة، المطالبة بتوفير مظاهر الشفافية في مؤسسات صنع القرار وتقييم نوعية الحكم من زاوية الالتزام بسيادة القانون وقدرته على تعزيز قيم المشاركة واحترام حقوق الإنسان ومكافحة الفساد.[٧٨]

وتركز هذه الدراسة على المفهوم الضيق لاستخدام مفهوم الحوكمة الجيدة Good Governance في إطار تحديث بنية ووظائف وآليات عمل الأجهزة الحكومية بصفة خاصة جهاز الإدارة العامة بهدف الرفع من كفاءتها وفاعليتها واحكام الرقابة على أنشطتها من خلال المساءلة المجتمعية الفعالة.

ويرى البعض ... أن الحوكمة لها جوانب أساسية.. منها على سبيل المثال:

الجانب التشريعي: حيث تعبر الحوكمة في جانبها القانوني عن مجموعة القوانين والتشريعات واللوائح، والإجراءات، والأوامر الإدارية، والتعليمات، والتوجهات الحاكمة في ممارسة الأعمال الجانب الاجتماعي والثقافي: أن الحوكمة فكر وثقافة، وهي تعبير عن صحة وحيوية المجتمع فهو يستخدم الحوكمة كعنصر أمان ضد التسيب وضد العبث واللامسؤلية، فهي تؤكد ثقافة الالتزام، وتحدد الحقوق والواجبات والالتزامات لكافة الأطراف، وهي عملية جادة وعادلة وفعالة يستفيد منها المجتمع ككل.

الجانب الاقتصادي: أن الحوكمة أداة فعل غير محددة سواء في اقتصاد الحاضر أو المستقبل، ووجود قواعدها ومبادئها وممارستها أمراً أساسياً لأغنى عنه لأي اقتصاد متقدم.

الجانب السياسي: أصبحت أحد مرتكزات البرامج السياسية الانتخابية للأحزاب، باعتبارها أحد أهم أدوات تحقيق النزاهة واكتساب الثقة من جانب الناخبين، وفى قدرة الأحزاب على الوفاء بوعودها الانتخابية، فضلا عن كونها مقياساً جيداً للمصداقية. [٧٩]

([٧٨]) على الصاوي، الصيغة التشريعية للحكم الجيد: إطار مقترح للدول العربية، ورقة مقدمة لورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، التي نظمها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، بيروت، ٢٠٠٣، ص ص٢-٣.

([٧٩]) محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٥ ، ص٧ .

٣-١-٢ تعريف الحوكمة:

بمطالعة الأدبيات في هذا الصدد نجد أن هناك أكثر من تعريف، ويثير تعدد هذه التعريفات الجدل حول طبيعة ومحتوى هذا المفهوم وسوف نتناول هذه التعريفات كالتالي:

يرى كل من (Tim Plumptre &John Grahm) معنى الحوكمة بأنها تعنى: كيفية تفاعل الحكومات مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى، وكيف ترتبط بالمواطنين وكيف تتخذ القرارات في عالم يزداد تعقيداً يوماً بعد يوم.(٨٠)

ببنما يرى البنك الدولي ... الحوكمة أنها: الوسيلة التي يتم بها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية اللازمة للتنمية.(٨١)

أما معهد طوكيو للتكنولوجيا Tokyo Institute of Technology فينظر لمفهوم الحوكمة على أنه.. مجموعة متشابكة من القيم والاتجاهات والعمليات والمؤسسات والتي من خلالها يستطيع المجتمع إدارة عملية التنمية وحل الصراعات سواء بالطرق الرسمية أو غير الرسمية وهو بذلك يستهدف الدولة والمجتمع المدني (أي مجموعة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، التنظيمات المجتمعية، وسائل الإعلام ... إلخ) على مختلف المستويات المحلية، القومية والإقليمية والدولية.(٨٢)

ويعكس تقرير الأمم المتحدة لعام ١٩٩٢ التطورات الحادثة على الساحة العالمية ويعرف الحوكمة بأنها هي "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة الشئون على كافة المستويات وتضم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم".(٨٣)

وبشكل مبسط يحدد تقرير التنمية في الشرق الأوسط وشمال افريقيا الصادر من البنك الدولي تعريف الحوكمة بأنها تعنى: "ممارسة السلطة باسم جمهور من الناخبين بما فيها انتقاء الأشخاص الذين يمارسونها واستبدالهم ويوضح التقرير أن الممارسة يجب أن تكون بأساليب تحترم استقامة وحقوق وحاجات جميع المقيمين ضمن حدود الدولة.(٨٤)

---

(80) Tim plumptre&John Grahim : Governance and Good Governance International and Aboriginal perspectives , (Institute on Governance Ottawa , Canda), 1999, p.2.

(٨١) راجع: تقرير البنك الدولي، الحوكمة والتنمية، عام ١٩٩٢.

(82) Thomas G.Weiss," Governance, Good Governance and Global Governance: conceptual and Actual Challenges Op. Cit. P.797.

(83) United Nations Development Program, Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy Document, New York: UNDP, January 1993, p.3.

(84) World Bank: Better Governance for development in the middle east and north Africa m 2004 p.73.

كما تعرف الحوكمة: على أنها "قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفاعلية تكون خاضعة للمساءلة ومفتوحة لمشاركة المواطنين، وتدعم من النظام الديمقراطي للحكومة".[٨٥]

ومن جانب آخر يثار الجدل حول مفهوم الـ "Governance" والذي تمت ترجمته إلى "الحكم التشاركي" حين تطرق البعض إلى العلاقة السياسية بين الدولة بشكل عام، ومواطنيها أو جماعاتها المختلفة داخل أي مجتمع، وخاصة الجماعات الأقل تميزاً.

فتعرف أماني مسعود "الحكم التشاركي" بالمعنى السياسي الذي يرتبط بشكل أو بآخر بمفهوم "الشرعية Legitimacy" وبقدرة الحكومة على محاربة الفقر والتخفيف من أثاره.

وبذلك أضحت قضايا فاعلية مؤسسات الدولة، ورشادة عملية صنع القرار، وكفاءة القيادة قضايا ذات أهمية تعكس مدى مشاركة الأفراد في العملية التنموية، وفى ذات الوقت تطرح حلاً سياسياً (ديمقراطي) لمعضلة اقتصادية هي قضية الفقر إذ أنه بتضمين الفقراء في عملية صنع القرار يتم محاربة الفقر.[٨٦]

ويؤكد ذلك حين عرفه البعض بأنه "عقد اجتماعي جديد بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في إطار شراكة ثلاثية بهدف تعبئة أفضل لإمكانات المجتمع، وإدارة أكثر رشادة لشئون الحكم.[٨٧]

وتشير التقارير الدولية إلى أن الدول التي لا تتمتع بمستوى رفاه إنساني مرتفع.. يرجع إلى ابتعاد واقع هذه الدول عن نموذج الحكم الجيد لذا.. فقد وضع تقرير التنمية الإنسانية عام ٢٠٠٢ تعريفاً للحكم الجيد إلى أنه: "ذلك الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاهية الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً".

ونحن بصدد الإدارة المحلية فإن هناك محاولات لتعريف الحوكمة المحلية Local Governance حيث يعرفها البعض بأنها "الإدارة الفعالة للشئون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة والمشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي".[٨٨]

---

(٨٥) ليلى البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، بحث مقدم لمؤتمر "الحكم الرشيد والتنمية"، جامعة القاهرة " مركز دراسات بحوث الدول النامية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عام ٢٠٠٢ م، ص ١.

(٨٦) أماني مسعود، محاربة الفقر والحكم الرشيد – دراسة في البعد الاجتماعي فى حى عشوانى بالقاهرة، فى الحكم الرشيد والتنمية فى مصر، تحرير: د. مصطفى كامل السيد، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ٢٠٠٩ ص ص ٢٠١ – ٢٠٣.

(٨٧) شهيدة الباز، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين، مجددات الواقع وأفاق المستقبل، المؤتمر الثاني للمنظمات الأهلية العربة، القاهرة، ١٧ – ١٩ مايو ١٩٩٧، ص٣٢.

(٨٨) حسن العلوانى، صنع القرار المحلى في إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه، في إدارة شئون الدولة والمجتمع، تحرير: د. سلوى شعراوي جمعة، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، عام ٢٠٠١، ص ١٤٠ .

ويشير الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن بصوفيا والمنعقد في ديسمبر ١٩٩٦ إلى عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

– نقل مسئولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

– لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلى.

– مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلى.

– تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلى.

ويضيف تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: أن تعزيز الحكم المحلى أو الإدارة المحلية هو ركن جوهري للحكم الجيد فهو يمكن الناس خاصة الفقراء من المشاركة على نحو أكثر مباشرة من خلال تمكينهم من عملية صنع القرار، وتدعيم السلطات المحلية، وتقوية مؤسسات المجتمع المدني المعنية بقضايا الحكم المحلى، وتعزيز العلاقات الجيدة بينهما.[٨٩]

ويميل الباحث إلى هذا التعريف والإضافة السابقة حيث يتناسب هذا المفهوم مع الهدف من هذه الدراسة وهو أن يكون الحكم الجيد أو الحوكمة مدخلاً لتحسين أداء الإدارة المحلية وفق رؤية مستقبلية لما يجب أن تقوم به الإدارة المحلية في ظل المتغيرات العالمية والمحلية الراهنة في سبيل تحقيق التنمية المستدامة.

ومما سبق يتضح لنا.. أن هناك العديد من التعريفات التي ساقها الخبراء في هذا المجال والتي يتضح منها أن مفهوم الحوكمة يرتبط دائما بوجود فاعلين آخرين وخاصة المهمشين من المواطنين ليكون لهم دور في صنع السياسات العامة سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي مع ضرورة قيام الدولة بوظيفتها التوزيعية بشكل عادل.

٣-١-٣ الفاعليين الرئيسين للحوكمة:

للحوكمة ثلاثة فاعلين أساسيين وهم:[٩٠]

١- الإدارة الحكومية.

٢- القطاع الخاص.

٣- مؤسسات المجتمع المدني المختلفة في المجتمع.

تبرز تقارير البنك الدولي، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والمفكرين عدة عناصر ودعائم لتمييز الحكم الجيد على سبيل المثال يشير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في تقريره عن التنمية الإنسانية العربية عام٢٠٠٢ أن هناك فاعلين ثلاثة في مجال الحوكمة وهم: الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وأن على الحكومة أن تخلق البيئة السياسية والقانونية الملائمة، وتوفير المرافق وتشجيع ودعم القطاع الخاص،

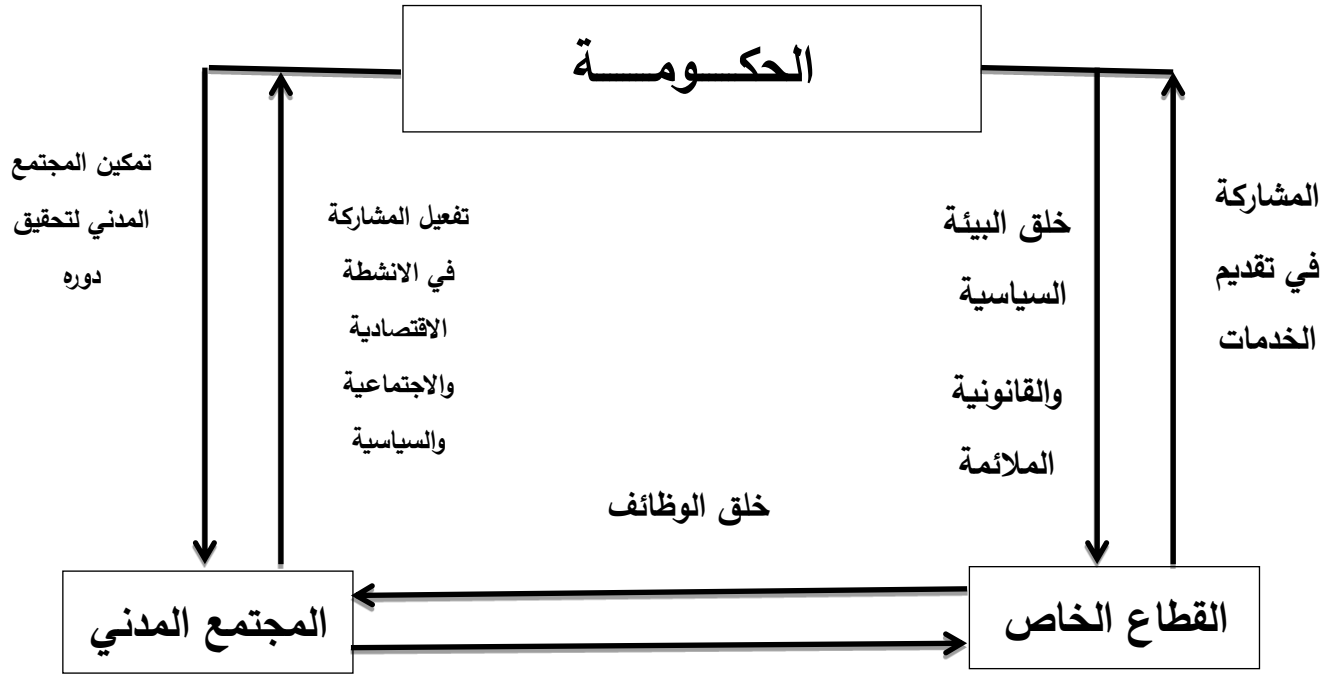
---

(89)UNDP, Governance for Sustainable Human Development, 1997, p3

(٩٠) زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية Governance، قضايا وتطبيقات، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية، بحوث ودراسات، ٢٠٠٣، ص ١٣.

وعلى القطاع الخاص أن يشارك في تقديم الخدمات، ويعمل على خلق الوظائف والدخل، أما بالنسبة للمجتمع المدني فعليه أن ييسر التفاعل السياسي والاجتماعي بتعبئة المجموعات للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[٩١]، والعمل على تحفيز القطاع الخاص لمزيد من التوسع في المشروعات، ويوضح الشكل رقم (١) هذا التفاعل.

الشكل رقم (٣-١) الفاعلين في مجال الحوكمة



تحفيز للتوسع في المشروعات

المصدر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية عام ٢٠٠٢ص١٠٢

كما يوضح التقرير أيضاً أن الحوكمة لها عدة عناصر أهمها تفعيل صوت الشعب وتحقيق درجة عالية من المشاركة والشفافية والاستجابة والتوافق في المجتمع والعدالة والكفاءة والفعالية والنظرة الاستراتيجية.[٩٢]

وسوف نوضح هذه العناصر فيما يلي:

- المشاركة:

يقصد بها أن يكون لكل المواطنين رأى في اتخاذ القرار سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بدون أي تفرقة بينهم من أي نوع بمعنى أن تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً وفقراً في صنع القرارات المحلية بصفة

([91]) Vickie Langhor, Too Much Civil Society, Too little Politics: Egypt and Liberalizing Arab Regimes, Vol 36, no 2,January 2004, pp. 193-201 .

([٩٢]) برنامج الأمم المتحدة والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية (النسخة المترجمة باللغة العربية)، ٢٠٠٢، ص ١٠٢ و ما بعدها.

خاصة المتعلقة بتوزيع موارد التنمية، وذلك من خلال المجتمع المدني الذي يعد الفاعل الاجتماعي الأهم لتمكين الفقراء.

– اللامركزية:

نقل السلطة أو المسؤولية عن أداء وظيفة ما من المستوى المركزي إلى الأقاليم والمناطق والقرى والمدن "المجتمعات المحلية" لضمان مشاركة أكثر فاعلية للناس، والدفع باتجاه تفعيل الخدمات العامة مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية وتوجيهها نحو الفقراء.

– الشفافية:

حرية تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لكل الأطراف المعنية.

– المساواة:

يجب أن تتوفر الفرصة لجميع الناس لتحسين حياتهم أو الحفاظ على المستوى نفسه دون تمييز على أساس الجنس، أو الأصل العرقي، أو الدين، أو اللغة.

– سيادة القانون:

يجب أن يكون الإطار القانوني عادلاً وغير متحيز وخاصة قوانين حقوق الإنسان، بحيث يشعر المواطن بالثقة في القواعد التي صاغها المجتمع ومقدار الالتزام بهذه القواعد، ويشير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة إلى بعض المؤشرات لاحترام حكم القانون وسيادته وإلى مدى شيوع الجريمة وكفاءة القضاء واستقلاله، وامكانية توقيع وتنفيذ أحكامه ومدى الالتزام بتنفيذ العقود والتعهدات.

– المساءلة:

يتعين أن يكون متخذ القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني خاضعاً للمساءلة من قبل الناس والمؤسسات المعنية، للحد من الفساد ومنع ممارسة السلطة العامة من أجل الكسب الخاص. وهذه المساءلة تختلف تبعاً للمؤسسة، وحسب ما إذا كان القرار يعتبر قراراً داخلياً أم خارجياً بالنسبة لها.[٩٣]

– الاستجابة:

أي أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية إلى خدمة أصحاب المصلحة، والعمل على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة.

([93]) Al-Naqib, Khaldown" The Concept of Governance and The New Idealism " in Presented to the Expert Group Meeting on Governance, Socio-Economic Development and Poverty Allevation, Cairo, (11-13 November,2001), United Nations, New York,2002, p.25.

– الكفاءة والفاعلية لجهاز الإدارة العامة:

تنتج الوحدات الإدارية مركزية أو محلية عدد من الخدمات والسلع العامة، ويتعين عليها عند ذلك أن تكون أكثر كفاءة انتاجية بمعنى أن تعمل على الاستخدام الأمثل للموارد من جانب، ومن جانب آخر أن تكون هذه السلع العامة تتفق والاحتياجات الفعلية للمجتمع وتحقق أعلى درجة من الفاعلية.

– الرؤية الاستراتيجية:

فحسب مفهوم الحكم الراشد فإن الرؤية تتحدد بمفهوم التنمية بالمشاركة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة وأفراده من جهة أخرى والعمل على التنمية البشرية، وحتى يتم تحقيق النتائج الايجابية في رسم الخطط ضمن إطار الحكم الراشد يجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول وهي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة الى تحسين شؤون الأفراد وتنمية المجتمع.

– العدالة:

وتعنى هنا العدالة الاجتماعية، بحيث يكون لجميع أفراد المجتمع نساء وأطفال ورجال وشيوخ الفرصة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية، والتطلع دائماً لتحسين أوضاع الفئات المحرومة والمهمشة وضمان أمنهم الاجتماعي والعمل على توفير احتياجاتهم الأساسية.

– التوافق في المجتمع:

بصفة عامة، تتفاوت وجهات النظر –بين الأفراد والأقسام– باختلاف المواقع التي يحتلوانها داخل المجتمع، وهذا التفاوت، وإن كان طبيعياً، اعتبار لتشابك المصالح واختلافها، فإن ذلك يؤثر سلباً على الحوكمة الرشيدة.

ويلاحظ الترابط بين هذه العناصر بعضها البعض.. فلا شك أن توافر عنصر الشفافية يساعد حتما على تعزيز عملية المساءلة، أيضاً تفتح الشفافية من خلال توفير البيانات والمعلومات دوراً هاماً في مشاركة المواطن والمجتمع المدني لدعم عملية التنمية، كما أن المشاركة والمساءلة الفعالة تؤثر حتماً على سيادة القانون وارتفاع مستوى الفعالية والكفاءة للمنظمات.

الفصل الثاني

الحوكمة وتطوير الإدارة المحلية

٣-٢-١ مفاهيم اساسية حول الحوكمة المحلية والإدارة المحلية:

أصبح الاستعمال الواسع لمصطلحي الحوكمة والحوكمة المحلية يعكس نوعا من الحداثة في الإدارة، إلا أن واقع الأمر يؤكد أن الحوكمة المحلية ليست مظهرا بقدر ما هي مقاربة ورؤية وفلسفة جديدة للتغيير، لها مضمون اقتصادي، مالي، اجتماعي وسياسي.

وتكمن حقيقة الحوكمة المحلية في إعادة صياغة العلاقة بين كل الأعوان الاقتصاديين والمعبر عنهم بالأطراف ذات المصلحة؛ والتي تشمل كل من: الجماعة المحلية، الجمعيات، الأهالي، القطاع الخاص وكل من هو على علاقة بالخيارات والقرارات التي تتخذ على المستوى المحلي، وذلك على أساس من التعاقد والتشارك والتوافق كما يؤكد مفهوم الحوكمة على ضرورة رشادة القيادات في إعداد السياسات التنموية وتوفير مناخ يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية ويعتمد على عدة مرتكزات أساسية أهمها: الرؤية الاستراتيجية، المشاركة، الشفافية، المحاسبة ، الفعالية، التوافق.[٩٤]

الادارة المحلية هي المحافظة والمركز أو المدينة والاحياء والوحدات المحلية القروية،[٩٥] حيث تعتبر الادارة المحلية جزءا لا يتجزأ عن الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، إذ تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي. [٩٦]

هناك من يعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، وتمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، وقد ظهرت الحكومة المحلية كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد ولكنها أصبحت واقعا معروفا بظهور النظم الديمقراطية الحديثة. [٩٧]

هناك عدة وظائف أسندت إلى الإدارة المحلية ممثلة في مؤسساتها المختلفة محافظة أو مركز أو مدينة أو وحدات محلية قروية وما يتبعها من مصالح وأقسام وغيرها، بالاستعانة بكل إمكانياتها المادية والبشرية

([٩٤]) فطار خديجة: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سوق أهراس، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال الاستراتيجية والتنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس، سطيف، ٢٠١٢- ٢٠١٣ ، ص ٤٦.

([٩٥]) عجلان العياشي: الحوكمة الجبائية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية مسيلة ٢٠٠٨- ٢٠١١، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد ١٤، ٢٠١٤، ص١٦٨.

([٩٦]) بن عثمان شويح: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٠٢٠١١، ص١٤.

([٩٧]) بوكعباش نوال: تأثير الموارد البشرية على تنمية الادارة المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية جيجل، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٠- ٢٠١١، ص١٠٣.

المتاحة، وبكل قوتها التنظيمية والقانونية التي تحدد لها الأهداف والمجالات التي تخص عملها ويمكننا حصر هذه الوظائف فيما يلي:

- الأمن والنظام العام.
- المصلحة العامة المحلية.
- تخليد الرموز الوطنية (شعارات وطنية، أعياد وطنية..)
- الاتصال بالمحيط والاستماع للمواطن.

تمارس الإدارة المحلية هذه الوظائف بميزتها في التقسيم الإقليمي والوطني، بالاستعانة بقوتها التنظيمية البشرية خاصة، من إدارات ومشرفين وعمال في مختلف مستويات العمل والمسؤولية.[٩٨]

وتكمن أهداف نظام الإدارة المحلية في النقاط الأتية:

- تقسيم العمل لتحسين أداء وظيفة الدولة وتحقيق أهداف خطة التنمية وزيادة الرفاهية.
- ربط الحكومة المركزية بالقاعدة الجماهيرية، فالإدارة المحلية هي المرآة الحقيقية للحكومة أمام الجماهير.
- ضمان العدالة في توزيع الخدمات الأساسية والتمويل بناء على تخطيط علمي سليم تشارك فيه المحليات.
- تعتبر الإدارة المحلية مدرسة لتدريب القيادات على العمل التنفيذي والشعبي والسياسي على المستوى المحلي والوطني.
- تعميق أسلوب الحكم الديمقراطي وإشراك الشعب فعليا في السلطة.[٩٩]

([٩٨]) عكوشي عبد القادر: التنظيم في مؤسسات الادارة المحلية دراسة ميدانية ببلدية العفرون ، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥، ص٥٦.

([٩٩]) شعبان فرج: استراتيجية التنمية المحلية من مدخل تمكين الجماعات المحلية في إطار الحكم الرشيد، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وأساليب تطويرها، جامعة يحي قارس، المدية، ١٠– ١١ مارس ٢٠١٠، ص١٠.

٣-٢-٢ اليات تطبيق مبادئ الحوكمة ودورها في تعزيز وتطوير الادارة المحلية

بناء على أبعاد الحوكمة وضع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة عدة آليات لتفعيل الحوكمة للدول وتعد بمثابة مؤشرات أيضا يمكن قياس بها مدي قدرة الدولة في تطبيق هذه الآليات وذلك من خلال المشاركة، سيادة القانون (دولة الحق والقانون)، الشفافية، الاستجابة، الإجماع (العقلانية في إدارة الصراع والخلاف حول المكاسب)، العدالة والمساواة، الكفاءة والفعالية، الرؤية الاستراتيجية، المساءلة، اللامركزية.

أما حسب البنك الدولي تقوم الحوكمة على:

- **التضمينية:** وتعني المساواة المكرسة في الأطر الدستورية للدول تضمن له مصلحة في عملية إدارة الحكم وجود المشاركة فيها يمكنه فعل ذلك بالتساوي مع الجميع
- **المساءلة:** وتقوم هذه القيمة على المحاسبة بكل أشكالها شعبية، تشريعية ، قضائية، إعلامية، وذلك لدفع المسئولين على الحرص على المصلحة العامة القيام بعملهم بصدق وفعالية ونزاهة.[١٠٠]

وتلتزم العديد من دول العالم اليوم خاصة النامية منها إلى تطبيق سياسة الحوكمة كمنطلق وظيفي للدولة الوطنية وكتحدي خارجي يجب الالتزام بآلياته وذلك بغية الرفع من قدرات الأنظمة السياسية خاصة التوزيعية منها، بالإضافة إلى التعقيد المؤسساتي الذي يستجيب لتطلعات المواطنين، وكذا التمايز والتباين السلطوي المضفي إلى ممارسة سياسة فعلية، مع التمكين والاستدامة والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة حيث تنعكس كل آلية من آليات الحوكمة لتعطي أبعاد ممارستيه من شأنها أن تساعد على صنع سياسات عامة متوازية من شأنها أن تنعكس على حياة الفرد والمواطن وتستجيب لتطلعاته، والحوكمة المحلية الرشيدة هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، **ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر ١٩٩٦ عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة 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 الذي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

ونذكر هذه الانعكاسات في النقاط التالية:

- ضرورة تغليب الاجماع لحل النزاعات والخلافات بين الأعضاء أو حتى مع المواطنين وتشكيلات المجتمع المدني:

ومن بين آليات الحوكمة التي تعزز من ترشيد الخيارات السياسية وتعظيم العائد، كما تساعد هذه الآلية على ضرورة المساومة وإدارة النزاعات والخلافات حول القيم المادية والمعنوية بين مختلف الفاعلين في الحياة

---

(١٠٠) شعبان فرج: استراتيجية التنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص١٠.

السياسية بالقدر الذي يتيح مناخ مناسب لصنع سياسات أكثر شمولا وتوازنا واستفاءا للظروف البيئية المصنوعة في ضوئها.

حيث قد يوجد حالة نزاع وانسداد في بعض الأحيان، فلو تم البحث عن الحلول التوافقية والمرضية لأكبر عدد من الأطراف وبطرق ديمقراطية لما حدثت أي مشاكل في إدارة الشؤون المحلية عامة، دون اللجوء إلى القضاء الذي يأخذ إجراءات مطولة، ولا يساعد على الثقة والعمل الديمقراطي والاتصال غير الرسمي الذي يرفع من مستوى الأداء لدى العاملين سواء كانوا دائمين أو منتخبين.

- الأخذ باعتبارات الكفاءة والفعالية في تقييم عمل الجماعات المحلية:

أحد الآليات الجوهرية التي يقوم عليها الحوكمة والتي تنعكس بصورة مباشرة على عملية صنع السياسات العامة، وذلك من خلال الأداء الفعلي للمؤسسات السياسية في الدولة في كل المجالات، خاصة في مجال التشريع والتنفيذ والرقابة، فكلما ارتفع الأداء كلما كانت السياسات المتخذة أكثر جودة ورشادة ويمكن أن يتم توقع آثارها في الواقع قبل عملية تنفيذها انطلاقا من دقة وصدق وثبات المعايير التي بنيت عليها والنابعة من كفاءة وفعالية المؤسسات المنوط بها.

لذلك يجب في كل مرحلة تقييم ممارسة هذه الوحدات اللامركزية عن طريق تقارير المتابعة من طرف الجهات المركزية المشرفة، أو التقييم الذاتي عن بداية كل دورة من دورات المجالس المنتخبة، أو من خلال تقييم الميزانية بالنظر إلى الاعتمادات المخصصة ونسب الإنجاز.

كما تقاس الفاعلية والكفاءة أيضا بمدى قرب هذه الوحدات الإدارية من المواطن، وقدرتها على تلبية حاجاته، وكذا قلة الشكاوى والنزاعات مع المواطنين، بالإضافة إلى قدرتها على إدارة مواردها الخاصة باستقلالية تامة دون تدخل الهيئات المشرفة عليها محليا أو مركزيا.

- الرؤية الاستراتيجية رسم السياسات التنموية المحلية المستدامة:

تعد آلية ضرورية لقيام الحوكمة سيما في المرحلة الراهنة أين يشهد العالم تحديات خارجية وداخلية سريعة ومتجددة، مما يتطلب معالجة هذه التحديات برؤية مستقبلية والتحكم فيها في مجالات زمنية طويلة خاصة لما يتعلق الأمر بقضايا ومشكلات ذات أبعاد متعددة وانعكاسات واسعة، حيث تتطلب معالجتها وعي وإدراك كامل للمفاضلة بين عدة بدائل متاحة مستقبلية في ظل المخاطرة وعدم اليقين وعدم القدرة على تقدير الإمكانيات بصفة دقيقة، ومما يغيب تماما في استراتيجيات التنمية المحلية في عمل الجماعات المحلية في دول العالم الثالث ومصر تحديدا.

فما زالت تتعامل مع قضايا التنمية المحلية بصورة آنية بالرغم من توافر موارد معتبرة لها، وكذلك يخول لها القانون صراحة الاستعانة بمكاتب خبرة ودراسات في مجال التنمية المحلية الخارجية، يمكن للمحافظ أو رئيس المدينة أو الحي أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنها تقديم أي مساهمة مفيدة لأعمال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم.

كما تحتوي هي أيضا في منظومتها الإدارية على أجهزة تقنية للدراسات وهذا في اعتقادنا هو بسبب فشل التنمية المحلية المستدامة في مصر بسبب محدودية الدراسات المعتمدة في مشاريعها والارتجالية في اتخاذ هذه السياسات. حتى لو كانت الموارد البشرية بها محدودة الكفاءة لكن الاستشارة متاحة والإمكانيات متوفرة لاعتماد ذلك كأساس في بناء أي سياسة تنموية مستدامة، وإلا ظلت تتخبط في سوء الاستغلال للموارد بصفة عقلانية.

– **الشفافية:** ترتكز على حرية تدفق المعلومات بحيث تكون في متناول المعنيين بها بما يساعد على اتخاذ القرارات السليمة، وتعتبر الحكومة والمؤسسات الرسمية والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة المصدر الأساسي لهذه المعلومات. ولضمان تحقيق الشفافية يجب أن تنشر المعلومات بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة ومن أجل التخفيف من ظاهرة الفساد من جهة أخرى.[١٠١]

ويمكننا تلخيص الشفافية في العناصر التالية:

– الحصول على المعلومة. – العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته.

– الدقة في الحصول على المعلومة.

حيث يجب على الدولة أن تصدر قوانين تهتم بحرية المعلومات وتسمح للجمهور ووسائل الإعلام المختلفة بالحصول على جميع الوثائق المتعلقة بعمل الحكومة والتشريعات المختلفة، ومن الصعب تخيل وجود حوكمة ووجود حكومة فاعلة ومتجاوبة مع شعبها دون وجود قطاع إعلامي متميز وقوي يتسم بالمهنية والاستقلالية.[١٠٢]

– حسن الاستجابة:

قدرة المؤسسات والعمليات على تقديم الخدمات للمنتفعين والعملاء دون تفرقة أو استثناء .[١٠٣]

– **المشاركة:** يعرف برنامج الأمم المتحدة المشاركة بأن تكون لجميع الفئات من رجال ونساء في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ويتطلب تحقيق المشاركة توزيع القوة السياسية والاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع في المجتمع ويعتبر الكثير أن المشاركة وسيلة وغاية في نفس الوقت تعتبر المشاركة من أبرز آليات الحوكمة وهي حق الجميع للمشاركة في اتخاذ القرار إما

---

(١٠١) بومزير حليمة: الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحوكمة إسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، ٢٠٠٩– ٢٠١٠، ص٧٧.

(١٠٢) كربوسة عمراني: الحوكمة ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، الشلف، ١٦– ١٧ ديسمبر ٢٠٠٨، ص٤.

(١٠٣) حماني نبيل: الديمقراطية كألية لتجسيد الحوكمة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٩: ٢٠٠٩ ، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، ٢٠١٠– ٢٠١١، ص٤٧.

مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم وتركز المشاركة على حرية التعبير والتجمع، وتنظيم المجتمع المدني.[١٠٤]

إن المشاركة الإيجابية والفعالة تعتبر من المميزات الأساسية للحوكمة كونها تتيح للمواطنين في عملية صنع القرار بما يحقق قدر من الثقافة أو ما يعرف "بالتنشئة السياسية" والتي هي عبارة عن عملية اجتماعية تربوية متواصلة تهدف إلى تلقين الفرد، الجماعة قيما وتوجيهات سياسية صريحة للمساهمة في العمل السياسي وهو ما يؤدي بدوره إلى تطوير ثقافة سياسية جديدة تتلاءم مع مقدمات العصر ومتطلبات جهود التنمية والتحديث من أجل إضفاء الشرعية للقرارات المتخذة داخل المؤسسة.[١٠٥]

حيث تعزز هذه الآلية من خلال توعية المواطنين بأهمية رأيهم في ترشيد سياسات التنمية المحلية من خلال إجراء طرح آراء والاستماع مباشرة لآرائهم، والسماح لهم بالنقاش والجدال فيما يخص قضايا التنمية المحلية.

– **سيادة القانون:** المقصود به سيادة القانون على الجميع بدءا بالحفاظ على حقوق الإنسان، وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء.[١٠٦]

– **المساءلة:** تتطلب المساءلة القدرة على محاسبة المسئولين عن إدارتهم للموارد العامة وعن المهام الموكلة إليهم وعن النتائج المتوصل إليها ضمن مسارهم الوظيفي وعن المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتقهم، والهدف من المساءلة هو محاسبة المسئولين عن الأموال العمومية زيادة على حماية الأموال العمومية من العبث الذي قد يطول هذه الأموال وبالتالي الحد من الانتهاكات التي قد تحدث من حين لآخر لبعض المسئولين نتيجة تصرفهم بطرق غير شرعية.[١٠٧]

– **العدالة والمساواة:** وتعني خضوع جميع أفراد الإدارة للمساواة وعدم التمايز في إطار الحوكمة، كذلك توفر الفرص للجميع بكافة أنواعهم وأجناسهم، لتحسين أوضاعهم أو الحفاظ عليها.

– **اللامركزية:** إن تفعيل مبدأ توزيع السلطات على أفراد المجتمع من خلال التوزيعات الجغرافية للدولة بهدف إدارة شؤونها والحفاظ على حقوق الأفراد داخلها تشكل بعدا عميقا في تحقيق مفهوم الحوكمة فيشعر الفرد بأنه هو صاحب القرار ويعتمد على نفسه من أجل تحقيق الذات من جهة، وأنه تحت المراقبة الشعبية من جهة أخرى.

---

(١٠٤) فلاح أمينة: دور النيباد في تفعيل الحوكمة والتنمية المستدامة في إفريقيا، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة ، ٢٠١٠– ٢٠١١، ص٥٤.

(١٠٥) لعجال محمد أمين: إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد ١٢، ٢٠٠٧، ص٢٣٩.

(١٠٦) لعجال محمد أمين: إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم، مرجع سبق ذكره،ص٢٣٩.

(١٠٧) بوجردة الياسين؛ واقع ومتطلبات الحوكمة في الوطن العربي، المجلة الجزائرية للدراسات السيسيولوجية، العدد٢، جيجل، الجزائر، ٢٠٠٧، ص٢٥٢.

٣-٢-٣ تحديث مبدأ المساءلة والخضوع للمحاسبة على المستوي المحلي

المساءلة أو الخضوع للمحاسبة، مصطلح أو مفهوم متعددة الوجوه، خاصة لدى المنظمات الحكومية، وهو بصفة عامة يستخدم للدلالة على العملية، أو مجموعة الإجراءات المتبعة لربط المسئولية بالأداء في أي منظمة، كما أنه يشتمل على ضرورة تحديد الأهداف والغايات للمنظمة ذاتها، وقياس الأداء بمقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الداخلية والخارجية للمنظمة، وفي ضوء تلك العملية فإنه لابد من وجود سياسة للثواب والعقاب تطبق آنذاك وفقا للأداء المحقق.(١٠٨)

وواضح أن هذا التعريف يربط المساءله أو الخضوع للمحاسبة بالمنظمات الحكومية، ولكنني أرى أن هذا المبدأ لا يطبق فقط على مستوى المنظمات الحكومية، بل كذلك على مستوى القطاعين الخاص والتطوعي، بل أيضا على مستوى كافة منظمات المجتمع المدني، فالجميع ينبغي أن يخضعوا للمساءلة والمحاسبة أمام العامة، وبصفة خاصة أمام من يتأثرون بقراراتهم أو سياساتهم.

ومن هذه الزاوية، ينظر إلى مفهوم المساءلة والخضوع للمحاسبة المحلية كشيء قرين بوجود الحكومة المحلية ذاتها، فهو شيء يميزها عن المؤسسات العامة الأخرى بحيث يجعلها أكثر سرعة ف ى الاستجابة لاحتياجات المواطنين في تلك الأماكن، ومراعاة وجهات نظرهم عند إصدار قرار ما أو صنع سياسة معينة، وحيث أن الحكومات المحلية تعمل أو تمارس أنشطتها وفقا للإرضاء الجماهيري عنها، لذا فهي تضع عينها دائما على هؤلاء، تنصت جيدا لهم، لمطالبهم، وشكاواهم، وتسعى لإشراكهم في برامجها وقراراتها. ومن ثم، فالحكومات المحلية ترتبط بخيوط من المساءلة أو الخضوع للمحاسبة، فبعضها يسأل مباشرة أمام ناخبيه، بينما البعض الأخر يخضع لمسائلات سياسية يضعها دوما رهن توجهاتهم، وبما يؤثر جيدة على فعاليتها في أداء أنشطتها.

وانطلاقا من هذه الرؤية، تعرف المساءلة أو الخضوع للمحاسبة بأنها "العلاقة بين من يديرون أو يسيطرون على هيئة أو جهاز أو منظمة، وبين من يراقبون ويمتلكون القوة الرسمية والنفوذ، من خلال ربط أهداف تلك المنظمة أو الهيئة أو الجهاز بما تحقق فعلا للوفاء باحتياجات ومطالب الناس، مع تحديد المسئولية حول الانحراف عن تحقيق تلك الأهداف (١٠٩).

وبتطبيق هذا المفهوم على المحليات، فإن المساءلة أو الخضوع للمحاسبة ينظر إليها على أنها العلاقة بين الأجهزة التنفيذية في المؤسسات الحكومية والأهلية (تطوعية وخاصة) وبين من يمتلكون القوة الرسمية والنفوذ والرقابة عليها ومن بينها المجالس الشعبية المحلية بصفتها التمثيلية لعامة المواطنين في المجتمع المحلي،

---

(108) Taxas Education Agency Austin, Taxas:Accountability, _Taxas Education Agency inancial Accountability. System Resource Guide, September 2002, p.2.

(109) Taxas Education Agency Austin: Op. Cit, p.3.

وأي طرف آخر يهتم بشئون المحليات، بحيث يستطيع هؤلاء التقدم باستفساراتهم وأسئلتهم لتلك الأجهزة حول أوجه الإنفاق والموارد المتاحة، وذلك من منطلق الحق في المعرفة (كيف ولماذا؟).

ومن ثم، يصبح على أجهزة الحكم المحلي الجيدة أن تركز على النتائج المستهدفة من وراء أنشطتها وهي الوفاء باحتياجات ومطالب الناس، والاستخدام الأمثل للموارد والكفاءات الموجودة بها، وهذا يلزمها التوفيق بين المصالح المتعارضة في مجتمعها المحلي، بصورة تصل من خلالها لاتفاق عام حول الأهداف المبتغاة، مع ضرورة حصر الاحتياجات بصورة شاملة وترتيبها في صورة أولويات، في ضوء فهم عميق للسياق الاجتماعي والتاريخي والثقافي للمجتمع المحلي والقومي.

ولهذا يرتبط تطبيق مبدأ المساءلة والخضوع للمحاسبية بوجود أمرين ضروريين على مستوى المحليات وهما:

١- الشفافية:

ويقصد بها أن القرارات تصدر وتفرض على الجميع بطريقة واضحة أمام الجميع دون غموض أو لبس، وذلك يتضمن وضوح القواعد والإجراءات التي تنظم صدور القرارات، وحرية الفرص فى الوصول للمعلومات المتعلقة بتلك القرارات.

٢- الخضوع لأحكام القانون:

من حيث وجود إطار قانون عادل وواضح، يحمي حقوق الإنسان، مع عدم التحيز أو المحاباة في المعاملات بين الناس، بما يشعر مختلف أفراد المجتمع بأنهم جزء لا يتجزأ من نسيج أو آليات هذا المجتمع، وأنه يسعى للارتقاء بمستوى معيشة الجميع دون استثناء أو محاباة جماعة على أخرى [١١٠].

وعليه، فإن مبدأ المساءلة والخضوع للمحاسبة يجب أن يقوم على فرض رئيسي وهو وجود أساس تشريعي أو دستوري يقر ذلك، وأن تكون القيادات المحلية منتخبة من قبل المواطنين، بصورة حرة نزيهة، وذلك باعتبار أن الانتخابات هي أداة جيدة وفعالة في تحقيق الرقابة أو المساءلة للحكومات المحلية، وكذلك فإن **تلك المساءلة يمكن أن تعمل على:**

١- استجابة فعالة من الحكومات المحلية لاحتياجات ومطالب المقيمين بهذه المناطق.

٢-الكفاءة والأمانة في العمل وإدارة الموارد البشرية والمادية.

٣- الفعالية في أداء أو توصيل الخدمات، وأداء المهام التي يناط بالحكومة المحلية تنفيذها.

ومن ثم نرى أن مفهوم المساءلة والخضوع للمحاسبة له بعدان هما:

١- بعد رأسي: ويعبر في أدنى صوره عن إجراء انتخابات منتظمة حرة وعادلة.

([110]) Consultation on "New Frontiers in Good Urban Governance " Held at the St. George's House. Windsor Castle, 27-29 June 2000. Organized by the Building and Social Housing Foundation (BSHF) p.2.

٢- بعد أفقي: من خلال ما يسمى بالفصل بين السلطات (تشريعية، قضائية، تنفيذية وضرورة تحقيق التوازن بينها، حتى لا تطغى إحداها على الأخريات، مع ضرورة أن يرتبط ذلك بما يسمى بالشفافية والصراحة والمكاشفة.

وكذلك فإن مصطلح المساءلة والخضوع للمحاسبة يتضمن خمس مستويات هي:

١- المساءلة عن أو حول سياسة المنظمة أو الهيئة أو الجهاز (تقييم السياسة- قبولها أو رفضها).

٢- المساءلة عن أو حول برامج المنظمة أو الهيئة أو الجهاز (درجة تحقيق أو صياغة الأهداف).

٣- المساءلة عن أو حول أداء المنظمة أو الهيئة أو الجهاز (من حيث الكفاية والفعالية، والإجراءات والتدابير).

٤- المساءلة عن أو حول عمليات المنظمة أو الهيئة أو الجهاز (تقييم العمليات المناسبة، الإجراءات المتبعة، التخطيط وإدارة الموارد وتوزيعها).

٥- مساءلة مشروعة أو قانونية، وترتبط بدرجة توافق الأهداف الشرعية أو الدستورية، ومع القواعد واللوائح الصادرة.

ونود الإشارة إلى أن كلا من هذه المستويات ضروريا لأنها تشكل جميعها ما يطلق عليه المساءلة الشعبية، ومن الضروري عرض نتائجها أو تقارير عنها للعامة حتى يتحقق الغرض منها [١١١].

وتأتي المساءلة والخضوع للمحاسبة على المستوى المحلى على مستويين:

١- إحداهما، إجراء انتخابات محلية تحقق خضوع كبار المسئولين للمساءلة والمحاسبة أمام الناخبين، ويتطلب ذلك ضرورة تطوير وتحديث النظام الانتخابي بحيث يتيح إجراء انتخابات لكبار المسئولين، مما يدفع هؤلاء لاستمالة الناخبين من خلال إقامة المشروعات العامة التي ترضيهم (طرق- كبارى- بنية تحتية ... الخ)

٢- والأخرى، أن المساءلة والخضوع للمحاسبة المحلية ضرورة ولكنها ليست كافية وحدها من خلال الانتخابات المحلية فقط، فهناك ضرورة كذلك لوجود نظام حزبي محلي يحقق الرقابة والمحاسبة على سياسات وبرامج السلطات المحلية، يخضعها للمحاسبة والمساءلة، وأيضا لأهمية مشاركة كافة السكان، بحيث تدفع جميعها إلى تطوير وتنمية حكم محلي جيد، لأنه في ضوء المشاركة السياسية والتمثيل النيابي، يمكن تحقيق تحديث وتطوير جيد الوحدات الإدارة المحلية والحكم المحلى[١١٢].

وإذا ما اعتبرنا أن المحاسبة أو المساءلة هي التي تعطينا الحق الشرعي للعمل العام، فإننا نعتبرها أو ننظر إليها كمبدأ أخلاقي عام فى المجتمع، لمحاسبة من يتصرف أو يسيطر باسم الناس، ومن ثم لا يعقل أو لا

([111]) John Frrington: Decentalisation and Politiced Accountability, _Department for International Development Rural Livelihoods Department,2002, p.2.

([112]) Taxas – Education Agency Austin: Op. Cit,p.3.

يمكن أن تخضع هذه المساءلة أو المحاسبة للانتخابات وحدها، لكن لعلاقة مستمرة بين السلطة والجمهور، أن المحاسبة أو المساءلة ليست رقابة بقدر ما هي تحديد مسئولية، متضمنة بداخلها رقابة، كما أنها ليست أداة إدارية، ولكنها أحد المبادئ الأخلاقية أمام من نسأل عنهم أو نتصرف باسمهم، وهي حاكمة للعلاقة بين الشعب والحكومة، أو هي – وفقا لقولها– تحكم العلاقة بين المهنيين بعضهم بعضا، وبينهم وبين الجمهور.[١١٣]

ومن ثم، فإن مفهوم المساءلة والخضوع للمحاسبة كأساس أخلاقي يلزم السلطة العامة والمحلية بإخبار الجمهور بكافة التفاصيل والمعلومات المتعلقة بكل ما يمس حياتهم المعيشية، ولهذا يجب على أجهزة السلطة المحلية التعمق في فهم أهداف الحكم، والأدوات التي تستخدم في تحقيق تلك الأهداف، واضعين في الاعتبار أن المساءلة والخضوع للمحاسبة أحد متطلبات الحكم المحلي الجيد.

ونحن إذا نظرنا إلى الوضع في مصر، سنلاحظ أنه تم تعديل قانون الحكم المحلي (الإدارة المحلية حاليا) الذي صدر في عام ١٩٧٦، وتم تعديله في قانون صدر عام ١٩٧٩، والذي كان يعطى للمجالس المحلية الشعبية المنتخبة الحق في الاستجواب وتقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة للمحافظ والوزراء مثل مجلس الشعب، ليسحب حق الاستجواب بعد ثلاثة أعوام من تطبيق هذا القانون، ليجعل من الحكم المحلي المعدل باسم الإدارة المحلية وجناحه المنتخب المجالس الشعبية المحلية"، مجرد جزء متمم للأجهزة التنفيذية بالحي القرية وفي النهاية المحافظة، والجميع في يد "المحافظ"، فهو الذي يختار القوائم، أو يوصي بمن يدخلها ومن يحرم من شرف دخولها[١١٤].

فهل يعقل أن نتحدث عن دور فعال للمجالس الشعبية المحلية أو دور إيجابي لها بشقيها الشعبي والتنفيذي، دون عودة الدور الرقابي والمحاسبي لها على الأجهزة المحلية.

وقد يثار تساؤل حول: من يتحمل عبء تلك المساءلة والمحاسبة. والإجابة على هذا السؤال يتضمن: نظريا، افتراض أن المجلس المحلي المنتخب، وعمليا تنصب المساءلة والمحاسبة على الإدارة التنفيذية المعينة أو المنتخبة.

ومن ثم، يؤكد البعض على أن تشتت المساءلة والمحاسبة بين مجالس تشريعية وأخرى تنفيذية يفقدها مصداقيتها، ويفرغها من مضمونها، ويشتت المسئولية، عكس ذلك يرى البعض الآخر أن العبء الأكبر في المسئولية والمحاسبة يقع على المجلس التنفيذي، والمستوى الإداري الذي يوجه إليه اللوم أو العقاب، ويعاب على هذا النمط من المحاسبة والمساءلة ارتباطه بنوع النظام الحزبي الموجود، والتوجه السياسي للحزب الذي يصل للسلطة، كما أنه أسلوب أو نمط إرضائي يستهدف إرضاء رغبات وطلبات الجمهور.

([113]) David Gladstone: British Social Welfare (London, Ucl, Press Limited, 1995) p.p. 289-299.

([١١٤]) أحمد منيسي: الانتخابات المحلية: نتائج باهتة تفرض تنمية الإصلاح (القاهرة: الأهرام: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، مجلة أحوال مصرية، السنة الخامسة العدد الثامن عشر، فريق ٢٠٠٢) ص ص ٧٣، ٧٤.

وأيا كان طبيعة أو نمط المساءلة الموجودة على المستوى المحلى، فإن ذلك بدوره رهن بطبيعة وصفات القيادة السياسية، فقد تتحول المساءلة الجماهيرية لأداة جيدة للابتكار وطرح لأفكار جيدة وقد تصبح مناخاً جيداً للضغط وتحقيق مصالح شخصية، ولكن في حكومة محلية قوية، ودعم جماهيري من الناخبين، يمكن للإدارة أن تسير في طريقها لتنفيذ برامجها وخططها الاستراتيجية.

وعلى أية حال، لا نشجع أن تترك أمر رقابة عمليات التنمية في أيد لا تخضع للمساءلة محلياً، فسمعة المحليات تجاه الفساد، الرشوة والمحاباة. دون مستوى الشبهات، لذلك يفضل أن تخضع لإشراف أو رقابة أو مساءلة ومحاسبة من قبل جمهور الناخبين، والحكومة المحلية في تلك المناطق، مع ضرورة أن توازن الحكومات المحلية بين من مواردها، والمناط بها تنفيذه من مهام ومسئوليات، وأن تضع في اعتبارها ديمومة او استمرارية أدائها لتلك المهام أو هذه الوظائف، لأنها في النهاية مسئولة أمام ناخبيها.

و من ثم يجب على الحكومات المحلية مراعاة الآتي: [١١٥]

١- عرض أنشطتها (أهدافها – الأداء الفعلي لها) على الجمهور باستمرار.

٢-وضع إجراءات محاسبية صارمة وإعلانها داخل وخارج أجهزتها.

٣-وضع إرشادات صريحة حول سلوك القادة والموظفين بها.

٤- وضع نظام تعاقدات مفتوح يحقق الشفافية.

٥- وضع نظام وإجراءات وترتيبات مالية تحقق الشفافية.

٦-وضع خطاب معلوماتي يحقق الصراحة والوضوح والصدق.

٧-وضع إطار عمل يحقق العدل والمساواة بين الناس.

٨-وضع إجراءات تحقق السرعة والسهولة لوصول الشكاوى للمستويات العليا.

٩- العمل على ضرورة وجود نظام تنشر منه المعلومات بشكل منظم.

١٠- وجود عدد كبير من الموردين (المنافسة).

أهم متطلبات تحديث مبدأ المساءلة والخضوع للمحاسبة في المحليات:

أ- أهمية مصارحة ومكاشفة الأجهزة المحلية للمواطنين بخدماتها وواجباتها نحوهم، مع ضرورة إعطاء المجالس الشعبية الحق فيا استجواب القيادات التنفيذية، والتأكيد على أن تكون تلك القيادات منتخبة بصورة حرة ونزيهة وعادلة من قبل المواطنين ومع التأكيد على أن الدور الرقابي أحد الوظائف المهمة للمجالس المحلية الشعبية على الأجهزة التنفيذية بالمحليات.

ب- ومن ثم يجب صياغة المهام الموكلة للقيادات التنفيذية المحلية بمستوياتها المختلفة لتحديد مسئولياتها الحقيقية حتى يحاسب عليها.

([115]) UN- Escap, What is Good Government, Bangkok, Thailand, 2001,p.4.

تحديث أساليب التمويل المحلي للمجالس المحلية:

أن أي إصلاحات للنظام المحلى، إن عاجلا أو آجلا سوف يترتب عليها آثاراً مالية على السلطة المحلية، ومن ثم يصبح يعد الإصلاح المالي أحد الأدوات الداعمة للتطوير والتحديث المنشود، وذلك من واقع انخفاض الموارد المالية للمحليات عن الحد اللازم لسد احتياجاتها، لذلك ينبغي عند بداية الإصلاح إمعان النظر في نظام التمويل الرأسمالي الموجود. [١١٦]

كذلك من الخطأ أن تظل الإدارة المحلية تعاني من نقص الموارد المالية، إن هذا النقص يساوى العجز عن استخدام السلطات الممنوحة لها ويؤدى إلى إصابة كل النظام بشيء أشبه بالشلل، والنقص في الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية، يكون في أغلب الأحوال نتيجة قصور في فهم الأجهزة المركزية لما هو مهم وعاجل في المناطق المحلية، وقد يكون العجز في التمويل راجع إلى قصور الإدارة المحلية في تحصيل الضرائب والعوائد والرسوم في حالة منحها تلك الصلاحيات على أساس خاطئ، مؤداه حماية دافع الضرائب المحلي وطلب حاجة الإقليم المالية من الخزانة العامة.[١١٧]

ولقد أصبح عدم قدرة المحليات على تدبير الموارد المالية الكافية لتنفيذ خططها وسياساتها المحلية، واحدة من أهم سمات العمل المحلي في مصر، مما يؤثر تأثيرا مباشرة على درجة استقلالية القرار المحلي، حيث تصل الإعانة الحكومية على سبيل المثال إلى ما يزيد عن ٨٠% من إجمالي مواردها، فالمحليات تعتمد اعتماداً شبه كامل على المخصصات المالية المركزية[١١٨]، ويؤكد الواقع الفعلي أن السلطة المحلية تعجز بمفردها عن إعداد استراتيجية مالية طويلة الأجل دون دعم من الخارج، وخاصة من السلطة المركزية، ولعل السبب في هذا يعزى إلى أن معظم أنشطة السلطة المحلية هي في الأساس لدعم أنشطة أو خدمات أخرى تطرحها مثلا السلطة المركزية على المستوى المحلي.

ومن ثم، تؤكد الدراسات على أن استقلال المحليات رهن بقدرتها على توليد دخول خاصة بها، تحررها من التبعية للدعم المالي المركزي، باعتبار أن التمويل الذاتي أحد مقومات الإدارة المحلية وبدونه لا تستطيع القيام بمهامها، كما أكدت الدراسات أن خبرات الدول في هذا المجال أثبتت وجود علاقة طردية إيجابية بين استقلال وحدات الإدارة المحلية، وقدرتها على الحصول على موارد مالية ذاتية.[١١٩]

ولما كان التمويل، هو العنصر الأول من عناصر تحقيق العمل، ولذا فإنه لابد من وضع وسائل تمويلية كافية في أيدي سلطات الإدارة المحلية لتستطيع السير في طريق النجاح، كما لابد من إيجاد نظام مالي مرن يكفل عدم إيجاد عراقيل أمام سلطات الإدارة المحلية عند الإنفاق على المشاريع المقررة، تحد من قدرتها

([١١٦])أحمد رشيد : نظرية الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص١٣٦ – ١٣٧.

([١١٧])سمير محمد عبد الوهاب: العلاقات المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية الإدارية المحلية، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، ص٦٦.

([118]) Christchurch: Community Governance TheRole of Local , Government May, 1999, p.7.

([١١٩])ماهر أبو المعاطي على: الخدمة الاجتماعية والإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٩.

على المبادرة والإبداع من جانب وعدم التبديد والانحراف من جانب آخر [١٢٠]، وخاصة في ضوء ما جاء به القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته حول الموارد المالية للمجالس المحلية في كل من المحافظة، المركز، المدينة والقرية واهتمامه أيضا بموازنات وحدات الإدارة المحلية، ولكنه لم يطلق حرية الوحدات المحلية في وضع موازناتها واعتبر الدولة صاحبة التمويل الأكبر في الموازنات المحلية، كما أكد على أن المحافظ هو صاحب اختصاص الإشراف في نطاق محافظته، لذلك كان للمحافظ سلطات واسعة فيما يتعلق بموازنات المجالس المحلية، كما افترض المشرع ضمنا أن هناك أجهزة مالية لكل وحدة محلية، وأن لكل وحدة محلية موازنة بالمفهوم العلمي، ولكن الواقع العملي غير ذلك، فالمحافظة فقط هي التي لديها تلك الأجهزة وموازناتها قائمة على أسس علمية، بينما الموازنة المحلية للوحدات المحلية الأدنى لا تعبر عن الواقع، فلا هي معبرة عن خطة محلية، ولا هي ترجمة مالية لهذه الخطة، وإنما هي مجرد قوائم قيمية يسترشد في وضعها بأرقام العام المنتهي مع زيادة معينة. [١٢١]

أساليب تمويل المحليات:

وتختلف الدول في أساليب تمويل وحداتها المحلية، فمنها ما اعتمد في ذلك على الضرائب المحلية، ونسبة من الضرائب المركزية، بالإضافة إلى الرسوم المحلية التي أجيز للوحدات المحلية فرضها، وعائد الخدمات التي تؤديها الوحدة بمقابل، ومنها ما خص سلطاته المحلية بضرائب عينية ذات طابع محلي بالإضافة إلى الرسوم وعائد الخدمات والدعم من خزينة الدولة [١٢٢]، وقد تلجأ الوحدات المحلية إلى الاقتراض، وهذا يعني أنه لا توجد موازنة مستقلة لهذه الوحدات المحلية، كما أن الأنظمة المالية والمحاسبية غير متناسبة مع التنمية المطلوبة للمجتمع المحلي الذي يقع في دائرة الوحدات المحلية، ولعلاج هذه المشكلة لابد أن يكون هناك تمويل ذاتي للمحليات وذلك عن طريق نقل الموارد المالية ذات الطابع المحلي من السلطات المركزية إلى الوحدات المحلية، بالإضافة إلى ضرورة تطوير الأنظمة المالية مع إدخال المفاهيم الحديثة في مجال المحاسبة.[١٢٣]

وعليه، يعتبر الجهد الذاتي من أهم وأسرع طرق التمويل لدى النظم المحلية بخاصة في المناطق الريفية، ولذا يجب أن يتحقق للوحدات المحلية تمويل كاف يمكنها من القيام بالتزاماتها وواجباتها حيال المواطنين المحليين، ويجب ملاحظة:

١- أن تكون مواردها كافية بحيث تتمكن من إقامة المشروعات والخدمات المطلوبة في النطاق المحلي.

٢- أن تكون مصادر التمويل محلية بقدر المستطاع.

([١٢٠])أحمد رشيد، عطيه حسين أفندي: مرجع سبق ذكره ، ص ص ٢٥٢: ٢٥٤

([١٢١])أحمد فوزى الصادي وآخرون، إسهامات الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية، (القاهرة، بل نرنت، ١٩٩٤)، ص١١٨.

(١٢٢)على السلمي: الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الغربية،١٩٨٨، ص ٤٩.

([١٢٣])أحمد فوزى الصاوي وآخرون، العمل مع الجماعات، مرجع سبق ذكره، ص١١٩.

٣- أن تكون مصادر التمويل ثابتة نسبيا حتى يمكن وضع ميزانية في ضوء هذه المصادر.

٤- أن يفتح مجال الإسهام للمواطنين في إقامة المشروعات وإدارتها.[١٢٤]

وفي إطار تطوير الموارد المالية يقترح اتباع الوحدات المحلية لعدة آليات منها:[١٢٥]

١-جذب القطاع الخاص وأصحاب رؤوس الأموال للاستثمار في المحليات، مع تطوير وتحسين أدوارهم على مستوى المجتمع المحلي.

٢-ينبغي سيطرة الحكومات والسلطات المحلية على مجالات الأنشطة الاقتصادية على أرضها، بغرض استرجاع رؤوس الأموال للمحليات، وذلك للتخلص من تبعية المحليات للسلطة المركزية.

٣-تشجيع الغرف التجارية المحلية في النهوض بالمشروعات التنموية، وتحقيق التوازن بين الدعم المركزي، وإيرادات السلطات المحلية.

٤- أن تستثمر جهودها التسويقية في الترويج لمزاياها الموجودة بمناطقها، أو تقدم الدراسات والأبحاث الجاهزة للشركات المستثمرة، وأن تستطلع آراء المستثمرين وتجيب عن أسئلتهم فيما يتعلق بعروض الاستثمار الجيدة، أو إجراء مفاوضات معهم.

٥- تشجيع الصناعات المحلية والمشروعات الصغيرة في المحليات.

وعلى الرغم من أن معظم تمويل المحليات يعتمد على دعم السلطة المركزية، إلا أن المحليات لابد وأن تسعي كما سبق وذكرنا إلى الحصول على إيرادات جانبية من الرسوم، الضرائب المفروضة على القطاع الاقتصادي الرأسمالي الموجود داخل نطاقها الجغرافي، مع مراعاة معدلات ربحية تلك المنظمات بحيث تحقق المرونة في تحصيل مستحقاتها، وبما لا يسبب ضيق للسلطة المركزية، وأن تبتعد المحليات قدر الإمكان عن فرض الضرائب باهظة تثير شجن المستثمرين وتشجع على هروبهم منها.

أهم متطلبات تطوير وتحديث الموارد المالية للمحليات:

أ- إيجاد قاعدة لتمويل الاستثمار في المحليات، تقوم في ضوئها المحليات بالآتي:

وضع خطط للاستثمار حديثة ومستمرة، من خلال رسم خريطة استثمارية واضحة للفرص الاستثمارية بكافة مناطقها المحلية التابعة لها، وتسويق تلك الفرص والمزايا الاستثمارية والترويج لها بكافة الوسائل، مع تعبئة وتنشيط الاستثمار المحلي من خلال المشاركة في المشروعات الاستثمارية الصغيرة وغيرها.

ب- السعي الدائم لتدبير الموارد اللازمة لتقديم خدمات ذات جودة وكفاءة للمواطنين.

ج- ضرورة تدعيم الحكومة لتحقيق الاستقلال المالي للمحليات.

([124]) Martin Boddy, Chistine Lambert andBaurnsape: City for the 21st Country? Globalization, Planning and Urban Change, Land: The Policy Press, 1997. P.9.

([125]) John Precott: Public Administration, Summer2001, vol. 78, no.2, p. 307.

٣-٢-٤ معوقات تطبيق الحوكمة في الادارة المحلية

إن أي تحديث أو تطوير لأبد أن تقابله بعض العراقيل والمعوقات التي تقف عائقا ضد هذا التحديث أو التطوير حيث تواجه الحوكمة المحلية مجموعة من العقبات التي تحول دون التطبيق الناجح لها ونذكر بعض هذه المعوقات التي تقف حائلا دون تطبيق مبادئ وأهداف الحوكمة في الادارة المحلية:

معوقات إدارية: وتتمثل في تعقد الإجراءات الإدارية وانعدام مرونة الهياكل التنظيمية، وانعدام التخطيط لبرامج الحوكمة المحلية، وكذلك وجود مخاوف على مستوى القيادات الإدارية العليا إضافة إلى غياب التنسيق بين الإدارات الحكومية المختلفة.

• معوقات بشرية: تتمثل في العراقيل الإدارية التي تجعل تطور الحوكمة المحلية عملية متعثرة، ومن أهم المعوقات الإدارية نجد، تعقيد الإجراءات وانعدام مرونة الهياكل التنظيمية، وكذلك انعدام التخطيط لبرامج الحوكمة المحلية وخاصة في الجانب الاستراتيجي، إضافة إلى وجود مخاوف على مستوى الإدارة العليا في بعض الدول من تنفيذ مشروع الحوكمة المحلية، نظرا لعناصر مهمة كالشفافية والمساءلة وتكافؤ الفرص والمشاركة.

معوقات مالية: وهي تشكل عقبة حاسمة، إذا لم يتم توفير المخصصات الكافية لتمويل البنية الأساسية للتحول الى الحوكمة الالكترونية كجزء من حوكمة الإدارة المحلية.

ونستطيع أن نذكر أن أبرز معوقات تطبيق الحوكمة في الإدارة المحلية ما يلي:

١- عدم صدور قانون الإدارة المحلية الجديد حتى الأن.
٢- ضعف التحول من المركزية الي اللامركزية وخاصة اللامركزية المالية.
٣- عدم وجود تطبيق فعلي للامركزية والديمقراطية المحلية.
٤- عدم وجود بيئة مناسبة وملائمة للمجتمع المدني والقطاع الخاص لممارسة دورهما كفاعلين في الحوكمة.
٥- وجود الفساد بأنواعه وعدم وجود نظام فعال للمساءلة.
٦- تدني مستوى المشاركة وغياب الدور الفعال للقطاع الخاص.
٧- عدم تبني نموذج الحوكمة الإلكترونية وتوطين التكنولوجيا الحديثة.
٨- ضعف التوعية بدور الحوكمة في محاربة الفساد وتطوير الادارة المحلية.

ويرى الباحث أن من أكثر العقبات التي تقف حائلاً لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة للإدارة المحلية في مصر هي " عدم صدور قانون الإدارة المحلية الجديد حتى الأن"، ومن أقل العقبات التي تقف حائلاً دون تنفيذ اليات الحوكمة في الادارة المحلية "عدم تبني نموذج الحوكمة الإلكترونية وتوطين التكنولوجيا الحديثة".

وهناك معوقات لتطبيق الحوكمة في الجهاز الإداري للدولة كما ذكرها د. طارق الحصري وكيل كلية الدراسات العليا Asst [١٢٦] والإدارة المحلية جزء من الجهاز الإداري للدولة لذلك تقف هذه المعوقات حائلا دون تطبيق الحوكمة :

١- تعقد هيكل الجهاز الإداري للدولة (الكفاءة / الفاعلية/ العدالة الاستجابة)

٢- ضعف نظم إعداد خطط التنمية القصيرة والطويلة الأجل (الكفاءة)

٣- سوء إدارة وعدم وجود موارد مالية كافية لتدريب الموظفين (الكفاءة / الفاعلية)

٤- ضعف نظم المحاسبة بناء على النتائج وتحقيق الأهداف (المساءلة / العدالة) |

٥- عدم وجود انظمة لإدارة الموارد البشرية الكفاءة /الفاعلية)

٦- النظم التقليدية لإعداد الموازنة وعدم المرونة في النقل بين الأبواب والبنود المالية الكفاءة / الفاعلية)

٧- غياب قانون لحرية تداول المعلومات (الشفافية /المساءلة)

٨- سوء البنية التحتية التكنولوجية والمعلوماتية (العدالة /كفاءة / الفاعلية)

٩- ضعف ثقافة تبادل المعلومات وانتشار ثقافة السرية (الشفافية /المشاركة)

١٠- عدم وجود إطار موحد لقياس رضا الجمهور (الشفافية /المشاركة)

١١- عدم احترام ثقافة العمل (من حيث الانضباط – الإنتاجية – تقديم الخدمة)

١٢- تضخم العمالة (بالأخص العمالة المساعدة) (الكفاءة الفاعلية)

١٣- كثرة التشريعات وتداخلها وتضاربها (سيادة القانون / مكافحة الفساد)

١٤- الفساد المالي والإداري (مكافحة الفساد / العدالة)

١٥- غياب الربط الممكن لجميع الوحدات الحسابية (الكفاءة الفاعلية)

١٦- قلة التواصل بين المواطنين وصانعي السياسات الشفافية /المشاركة)

١٧- عدم تقبل ثقافة تفويض السلطات الكفاءة / الفاعلية)

١٨- انتشار ثقافة المحسوبية (مكافحة الفساد / العدالة)

١٩- سوء حالة الأبنية الحكومية

٢٠- ثقافة مقاومة التغيير

---

[١٢٦] طارق الحصري، الحوكمة في الجهاز الإداري للدولة، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية.

انظر https://www.eces.org.eg/cms/NewsUploadsh

الفصل الثالث

حوكمة الإدارة المحلية والتنمية المستدامة

٣-٣-١ اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة

٣-٣-١-١ اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة في مصر

تجسد اللامركزية في الإدارة المحلية، والتي تعد بدورها فرعاً من السلطة التنفيذية، وتقوم باختصاصاتها من خلال جناحين هما المجالس التنفيذية التي تعينها السلطة التنفيذية، والمجالس المحلية التي تنتخب من المواطنين، وتنقسم إلى عدة وحدات لكل منها الشخصية الاعتبارية، هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وتساهم في تحقيق التنمية من خلال دورها في تولى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة للدولة وتحسين الخدمات المحلية الواقعة في نطاق دائرتها، هكذا تلعب الإدارة المحلية دورا في إعمال المقومات الأساسية للمجتمع في الدستور.

وبالرغم من التطورات الدستورية للإدارة المحلية، وما يتم الإعلان عنه برلمانيا وحكوميا من ضرورة تضافر الجهود المأمولة للنهوض بالإدارة المحلية لتفعيل دورها في عملية التنمية، وقيام وزارة التنمية المحلية بتنفيذ بعض الخطوات لتطبيق اللامركزية في المرحلة المقبلة، إلا أن التحول نحو اللامركزية في مصر لم يتم أو يستكمل بعد، بل يواجه تراجع تارة، وتباطؤ تارة أخرى، وتجاهل تارة فتارة، وتعثر مرات عديدة، وذلك للتراجع عن توفير آليات اللامركزية ومتطلباتها، والتباطؤ في تفعيل الاستحقاقات الدستورية، والارتكاز إلى بقاء صيغة الدولة المركزية كما هو عليه. [١٢٧]

وكذلك غياب خطة تنفيذ التحول التدريجي، وانعدام المطالب المجتمعية إلا فيما يقتصر فقط على احتياجات التمثيل السياسي وعقد الانتخابات المحلية. في ضوء ذلك تتجه هذه الورقة البحثية لتحديد سياسة اللامركزية ماهيتها وأبرز برامجها في الخبرة المصرية الحكومية، وتحليل سياسات اللامركزية التي تتبانها السلطة التنفيذية الراهنة عبر "رؤية مصر ٢٠٣٠" والبرنامجين الحكوميين التاليين [١٢٨]على انتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل مجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤، من خلال تناول وتحليل دور الإدارة المحلية في دعم التنمية المستدامة في إطار كلا من؛ المحددات الدستورية وما تلتزم به الدولة ليس فقط من دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية بل وأيضا توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية؛ المحددات الإدارية فيما يرتبط بحدود اختصاصات الإدارة المحلية فيما يتعلق باللامركزية المالية الذى يتمثل في خمسة برامج فقط داخل المحافظات.

---

[127] Applications to EMU Sustainability Indicators, with Member Countries". University DegliStudi Di Roma, Working Paper No., 75, (2004), p.21

[١٢٨] فرواط، يونس، (أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق تنمية المستدامة، على المستوي المحلي – الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في تحقيق العلمية المستدامة)، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع، العدد ٨ ديسمبر ٢٠١٦، ص ٧٣

وأخيرا من ناحية ثالثة؛ استعراض وقراءة فيما ذكر صراحة حول الإدارة المحلية في "رؤية ٢٠٣٠"، وأبرز ما ورد حول اللامركزية أو الإدارة المحلية في هذين البرنامجين في إطار الفترتين الرئاستين المتتاليتين منذ صدور الدستور الحالي الذي ألزم أي حكومة بالحصول على ثقة البرلمان قبل بدء عملها، وكذلك وفى ضوء اتساق برامج عمل الحكومة مع "رؤية ٢٠٣٠"، ومن ثم تقديم تصور مقترح حول تطوير سياسات اللامركزية في برامج الحكومة لتحقيق الأهداف المبتغاة للتنمية المستدامة في مصر. وقد بدا أن هناك معوقات تواجهها الإدارة المحلية في مصر في إحداث تنمية، منها وجود فجوة بين التشريع والممارسة في العمل المحلى، كذلك عدم وجود مجالس محلية منذ ثورة (٢٥) يناير ٢٠١١ حتى الآن، وتأتى مشكلة ضعف التمويل من أبرز التحديات التي تنقص من فعالية دور الإدارة المحلية في التنمية المستدامة.

وعلى قدر أهمية برنامج الحكومة والذى يتسق مع "رؤية مصر ٢٠٣٠"، فإنه يجب أن تهتم السلطة التنفيذية بتعظيم التمويل الذاتي والمحلى، من هنا تتأتى ضرورة اعطاء الإدارة المحلية دور واهتمام كبيرين مما هو الآن في "رؤية مصر ٢٠٣٠" ١٢٩وبرنامج الحكومة الحالي، حتى يمكن أن تقوم الإدارة المحلية بمساهمتها في تحقيق التنمية المستدامة. وذلك عن طريق توافر الإرادة السياسية لتطبيق اللامركزية، وتهيئة البيئتين التشريعية والإدارية، وتطوير القانون بمراعاة باقي القوانين ذات الصلة بالعمل المحلى بما يحقق التكامل والتجانس القانونيين، وتوازن اختصاصات الإدارة المحلية مع مسئولياتها، وتقوية عمل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية ووحداتها، وتنمية ثقافة سياسية تشجع البعدين القبلي والعائلي في القبول بالزيادة المتوقعة لتمثيل الفئات الاجتماعية في المجالس المحلية القادمة.

٣-٣-١-٢ علاقة اللامركزية والإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة:

تمثلت الوحدات المحلية بكل اطيافها المختلفة، وهذه المؤسسات يمكن استعراضها بالترتيب حسب درجة علاقتها بالإدارة المحلية، كما يلي:

١. الديوان العام ويخضع بالكامل للإدارة المحلية
٢. مديريات الخدمات تخضع ماليا وإداريا للمحافظات لكن لا تملك الوحدات المحلية أية سلطة بشأنها، في حين تدرج موازنتها وتتبع الوزارات وتشمل (١٢) مديرية، هي الزراعة، والتربية والتعليم، والصحة، والطب البيطري، والشباب والرياضة، والتموين، والتضامن الاجتماعي، والإسكان والتعمير، والطرق والنقل، والقوى العاملة، والتنظيم والإدارة، والضرائب العقارية

٣- المديريات المركزية والسيادية تتبع الوزارات السيادية والهيئات المركزية ويقتصر دور الإدارة المحلية فيما يتعلق بتوفير بعض المعدات أو الأجهزة اللازمة للقيام بأعمالها على المستوى المحلي، وهي؛ الري، والثقافة، والمالية، والأمن، والأوقاف، والضرائب.

---

[١٢٩] كمال المنوفى، أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٧، ص ٢٨٣.

٤. الهيئات العامة الاقتصادية والشركات القابضة التابعة لها مثل المياه والصرف الصحي وغيرها وتختص بالمرافق العامة، ويقتصر دور الوحدات المحلية فقط في المساعدة في تنفيذ برامجها والسياسات العامة بالمحافظات.

من هنا يتبين أن لا يوجد أي نوع من اللامركزية المالية إلا في برامج محدودة هي برامج التنمية المحلية، وهي خمسة برامج فقط داخل المحافظات أو ما تعرف بالديوان العام، وتوجد هذه البرامج في كل وحدة محلية، وتختص الدواوين العامة بالوحدات المحلية في تحديد استثمارات هذه القطاعات، وفقا لاحتياجاتها، كما تتولى تنفيذ هذه الاستثمارات، وتشمل هذه القطاعات أو البرامج على النحو التالي : الكهرباء (البرامج والمشروعات الخاصة بمد وتدعيم شبكات الكهرباء بالمحافظة). والنقل والمواصلات (مشروعات رصف الطرق المحلية والطرق الداخلية وبناء الكبارى، والأنفاق والمعديات).[١٣٠]

تعبر السياسة العامة عن استجابات النظام السياسي لضغوط وظروف البيئة المحيطة، وفي إحدى معانيها تعد خياراتها ترجمة التفضيلات السلطة التنفيذية وليس المطالب المواطنين، وهذا ينعكس على محتوى السياسة العامة التي تتبناها هذه السلطة الحاكمة، يتطابق ذلك مع ما ذهب إليه توماس داى Thomas DYE من أن السياسة العامة تشير إلى ما تختار الحكومات القيام أو الامتناع عن القيام به. أي قد يكون جوهر السياسة العامة هو تجاهل المشكلة أو الموقف موضع الاهتمام تتضمن سياسة الأخذ باللامركزية في مصر نوعين من العلاقات؛ أحداهما العلاقات الأفقية في نطاق كل وحدة محلية، والأخرى العلاقات الرأسية بين المستويات المحلية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم الإدارتين العامة والمحلية على أساس من اللامركزية، وبذلك تعتبر سياسة اللامركزية استراتيجية عامة أو برنامج قومي في مجالات التنمية المستدامة والإصلاح الإداري تتعلق بأسلوب ممارسة الحكم، وهي بذلك تصبح نقيضا للممارسة التي تخضع للأسلوب المركزي، ويكون تولى وحدات الإدارة المحلية لاختصاصاتها في نطاق دائرتها من صلاحيات لا يتعدى بأي حال حدود السياسة والخطة العامتين. ويوجد بالمحافظات أربعة أنواع من المؤسسات الحكومية ضمن الإدارة العامة للدولة، ولكن علاقة الإدارة المحلية فيما يتعلق بالإجراءات التي تم اتخاذها وأهم البرامج الحكومية والتي تعنى باللامركزية في مصر، سواء أكانت تجارب كلية أو جزئية، ومنها الخطوات التي تم اتخاذها منذ عام ٢٠٠٦ في برنامج التحول نحو اللامركزية [١٣١]والتي توقفت مع نهاية عام ٢٠١١، وحيث ان تجربة البرنامج القومي ووحدة دعم اللامركزية في تطبيق اللامركزية بشكل جزئي، وكذلك المنشور الوزاري لوزير المالية يمنح سلطات وزير المالية لرؤساء المجالس

---

[١٣٠] ام جيهان عبد اللطيف الرفاعي، "الرقابة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق – جامعة طنطا، (٢٠١٠)، ص١١٣

[١٣١] للاطلاع على ملخص مراحل البرنامج واستراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية التى أعدتها وحدة دعم اللامركزية بوزارة الدولة للتنمية المحلية فى؛ صالح الشيخ، تجربة اللامركزية فى مصر: دراسة رصدية توثيقية، أحوال مصرية، العدد ٦١، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، صيف ٢٠١٦)، ص ص ٨٥-٩٦ .

الشعبية المحلية بالمحافظات فيما يتعلق بالموازنات المحلية لكل محافظة من محافظات مصر في موازنة العام المالي ٢٠٠٩/٢٠١٠ ء برنامج اللامركزية والحوكمة التابع لوزارة التنمية المحلية والذي يستند إلى معطيات الإطار الدستوري الحالي ومطلب إصدار قانون جديد للإدارة المحلية"، مشروع إصلاح الإدارة العامة والتنمية المحلية بالتعاون بين وزارة التنمية المحلية والاتحاد الأوروبي، وبرنامج التنمية المحلية في صعيد مصر ضمن مشروع توطين أهداف التنمية المستدامة والذي يساهم في تمويله البنك الدولي وبالتعاون في تنفيذه محافظتي سوهاج وقنا مع وزارات التنمية المحلية والتخطيط والتجارة والصناعة والمالية، ويركز على تحسين البنية الأساسية ودعم الميزة التنافسية.

وكذلك مساهمات وأنشطة الحكومة المصرية وبعض الجهات المانحة في تدعيم التوجه نحو اللامركزية في السنوات الماضية، ومنها: مبادرة دعم اللامركزية التي نفذتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالاتفاق مع الحكومة المصرية ممثلة في وزارة التنمية المحلية في عدد من المحافظات المصرية، وقيام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بتنفيذ مشروعات مصر لتنمية القرية، ومشروع التخطيط العمراني التشاركي في مجال الإسكان، ودعم البنية المعلوماتية للامركزية. ويلاحظ من جميع أنشطة دعم اللامركزية هذه، أنه لا توجد برامج تواجه الأطر المحلية التي تعوق مشاركة المرأة، بل أنها جهود تفتقد بعد الاستدامة، وتقتصر فقط على أنشطة تعزيز مشاركة المرأة ودعم المترشحات المحتملات في المجالس المحلية. هذا وبالرغم من الصلة ما بين اللامركزية وتمكين النوع الاجتماعي في الإدارة المحلية، إلا أن الممارسات الواقعية تحمل تحيزات ثقافية وسياسية وترسخ من التفاوتات الاقتصادية والمعوقات الإدارية.

الإدارة المحلية في استراتيجية مصر للتنمية المستدامة "رؤية ٢٠٣٠": يشير مفهوم التنمية المستدامة إلى أن احتياجات الحاضر والارتقاء بالرفاهية الاجتماعية لا يمكن أن يكون على حساب قدرة الأجيال القادمة في تلبية متطلباتها من التنمية، مع ضرورة دمج البعد البيئي في السياسات التنموية الاقتصادية والاجتماعية وتعرف التنمية المستدامة في مستوياتها المحلية بأنها تلك العملية التي يتمكن من خلالها المجتمع المحلي من تحديد حاجاته وأهدافه، وفقا لأولوياته، مع العمل على تحقيقها، بما يستجيب لحاجات الأجيال الحالية، دون الإضرار بالأجيال القادمة. وتعرف أيضا بأنها استراتيجية التنمية المجتمع، تستند إلى الموارد الذاتية والإبداعية والمبادرات الفردية والمجتمعية، مع مراعاة العدالة والتطور والاستمرارية والاستدامة والحفاظ على حل الأجيال القادمة، أي أن التنمية المستدامة على المستوى المحلي تعن عملية التنمية التي يشارك فيها كافة الأطراف والشركاء، التحفيز المقومات المحلية بصورة تتسم بالتطور والاستدامة.

تشترك التعريفات السابقة في أن جوهر التنمية المستدامة بتمثل في التوجه نحو المستقبل والأخذ في الاعتبار مصبر الأجيال المقبلة في أي خطط برامج أو مشروعات للتنمية. أما أبعاد التنمية المستدامة فتتمثل في الأبعاد الاقتصادية، والاجتماعية والبيئية.

تمثل استراتيجية التنمية المستدامة "رؤية ٢٠٣٠" إعادة النظر في الرؤية التنموية للدولة لمواكبة التطورات العالمية وتتوافق مع أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (٢٠١٥ – ٢٠٣٠) وأجندة أفريقيا ٢٠٦٣،

وتراعي الاستراتيجية مبدأ تكافؤ الفرص وسد الفجوات التنموية والاستخدام الأمثل للموارد ودعم عدالة استخدامها، مما جعل الرؤية الاستراتيجية هذه تتضمن أهدافه شاملة لكافة مرتكزات وقطاعات الدولة المصرية. (١٣٢)

وتنقسم استراتيجية مصر ٢٠٣٠، إلى أبعاد رئيسية تشمل البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي، وتتضمن (١٢) محورا رئيسيا، تشمل محور التعليم والابتكار والمعرفة والبحث العلمي، والصحة، والعدالة الاجتماعية، والشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية، والتنمية الاقتصادية، والتنمية العمرانية، والطاقة، والثقافة والبيئة، والسياسة الداخلية، والأمن القومي والسياسة الخارجية.

هكذا يمكن تناول موقع ودور الإدارة المحلية في رؤية مصر ٢٠٣٠ في ضوء أبعاد ومحاور وأليات الاستراتيجية التي أوضحت هذا الموقع من الاهتمام، أو بينت مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق برامج التنمية المستدامة بصورة صريحة، كما يلي : جاء ذكر الإدارة المحلية ضمن البعد الاقتصادي في المحور الرابع الذي يتعلق بالشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية ، وقد شملت برامج هذا المحور فيما يرتبط بالإدارة المحلية كجزء من الإدارة العامة للدولة، جمع بيانات خريطة مصر التنموية على نظام معلومات جغرافي في كافة القطاعات، والانتهاء من وتنفيذ البة مشاركة المحليات والمواطنين في وضع الموازنة، وتقديم خدمات مميزة مرتفعة الجودة باستخدام الأساليب التكنولوجية.

ذكرت أيضا الإدارة المحلية في البعد الاجتماعي في المحور السادس الخاص بقطاع الصحة، وفيما يرتبط ببرامج قياس أداء الصحة حتى عام ٢٠٣٠ تم إيضاح أن تمكن المحليات من تقديم الخدمات الصحية في إطار من اللامركزية.

٣-٣-١-٣ الدور البيئي في رؤية مصر ٢٠٢٠-٢٠٣٠م لتحقيق التنمية المستدامة :

بينما في البعد البيئي حددت الرؤية دور الإدارة المحلية في المحور العاشر الخاص بقطاع التنمية العمرانية وذلك فيما يتمثل في تفعيل دور المحليات في تنفيذ وإدارة المخططات العمرانية، وكذلك ما يتعلق بالاقتصاد الأخضر والنقل في المدن : بينما تناول محور السياسة الداخلية: دعم اللامركزية وتمكين المجتمع المحلي في صنع واتخاذ القرار من خلال إقرار وتطبيق قانون "الحكم المحلى" بما يمكن الوحدات المحلية من إدارة الامركزية المجتمعاتها المحلية في إطار المساءله والشفافية • تضمنت رؤية مصر ٢٠٣٠ آلية المتابعة والتقييم للاستراتيجية وحددت صلاحيات المراقبة، والتنفيذ، وتقارير متابعة الأداء، ومراقبة الآليات، **وقد حددت "رؤية مصر ٢٠٣٠" مساهمة الإدارة المحلية فقط في مراقبة الأليات** إن هذا الاهتمام بتطوير الإدارة المحلية وتحقيق مساهمتها كما تمت الإشارة إليه في "رؤية مصر ٢٠٣٠"، يؤكد أهمية دور الإدارة المحلية بجناحيها المنتخب والمعينمن الضرورى ذكر ملاحظة أن في محور السياسة الداخلية من "رؤية

(132) http://mld.gov.eg/ar/programs/details/4

مصر ٢٠٣٠ ثم ذكر "الحكم المحلى" وليس "الإدارة المحلية وهذا يتطلب دقة في استخدام المفاهيم من التباطؤ إلى التراجع: اللامركزية بين برنامجين حكوميين:

أ- اللامركزية في برنامج الحكومة السابقة مارس ٢٠١٦ وفقا لهذا البرنامج من أهم التحديات على المستويات الاقتصادي والاجتماعي والإداري التي تواجه الحكومة في سياسة التحول التدريجي نحو اللامركزية، تشير إلى انخفاض جودة الخدمات العامة والحاجة إلى ضخ المزيد من الموارد لرفع مستواها وارتفاع عجز الموازنة العامة للدولة، وكذلك المعوقات الإدارية لتطبيق الحوكمة. [١٣٣]

وقد تضمن المحور الثاني من هذا البرنامج والخاص بترسيخ البنية الديمقراطية وتدعيمها فيما يتعلق باللامركزية: دعم اللامركزية وتمكين المجتمع المحلي من صنع واتخاذ القرار، وانعقاد الانتخابات المحلية بينما تتمثل العوامل التي يتوقف عليها نجاح برنامج الحكومة للتحول التدريجي هذا، في: الربط بين اللامركزية وتطبيق الحوكمة بما تشتمل عليه من مبادئ النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وعدم تضارب المصالح وجميعها تفيد في تنفيذ سياسات اللامركزية كما تمثل ركائز أساسية في عدم إخفاق تنفيذ أي مشروعات تنموية محلية وقد تمت الإشارة كذلك إلى تطوير العمل في مجال التنمية المحلية واستهداف إحداث نقلة نوعية في ظل توزان اقتصادي و اجتماعي يشمل الإدارة المحلية.

ب-اللامركزية في برنامج الحكومة الحالية يوليه ٢٠١٨ إن برنامج عمل الحكومة الجديدة، والذي يمتد لأربع سنوات قادمة من ١٨/ ٢٠١٩ إلى ٢١/ ٢٠٢٢، ويعرف ببرنامج "مصر تنطلق، والذي يرتكز على التوجهات الواردة بخطاب التكليف الرئاسي يونيو ٢٠١٨ ومبني على الاتساق مع "رؤية ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة، ويأتي في إطار برنامج الحكومة للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي الراهن، وبرغم الإعلان عن حتمية استمرارية العمل الحكومي في البناء على أسس الحكومات السابقة، إلا أن قراءة برنامج الحكومة الحالية تشير إلى غير ذلك فيما يتعلق بالتوجه نحو اللامركزية، حيث قد خلا هذا البرنامج من الإشارة إلى أي التزامات تجاه التحول التدريجي نحو اللامركزية، وكان الاكتفاء ضمن محاوره الخمسة بالحديث عن التنمية في مستوياتها المحلية، وتحديدا برنامج معالجة الفجوات التنموية، وعدم التمييز النوع والذي يستهدف المرأة وتحسين أوضاعها، وهذا ما أكده إعلان وزير التنمية المحلية لأهم ملامح خطة الوزارة خلال الأربع سنوات المقبلة ضمن برنامج الحكومة. [١٣٤]

اشتمل برنامج معالجة الفجوات التنموية ضمن محور تحسين مستوى معيشة المواطن المصري على عدة برامج فرعية، منها: تدعيم خطط التنمية بالمحافظات وذلك في خدمات الكهرباء والطاقة، والطرق والنقل، الأمن والإطفاء والمرور، النظافة وتحسين البيئة، وهي البرامج المحلية فعليا، بينما مجال المرأة والطفل من

---

[١٣٣] سامح فوزي، "المساءلة والشفافية. إشكاليات تحديث الإدارة المصرية فيعالم متغير"، الناشر: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، (١٩٩٩)، ص١١.

[١٣٥] رئاسة مجلس الوزراء – بيان الحكومة الذى ألقاه رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب، ٣ يوليو ٢٠١٨، فى الرابط التالي: http://www.cabinet.gov.eg/Arabic/MediaCenter/CabinetNews/Pages/gov.aspx

ضمن برامج الإدارة المحلية فقد ذكر في برنامج منفصل ضمن برنامج الحكومة، هذا فضلا عن التنمية المحلية في الصعيد والذي ينفذ بمحافظة سوهاج وقنا، كذلك تفعيل دور صندوق التنمية المحلية في توفير فرص عمل وفروض ميسرة المشروعات متناهية الصغر بالمحافظات للشباب والمرأة المعيلة، وأيضا توفير فروش ميسرة من البنوك من خلال "مشروعك" التابع لوازرة التنمية المحلية، وبلا شك هذ يعد محدود جدا. كما تناول برنامج عدم التمييز النوعي تنفيذ عدد من الأنشطة التي تراعي وتستهدف المرأة، واشتمل على تفعيل المشاركة الاقتصادية والاجتماعية، والتمكين السياسي والإداري، وتوفير الحماية الاجتماعية من خلال تفعيل دورها في الحفاظ على الموارد الطبيعية، ومواجهة العنف.[١٣٥]

٣-٣-١-٤ مستقبل سياسات اللامركزية في مصر:

إن هناك إمكانية فعلية بعد دستور ٢٠١٤ للانتقال بالإدارة المحلية إلى مستوى من الفاعلية لم تشهده من قبل حيث ينظم الدستور الجديد نظام الإدارة المحلية واختصاصاتها بما يتجاوز ما كان قائما في الدساتير السابقة، وذلك لما تمت الإشارة إليه صراحة من تطورات دستورية هامة تتمثل في دعم الدولة اللامركزية الإدارية والمالية.

هذا ويشترط ملائمة التوجه نحو اللامركزية للظروف الدولة ذاتها، فحتى الدول التي تطبق اللامركزية تختلف فيما بينها، وذلك يتطلب عدة عوامل يجب توافرها، وبما يتناسب مع السباق المصري، تتمثل هذه العناصر الترابية في سلطات اتخاذ القرارات المحلية، والاختصاصات المحلية التي تستند للأطر التشريعية، والموارد وطرق جلبها.

لذا يكون من المناسب إيجاد صيغة واضحة للعلاقة بين المركز واللامركزية وتحديد الأدوار فيما بينهما متفق عليها تشريعيا، ومن المهم المراعاة في ذلك للأوضاع والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكذلك التشريعات الأخرى ذات الصلة بعمل الإدارة المحلية وأخذها في الاعتبار، بمعنى أنه يجب التجانس والتكامل مع حزمة التشريعات الأخرى ذات الارتباط لكونها القوانين المؤثرة على التحول السليم نحو اللامركزية ويتوفق عليها فاعلية تطبيق أي تعديل أو تطوير لقانون الإدارة المحلية فيما يتعلق بالتوجه نحو اللامركزية.

جدير بالذكر أن اللامركزية في مصر ما زالت تواجه تحدي التوازن بينها وبين المركزية، بين صلاحيات الإدارة المحلية وحدود السياسة والموازنة العامتين للدولة.

---

(135) http://mld.gov.eg/ar/programs/details/4

٣-٣-١-٥ مساهمة اللامركزية ودور الإدارة المحلية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية:

إن الإدارة المحلية تمارس عدة وظائف وصلاحيات متعلقة بالتنمية في جميع مجالاتها، نظرا لذلك، يصبح من المهم تطوير وتعزيز دور الوحدات المحلية أن تكون وحدات تنموية تتمكن من تحقيق الاستغلال الأكفأ والفعال للموارد وتعيين مقومات التنمية المحلية بكل وحدة بما يحقق المصلحة العامة للمواطنين وثقتهم هكذا يمكن تطوير الإدارة المحلية لإحداث التنمية المستدامة في أبعادها المختلفة[١٣٦] كما يلي :

١- دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية: يأتي من خلال تنمية الموارد المحلية لتدبير والحصول على موارد مالية ودور الدولة في توفير المعاونة العلمية والفنية والإدارية اللازمة لآليات ومتطلبات التنمية المحلية

٢- إسهام الإدارة المحلية في التنمية الاجتماعية: ذلك من خلال جعل المجتمعات المحلية تتميز في العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص الاقتصادية والاجتماعية ومواجهة الفساد وتضارب المصالح على المستوى المحلي، وذلك يكفل حقوق المواطنين في المشاركة والتوزيع العادل للخدمات في ضوء معايير الحوكمة[١٣٧]

٣- بينما على جانب التنمية البيئية، فللإدارة المحلية أن تقوم بالمساهمة في الاقتصاد الأخضر وحماية البيئة من التلوث وتجنب الإهدار البيئي، وتباشر دورها في تدعيم الحرف والصناعات التراثية القائمة على موارد البيئة المحلية وتعزيز دور أنشطة الجمعيات والمبادرات التي تهتم بهذه المجالات وحتى يمكن أن تساهم الإدارة المحلية في إحداث التنمية المستدامة جغرافيا، فأن ذلك يستلزم تفعيل دورها في إعداد الموازنة العامة، ومراقبة أهداف تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واعتماد معايير تربط بين التخطيط العمراني ومتطلبات التنمية، والاستفادة القصوى من المساحات والمسافات للعقارات والمباني والمرافق في الوحدات المحلية كما يمكن إشراك الإدارة المحلية في زيادة وتوسيع فرص الاستثمار لتحقيق النمو والتنمية، بحيث يتم وضع وتفعيل الية مؤسسية وقانونية واضحة للتشاور مع الحكومة التنمية الاستثمار على المستوى المحلي، بما يتيح للوحدات المحلية تحديد الفرص الاستثمارية في ضوء الخطة الاستثمارية العامة للدولة.

كما لا بد من إلزام الوحدات المحلية بإصدار أدلة محدثة مطبوعة وإلكترونية تتضمن بيانات دقيقة حول فرص ومجالات الاستثمار في نطاقها الجغرافي -كما يمكن تدعيم مجالات أخرى وتعبئة الموارد الذاتية منها: تعزيز الاقتصاد التعاوني، حيث يمكن للإدارة المحلية أن تلعب دورا في تشجيع ودعم الجمعيات التعاونية بأنواعها التي تتنوع ما بين النشاط الاستهلاكي، النشاط الانتاجي، النشاط الزراعي، النشاط الاسكاني، ونشاط الثروة المائية، وتؤهلها للقيام بدور فاعل في التنمية المحلية، حيث أقر الدستور في مادته (٣٣) بأن الملكية التعاونية في أحدى أنواع الملكيات في مصر بجانب الملكيتين العامة والخاصة، كما

---

[١٣٦] سامح فوزي، "المساءلة والشفافية. إشكاليات تحديث الإدارة المصرية فيعالم متغير"، مرجع سبق ذكره، ص١١.

[١٣٧] مصطفى النمر، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط، المعهد المصرى للدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٦ أكتوبر، ٢٠١٧، ص ٧.

أكدت المادة (٣٧) على النشاط التعاوني في الاقتصاد وتعني قانون الإدارة المحلية الحالي رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ بالجمعيات التعاونية حيث ذكرت المادة (١٦) أن للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الموازنة المعتمدة.

وختاماً : نستطيع القول إن الهدف الأساسي لأي حكومة لابد وأن يتمثل في تحسين حياة المواطنين وإتاحة المقومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمعناها الدستورية التي تمثل جزءا من التنمية المستدامة التي بدورها تتوجه للمستقبل بدون إضرار بالبيئة وإهمال لمتطلبات الأجيال القادمة والعبرة ليست فقط بالإعلان عن الأخذ أو التوجه نحو اللامركزية ، حيث أن اللامركزية ليست هدفا وإنما تعد سياسة فعالة تؤدي إلى إصلاح الإدارة والحكم في الدولة، كما أن مزاياها لا يمكن الاستفادة منها إلا بتقوية مؤسسات وحدات الإدارة المحلية وتمكينها من أداء أدوارها، وجميع ذلك يجب مراعاته في رسم سياسات اللامركزية وقد بدا أن هناك معوقات تواجهها الإدارة المحلية في مصر في إحداث تنمية، منها وجود فجوة بين التشريع والممارسة في العمل المحلي، كذلك عدم وجود مجالس محلية منذ ثورة (٢٥) يناير ٢٠١١ حتى الآن. وتأتي مشكلة ضعف التمويل من أبرز التحديات التي تنقص من فعالية دور الإدارة المحلية في التنمية المستدامة.[١٣٨]

-مؤشرات تنموية في تطبيق الحوكمة في مصر:

وعلى قدر أهمية برنامج الحكومة والذي يتسق مع "رؤية مصر ٢٠٣٠"، فإنه يجب أن تهتم السلطة التنفيذية بتعظيم التمويل الذاتي والمحلي، من هنا تأتي ضرورة اعطاء الإدارة المحلية دور واهتمام كبيرين مما هو الأن في رؤية مصر ٢٠٣٠ وبرنامج الحكومة الحالي، حتى يمكن أن تقوم الإدارة المحلية بمساهمتها في تحقيق التنمية المستدامة ن وذلك عن طريق توافر الإرادة السياسية لتطبيق اللامركزية. وتهيئة البيئتين التشريعية والإدارية، وتطوير القانون بمراعاة يأتي القوانين ذات الصلة بالعمل المحلى بما يحقق التكامل والتجانس القانونيين، وتوازن اختصاصات الإدارة المحلية مع مسئولياتها، وتقوية عمل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية ووحداتها، وتنمية ثقافة سياسية تشجع البعدين القبلي والعائلي في القبول بالزيادة المتوقعة التمثيل الغنات الاجتماعية في المجالس المحلية القادمة.

---

[١٣٨] أحمد فاروق غنيم، عند الله شحاتة خطاب، "المؤسسات والإصلاح الاقتصادي في مصر"، "الإصلاح المؤسسي والتنمية في مصر، مركز شركاء التنمية البحوث والاستشارات والتدريب (PID)، القاهرة، (٢٠٠٧)، ص ١٤

٣-٣-٢ اللامركزية ومكافحة الفقر

أهملت الأدبيات الاقتصادية عن الفقر لفترة طويلة الأهمية المحتملة للامركزية في تحقيق أهداف تخفيض الفقر مثل تشجيع الفرص، والتمكين، والمشاركة، والأمن، وحقوق الفقراء والمستبعدين على المستوى المحلي. فمنذ أواخر القرن العشرين، وهناك اهتمام متزايد بموضوع اللامركزية على المستويين الأكاديمي والتطبيقي، وذلك في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدها العالم، خاصة بعد أن تأكد أن الفقراء لم يستفيدوا من الأنشطة والبرامج المركزية في العديد من البلدان النامية في العقود الأخيرة. فلقد قامت تجارب التنمية التى تم تبنيها في هذه الدول على أساس أن فوائد التنمية سوف تنساب عبر المجتمعات والمناطق الجغرافية وفئات الدخل.

فكان الاعتقاد أن الحكومة المركزية يمكنها إدارة التغيير على جميع المستويات، متجاهلا الظروف المتنوعة في المناطق المختلفة واحتياجات الفقراء.

ونظرا لما سبق، ازداد الاهتمام فى السنوات الأخيرة بالعلاقة بين اللامركزية ومكافحة الفقر، انطلاقا من أنه إذا كان تحقيق الاستقرار الاقتصادي، واعادة التوزيع بين أقاليم الدولة يندرج في إطار مسئوليات الحكومة المركزية، فإن تخصيص الموارد هو المجال الذي تلعب فيه الوحدات المحلية الدور الرئيسي بكفاءة أعلى، لأن قراراتها ستكون أكثر ارتباطاً بنمط الاحتياجات المحلية، وأكثر قدرة على تطبيق برامج العدالة الاجتماعية، خاصة برامج الرفاهية الاجتماعية وبرامج مكافحة الفقر.

وعلى الرغم من اتجاه العديد من دول العالم إلى تبنى برامج اللامركزية التى كان من شأنها إتاحة فرص المشاركة والتمكين والمساءلة لدى المواطنين فى مناطق الدولة المختلفة، انطلاقا من كونهم أدرى بشؤنهم وبشؤن مجتمعاتهم، إلا أن الوضع مختلف على المستويات الأكاديمية والتطبيقية فى الدول العربية.

فمن ناحية، لم يتم تسليط الضوء على العلاقة بين اللامركزية وبرامج مكافحة الفقر فى الأوساط الأكاديمية. ومن ناحية أخرى، مازالت البرامج التى تتبناها الحكومات العربية لمكافحة الفقر برامج مركزية، خاصة فى ظل عدم الاهتمام بتطبيق برامج جادة للامركزية في الدول العربية.

٣-٣-٢-١ مفهوم الفقر ومفهوم اللامركزية

الفقر هنا كمفهوم متعدد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية- كما يعرفه تقرير البنك الدولي لمحاربة الفقر- هو الحرمان الإنساني. وينطوي البعد الاقتصادي التقليدي على انخفاض مستويات الدخل وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية للاستهلاك المنزلي. ويركز البعد الاجتماعي على مستويات الصحة والتعليم، وتقاس بمؤشرات مثل معدلات وفيات الرضع والأطفال دون الخامسة من العمر، والعمر المتوقع، ومعدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية. وينطوي البعد السياسي على ما يسميه البنك بـ "اختفاء الصوت والعجز عن السلطة"، ويقاس من خلال مزيج من الأساليب التشاركية ومؤشرات مثل نطاق الحريات المدنية والسياسية [١٣٩].

واللامركزية هى عبارة عن توزيع السلطات والمسؤوليات بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة) بين الحكومة المركزية وغيرها من الوحدات الإدارية والفرعية والهيئات الإقليمية والمحلية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، بما فيها القطاع الخاص والمنظمات الأهلية سواء من خلال التفويض أو النقل.

وتأخذ اللامركزية عدة أبعاد: سياسية، ومالية، وإدارية. وتتمثل اللامركزية السياسية فى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين(المجلس المحلى) المزيد من السلطات في صنع القرار العام، استنادا إلى أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الواسعة تكون أفضل وأكثر ارتباطاً بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية. وتهتم اللامركزية الإدارية بإعادة توزيع السلطة، والمسئولية والموارد المالية، لتقديم الخدمات العامة مثل التعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية، أو الإسكان بين مستويات الحكم المختلفة. وتتضمن نقل مسؤولية التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي. واللامركزية المالية عنصر رئيس للامركزية. فإذا كانت الوحدات المحلية والمنظمات الخاصة تنفذ وظائف لامركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات، وكذلك أيضاً سلطة صنع قرارات الإنفاق. ويمكن أن تأخذ اللامركزية المالية أشكالاً كثيرة مثل: التمويل الذاتي أو استرداد التكلفة (من خلال نفقات تكاليف المنتج)والتمويل المشترك أو ترتيبات الإنتاج المشترك والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية، وتوسيع الإيرادات المحلية، من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة.

كما تأخذ شكل التحويلات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة عطاء، والوحدات المحلية الحق في الاقتراض. وفي حالة التحويلات المشروطة، تكون الوحدات المحلية مسئولة أمام الحكومة المركزية عنها. أما بالنسبة للتحويلات غير المشروطة، فإن الوحدات المحلية تكون مسئولة عنها أمام مواطنيها.

---

(139) Gordon Crawford, (2008), (Decentralization and the Limits to Poverty Reduction: Findings from Ghana, Oxford Development Studies, Vol. 36, No. 2, June.p. 237.
.

٣- ٣-٢-٢ علاقة اللامركزية بالفقر

على الرغم من تبنى كثير من الدول في السنوات الأخيرة الديمقراطية على المستويين الوطني والمحلى، إلا أن الغالبية العظمى من الفقراء في المناطق الريفية لم يكونوا شركاء فاعلين في الحكم، الأمر الذي جعل نظم الحكم أقل استجابة لاحتياجاتهم واهتماماتهم. ففى "نيجيريا"، قدمت الحكومة العديد من البرامج لمكافحة الفقر، إلا أنها باءت كلها بالفشل، وذلك نتيجة مجموعة من العوامل كان من أهمها: انخفاض مستويات المشاركة من جانب الفقراء وتجاهل أصواتهم في صنع وتنفيذ هذه البرامج، حيث كانت القرارات تؤخذ من أعلى إلى أسفل، بدلاً من أسفل إلى أعلى، الأمر الذي ترتب عليه عدم الاستجابة للاحتياجات الخاصة بالفقراء. ولذلك، تبنت نيجيريا بعض الاستراتيجيات لمكافحة الفقر في المناطق النائية والريفية، ومنها: استراتيجية الحد من الفقر التى قامت على أساس مشاركة الفقراء في هذه المناطق في تصميم وتنفيذ البرامج من أجل تحقيق الكفاءة في استخدام وتوزيع الموارد، والاهتمام بالبنية التحتية التي تؤثر مباشرةً على إنتاجية القطاع في المناطق النائية، وتحقيق المساواة بين الفقراء في استخدام وسائل المواصلات والاتصالات، وامداد الخدمات، والتعليم، وتوفير مياه نقية للشرب.(١٤٠)

وفى العديد من الدول النامية في آسيا والمحيط الهادئ، تم الشروع خلال الخمسينيات والستينيات والسبعينيات من القرن العشرين فى برامج التنمية المجتمعية، ولكنها اعتبرت سكان الريف مستفيدين وليسوا مشاركين في عملية التنمية، حيث وضعت من أعلى إلى أسفل، دون مراعاة للظروف والاحتياجات المحلية. ولذلك، فإن الجزء الأكبر من فوائد البرامج لم يتدفق إلى القرى، ولكن تم احتكارها من قبل الأفضل حالا من فئات المجتمعات الريفية. كما فشلت بعض استراتيجيات التنمية في السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين مثل برامج التنمية الريفية المتكاملة، ومنهج الاحتياجات الأساسية والبنية التحتية والتنمية الريفية والتي كانت تهدف إلى الحد من الفقر، نظرا لعدم مشاركة المجتمعات المحلية في تصميم وتنفيذ تلك البرامج.

وتعمل اللامركزية على تحسين الكفاءة، فالوحدات المحلية هي الأقرب إلى الناس، ومن ثم فإن لديها معلومات أفضل عن احتياجاتهم ومطالبهم. وفي ظل اللامركزية والحكم المحلي، يكون تقديم الخدمات أقرب إلى الناس، وتحسين استجابة الحكومة المركزية لمطالب الجمهور، وبالتالي الحد من الفقر على وجه السرعة، وتمكين وحدات الحكم المحلى من أن تكون أكثر انخراطا في عملية التنمية وأنشطة الحد من الفقر. وفي هذه الحالة، تتحقق منافع اللامركزية مثل الديمقراطية والمشاركة الشعبية، والاستجابة والمساءلة والإنصاف، وبالتالي تؤدي اللامركزية إلى زيادة الاستجابة للفقراء. (١٤١)

---

(140) Chanchal Kumar Sharma(2006), Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes , Indian Journal of Political Science ,No.1,Vol LXVII ,pp.49-64.

(141) Jonathan A (2010).Local Government and Poverty Eradication in Canadian Social Science Vol. 6, No. 5, pp. 200-208.

وفي نيبال، كانت سياسات اللامركزية خلال فترة الخطة التاسعة (٢٠٠٢-١٩٩٧) أكثر وضوحا، بهدف تقوية الوحدات المحلية لتحمل مسؤولية صياغة وتنفيذ خطط التنمية المحلية من تلقاء نفسها، وزيادة المشاركة الشعبية في تعبئة وتوزيع الموارد المحلية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات والمناطق المحرومة، واستحقاق المرأة، والسكان الأصليين والمناطق الريفية، وتعزيز مشاركة السكان المحليين من أجل التنمية المستدامة. وطرحت الحكومة في عام ١٩٩٥برنامج "دعونا نبني قريتنا بأنفسنا" من أجل: تسريع التنمية المحلية من خلال الاستفادة من العمالة المتاحة محليا، والموارد والمؤسسات دون تدخل خارجي.

وفى عام ،١٩٩٩صدر قانون الحكم الذاتي المحلي الذي أكد على أهداف اللامركزية ونقل السلطة والموارد والقوى العاملة والمساءلة للهيئات المحلية. ومن هنا، شددت الخطة العاشرة على أن فوائد التنمية ستصل إلى الغالبية العظمى من الناس، إذا كان اتخاذ القرار ِات يتم عن طريق الشعب، وإذا تمت تعبئة الموارد المحلية في المقام الأول على المستوى المحلي، وإذا كان للهيئات المحلية زمام القيادة في العمل على مستوى التنمية المحلية. وكما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى النامية، اعتبرت اللامركزية في نيبال إستراتيجية للتطوير المؤسسي الرئيسي للوصول إلى المستوى المحلي، وتمكين الفقراء والفئات المحرومة. وتطلب ذلك من المنظمات غير الحكومية وممثلي المجتمع المدني أن يكمل كل منهما الآخر، وتجنب التداخل، بحيث تصل نتائج السياسات إلى مستوى الأسر الريفية.

وتشير تجارب بعض الدول إلى كيفية تأثير اللامركزية على الفقر، حيث تبين أن هناك أربع مجموعات مختلفة من التأثير هي: التأثير الإيجابي، والتأثير الإيجابي إلى حد ما، والتأثير المختلط، واللاتأثير أو التأثير السلبي.

ولكل مجموعة أو فئة درجة تتراوح بين (٣نجوم) إيجابي(وصفر) سلبي. وقد أوضحت الدراسات أن الدول ذات الأداء الإيجابي (بوليفيا، وبعض الولايات الهندية– مثل ولايتى البنغال الغربية) قد تبنت المنهج الشامل للامركزية، بما في ذلك اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية، مما قد يفسر النجاح النسبي لها. فالعملية تجاوزت عدم التركيز إلى التفويض الحقيقي للسلطة إلى مستويات الحكم الأدنى مع دعم من الحكومة المركزية، وتبني سياسات موازية للتغلب على الآثار الجانبية للامركزية مثل زيادة التفاوت بين المناطق.

وبالنسبة للدول ذات الأداء الإيجابي إلى حد ما جنوب أفريقيا، والفلبين، وغانا (فقد تبنت برامج للامركزية) ناجحة نسبياً مع تأثير محدود على الفقر، وتقييد استقلالية الحكم المحلي جزئياً بتحديد الحكومة المركزية للوظائف المحلية تفصيلياً، وكذلك للإجراءات جنوب أفريقيا (أو وجود بعض المعينين من قبل الحكومة المركزية في الهيئات المحلية الحاكمة) غانا. (وقد خفض ذلك من قدرة الحكم المحلي على تنفيذ السياسات التي يقررها محلياً ولها تأثير سلبي على المشاركة) التمكين (. وفي حالة الفلبين، قيد الفساد المتفشي والتوزيع غير المتكافئ للتحويلات المركزية سلطة أو قدرة الحكومة المحلية على تحقيق السياسات المناصرة للفقراء. ومع ذلك، تحققت في هذه الدول انجازات يمكن نسبها للامركزية.

وفي غانا، زاد الاهتمام ببناء الطرق الجديدة وتقديم الإعانات للفقراء من الوصول إلى الخدمات. كما تزايدت المشاركة السياسية للفقراء، وأصبحت الوحدات المحلية أكثر استجابة للاحتياجات المحلية. وحققت جنوب أفريقيا بعض التقدم في البنية الأساسية والإسكان والمشاركة، حتى إذا كانت درجة التقدم التي حققت موضع تساؤل.

وبالنسبة للدول ذات الأداء السلبي والمختلط، فإنها تتسم بأنها ذات برامج غير مكتملة للامركزية) أوغندا، حيث اللامركزية المالية ضعيفة، والتفويض المحدود للسلطات) مادهيا برادش، (أو اللامركزية الفاشلة) غينيا (وبدون تأثير على الفقر أو ربما لها أثر سلبي على ذلك. فالحكومة المحلية تعمل كوكيلة للحكومة المركزية ولهيئاتها، في ظل قلة الموارد وعدم وجود سلطة لصنع القرار. [١٤٢]

٣- ٣-٢-٣ آليات اللامركزية في مكافحة الفقر

اعتمدت الدول التى حققت نجاحا واضحا فى تطبيق اللامركزية ومكافحة الفقر على عدة آليات تمكن الفقراء والمهمشين بصفة عامة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا. ويمكن تناول هذه الآليات على الوجه الاتى:

أولا: آليات التمكين السياسى

تشمل آليات التمكين السياسى: تمكين المواطنين من المشاركة فى تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم، ومن المساءلة، والتمثيل فى المجالس المحلية والمنظمات الأخرى.

١- إشراك الفقراء والمهمشين فى تحديد احتياجاتهم

على الرغم من أن تشكيل مجالس محلية تمثل المواطنين المحليين وتدير المجتمعات المحلية أمر ضرورى لتحقيق المشاركة الديمقراطية، إلا أننا هنا نكون أمام ما يعرف باللامركزية الرأسية- أي نقل السلطة، والوظائف والمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية - التي تعزز المشاركة، والتمثيل.

ولذلك، تتطلب المشاركة بمعناها الواسع اللامركزية الأفقية التي يتم من خلالها تدعيم وتمكين المجتمع المحلي - المواطنون ومنظمات المجتمع المدني - من تحديد ووضع خطط وبرامج التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وهناك العديد من الآليات التي يتم من خلالها إشراك الفقراء في القضايا العامة. وكمثال على ذلك، تنشئ بعض الدول لجانا تسمى بـ "لجان تنمية المجتمع"، لتحديد الاحتياجات والأولويات في خططها الإنمائية، ومراعاة ذلك في عملية التخطيط على المستوى المحلي، وذلك لضمان المشاركة الفعلية للسكان في التنمية. ومما لا شك فيه أن هذا التخطيط التشاركي يؤدي إلى جعل المجالس المحلية أكثر استجابة لاحتياجات وأولويات ومشاكل الفقراء. كما يجعلها أكثر فعالية وكفاءة في مجال الاستثمار في البنية الأساسية للفقراء.

---

(142) Johonnes Jutting, (2005),what makes Decentralization in Developing Countries ProPoor? The European Journal of Development Research, Vol.17/No.4, December PP.626-648.

كما توفر أيضا الوحدات المحلية آليات أخرى مثل الاستفتاء، واعطاء الحق للمواطنين في المبادرة بطرح مشروعات ومقترحات وأفكار معينة. [١٤٣]

ولذلك لجأت العديد من الدول إلى ترتيبات تشاركية تشتمل على اجتماعات عامة ومنتديات للجماعات المختلفة (الشباب والكبار) وجمعيات المجاورات، وجلسات الاستماع العام، والحق في المبادرة بالإقصاء أو الاستفتاء.

ويمكن أن تحتوي هذه كل المواطنين في البلدية (جمعية/ القرية) في الهند(أوممثلين لهم)اللجان في بوليفيا(والمحقق في الشكاوى) في اليابان وفي الفلبين، على سبيل المثال، تستطيع كل الأقاليم والبلديات والقرى أن تنشئ مجالس للتنمية المحلية لوضع توجيهات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ولمراجعة موازنات الحكم المحلي، و ١/١٤الأعضاء يكون لممثلين للمنظمات غير الحكومية والمجتمعية.

٢- التمثيل في المجالس المحلية:

في ظل اللامركزية، يمكن حماية الأقليات، والجماعات المهمشة مثل النساء، والفقراء، والمسنين، أو الجماعات المختلطة عرقيا أو ثقافيا، حيث تمنح هذه الأقليات والجماعات الحق في أن تكون حرة كجماعة.

وفي كثير من الدول، تصمم السلطة الممنوحة للوحدات المحلية، لتأكيد الإدارة الذاتية وحقوق الأقليات.

فقد يعاد رسم حدود المركز والإقليم لمصلحة جماعة محددة. ففي أوغندا، تم إنشاء ١١مركزا جديدا خلال ٥ سنوات، لإعطاء شكل سياسي واقليمي للجماعات الإثنية واللغوية. وعندما يشكل سكان الريف منطقة خاصة بهم، يمكن أن تعزز الديمقراطية المحلية من استقلالهم ورقابتهم على السياسات التي تؤثر عليهم. وفى التجربة الفرنسية، كان التأكيد على مبادئ المواطنة نابعا من التهميش لجماعات من السكان، نتيجة لعملية التحضر والتنمية الاقتصادية، وليس نتيجة للانقسامات في السكان أو الهجرات المختلفة. وفي الهند، تمثل الطبقات والفئات الضعيفة حوالي ٢٢,٥ % من إجمالي أعضاء المجالس المحلية. وقد يتم الاعتراف بحق المرأة في التصويت على المستوي المحلي قبل الاعتراف به على المستوى القومى.

ففي الهند، يتم تخصيص ١/٣المقاعد والمناصب الرئيسية للمرأة. وتشكل المرأة في الفلبين ٢٥%من الموظفين المحليين المنتخبين.

٣- المساءلة والشفافية:

أوضحت الدراسات أن الانتخابات المحلية في العديد من الدول لا تكون فعالة، خاصة فى ظل المحسوبية وسيطرة النخبة والتحيزات النخبوية. ومن هنا، تعطى آليات المساءلة للفقراء والمهمشين صوتًا مباشرا في السياسات التي تضعها وتنفذها الوحدات المحلية أكثر من الانتخابات والمجالس المحلية.

---

(143) Mary Rose Kufral, (2001) Decentralization and citizen participation in Urban Chile: The Transfer of Health and Education Administration to Local Government, Chapel Hill University of North Carolina, pp.86-87.

والمساءلة هنا هي الدرجة التي يتعين على الوحدات المحلية عندها أن تفسر وتبرر ما فعلته أو فشلت في أن تفعله.

ففى ظل اللامركزية، يكون المسؤولون المحليون أكثر خضوعا لمساءلة المواطنين المحليين، ومن ثم يسعون إلى إشباع احتياجاتهم وأولوياتهم، وليس أولويات الحكومة المركزية.

ومما لا شك فيه أن شعور المواطن بأن هناك وسائل شرعية لاسترداد حقه عندما يظلم هي أساس حقوق الإنسان. فإذا شعر السكان الذين همشوا أو لم يمارسوا أبدا تأثيرا سياسيا أنهم يستطيعون أن يؤثروا على القرارات، من خلال الديمقراطية المحلية، فإن الأكثر احتمالا أنهم سوف يكونون أكثر رغبة في التمسك بحقوقهم. ففي الفلبين، أظهر استقصاء أن المواطنين أكثر رضاء عن حكوماتهم المحلية من الحكومة القومية، وأنهم يشعرون بأنهم أكثر قدرة على التأثير في الحكومة المحلية من الأخرى.

ولذلك، تتطلب الديمقراطية الجيدة أن يمتلك المواطنون فرصا واضحة لإسماع صوتهم للهيئات العامة. ويشتمل ذلك على ضرورة إتاحة آليات تمكن المواطنين من إيصال الشكاوى والمقترحات والمطالب إلى المجالس المنتخبة ومن المشاركة في حل مشاكل المجتمع أو وضع أولويات الإنفاق العام.

وللمساءلة فى مجال الحكم المحلى شكلان هما: مساءلة الموظفين المحليين أمام المجلس المحلى، ومساءلة الأخير أمام المواطن المحلى. وفي ظل الشكل الأول للمساءلة، تتشابه مساءلة الموظفين المحليين أمام المجلس المحلى مع مساءلة الوزراء أمام البرلمان، فلأعضاء المجالس المحلية الإشراف على أداء الخدمات المحلية، ومن ثم يخضع الموظفون المحليون لرقابة واشراف الأعضاء المنتخبين بصفتهم ممثلين للناخبين. أما بالنسبة لمساءلة أعضاء المجالس المحلية أمام المواطن المحلى، فإن الانتخابات المحلية كعنصر أساسي من عناصر الديمقراطية المحلية تعطى المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين ومساءلتهم، والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، ومدى استجابتهم للمطالب المحلية المشروعة.

ومما لا شك فيه أن نظام مساءلة المواطن لعضو المجلس المحلي يفوق – إلى حد ما – نظام مساءلة أعضاء البرلمان أمام الناخبين، فصغر حجم الوحدة المحلية، وقرب الأعضاء المنتخبين من الناخبين، مكانيا، واجتماعيا يساعد على خلق اتصال فعال بينهم وبين المواطنين. كما يؤدى إلى إحساس المواطن المحلى بعلاقة مباشرة مع العضو المنتخب، مما يجعل عملية الرقابة الشعبية على المجلس المحلى أكثر فعالية. ونظراً للضرائب المحلية التي يحس بها المواطن إحساسا مباشرا، ويقع ثقلها مباشرة عليه، فإنه سيكون حريصا على إنفاقها في الأوجه الصحيحة وعلى محاسبة القائمين عليها وتقدير ما يحصل عليه في مقابلها.

وتكون المساءلة أكثر فاعلية في الحالات الآتية: إطار تشريعي وقانوني يدعم حق المواطن في الحصول على المعلومات ويضمن قيام الموظف المحلي بواجب توفير هذه المعلومات للمواطن، إذا ما طلبها، واتاحة آليات الإفصاح عن الثروات) قوانين منع تضارب المصالح) ، سواء كانت من قبل أعضاء المجالس المحلية

أو القيادات التنفيذية، ووجود جهاز على المستوى المحلي يختص بمتابعة إقرارات الذمة المالية واتخاذ الإجراءات القانونية في حالة عدم تقديمها في الموعد المحدد طبقاً للقانون.

ومن أهم الابتكارات الأساسية التي جذبت الانتباه عن إمكانية المساءلة بطاقات تقييم المواطنين في ولاية بنجالور بالهند، وهي عبارة عن استقصاء تشاركي عن التغذية العكسية عن أداء الخدمات العامة.

وهناك مثال آخر هو جماعات المنتفعين والتي تضمن أن الخدمات تقدم كما يجب. وأيضا ميثاق المواطن في مومباي في الهند والتي تغطي خدمات عامة تفصيلية لكل قسم في البلدية. وهناك أيضا آليات أخرى مثل مجالس المدارس المحلية في شيكاغو في الولايات المتحدة الأمريكية، ولجان إدارة المدارس في باكستان.

ويؤكد دور المجالس المحلية في تلقى شكاوى المواطنين والقرارات التي تتخذها الوحدات المحلية قد تحيد عن جادة الصواب، ومن ثم يجب على الوحدات المحلية أن تفتح للمتضررين من تلك القرارات منافذ التظلم، لتصحيح مثل هذه القرارات. ولذلك، تحرص دول كثيرة مثل بريطانيا، والسويد على إيجاد نظام مستقل لتلقى الشكاوى والتظلمات من المواطنين المحليين والعمل على حلها. وهذا النظام هو نظام المدعى المحلى لشئون الوحدات المحلية والذي يطلق عليه أحيانا الأمبودسمان المحلى.

وتحقيقا لما سبق، يجب أن يمتلك المواطنون آليات، لمعرفة ما يفعله الممثلون المنتخبون بالنيابة عنهم. ويشتمل هذا المطلب على امتلاك المعلومات في الوقت المناسب عن القرارات التي تتخذها الهيئات العامة، ومن الذين يصنعون هذه القرارات وكيف تم توزيع الموارد والموازنات والمرتبات، والعقود.

كما تتطلب من الهيئات العامة أن تنشر معلومات عن أنشطتها وقراراتها وانفاقها وأن يستطيع المواطنون الحصول على هذه المعلومات عند الطلب، ولذلك لابد من عرض هذه المعلومات بالشكل الذي يسهل على معظم المواطنين الوصول إليها مثل تقارير توزع على نطاق واسع– أرقام سهلة الاستيعاب، وقواعد واجراءات لصنع القرارات تنشر في الوقت المناسب.

كما تتطلب الشفافية الإعلان عن اجتماعات وجلسات المجالس الشعبية المحلية بمختلف مستوياتها والسماح للمواطنين بحضورها لعرض مشاكلهم والاطلاع على ما يدور بداخلها من مناقشات تتعلق بالميزانية المحلية وجميع القضايا التي تهم المواطنين. [١٤٤]

إن جعل المعلومات متاحة للعامة هو نقطة البداية للكثير من مبادرات المساءلة. ففي الهند، هناك لجان المراجعة الاجتماعية التي تتكون من أشخاص معروفين بسمعتهم وينشرون النتائج عن كيفية إنفاق المال العام وتخصيصه.

وفي ولاية راجستان بالهند، هناك جلسات الاستماع العام التي تجبر الموظفين العموم على مراجعة تخصيصهم للموارد. ومن أهم آليات المساءلة جعل المعلومات عن التمويل المحلي متاحة للعامة، والسماح

---

(١٤٤) سمير محمد عبد الوهاب، (٢٠٠٩) الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ص ٢٦.

للمواطنين بالمشاركة في وضع الموازنة من خلال ممارسات الموازنة بالمشاركة، والمبادرة بتحليل الموازنة والذي يجعل المعلومات متاحة أمام المواطنين ويؤثر في التوزيع وسياسات الإيرادات. كما أن المشاركة في وضع الموازنة يوفر للمواطنين العاديين الفرصة في الحصول على المعلومات عنها.

ثانيا: آليات التمكين الاقتصادي والاجتماعي

يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى الحد من الفقر، من خلال عدة آليات يتم من خلالها تمكين الفقراء اقتصاديا واجتماعيا وتشمل هذه الآليات ما يلى:

١- تقديم الوحدات المحلية الخدمات الأساسية:

يمثل التوفير العام للخدمات أداة أساسية للحد من الفقر. فالخدمات الأساسية، كالتعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأساسية والمياه الصالحة للشرب للمواطنين تمثل المصدر الأساسي الذي يحصل من خلاله الفقراء على هذه الخدمات الأساسية لتحقيق مستوى معيشي ملائم. ويمكن من خلال اللامركزية تقديم تلك الخدمات، حيث تشير التجارب الدولية (الهند والصين) إلى أنه مع زيادة مستوى النفقات دون الوطنية، يزيد الإنفاق على الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم، لصالح الفقراء.

وتستطيع الوحدات المحلية تحديد الوعاء الضريبي، وتحصيل بعض أنواع الضرائب والرسوم (ضرائب الملكية العقارية ورسوم الخدمات) ، وذلك نظراً لاقترابها من المجتمع المحلي. والوحدات المحلية تكون أكثر قدرة على تعبئة الموارد المالية، لأن احتمال التهرب الضريبي يكون أقل، نظراً للارتباط المباشر بين الضريبة التي يدفعها المجتمع المحلي ومنافع الخدمات التي تؤول إليه، ولكون الوحدات المحلية أكثر قرباً للمجتمع المحلي، وأكثر استجابة لاحتياجاته، وتوجد تجارب ناجحة في دول أمريكا اللاتينية أثبتت إمكانية تعبئة الموارد في المجتمعات المحلية الفقيرة، بالرغم من تدهور أوضاعها الاقتصادية، وذلك في صورة عينية، من خلال توفير خدمات عناصر الإنتاج من الأرض والعمل.

ويحقق الإنفاق العام من خلال المجالس المحلية كفاءة إنتاجية أعلى، إذ يمكن توفير نفس الخدمة بتكلفة أقل وربما بكمية أكبر وبجودة أفضل. ويساعد على ذلك ما يتوافر لدى الوحدات المحلية معلومات أشمل وأكثر دقة عن المجتمع المحلي، مقارنة بالحكومة المركزية. ويمكن ذلك الوحدات المحلية من تحديد طرق أقل تكلفة لتوفير الخدمات العامة، ويسمح بتركيز الإنفاق العام على الخدمات التي يحتاجها هذا المجتمع، وتوفير موارد يمكن أن تهدر على خدمات تعكس احتياجات أقل.

وتستطيع الوحدات المحلية في ظل اللامركزية المالية زيادة الإنفاق المرتبط بالفقراء. فقربها من المواطنين يمكنها من التعرف على الفقراء وتحديدهم، ومن ثم استهدافهم من خلال السلع والخدمات الأساسية التي عادة ما تكون مدعومة حكومياً.

والمجالس المحلية- فى ظل اللامركزية- تكون أكثر استجابة للمطالب المحلية من الحكومة المركزية، لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلى وظروفه واحساسها بالمسئولية المباشرة تجاه الناخبين، ولعلم أعضائها بأن إعادة انتخابهم تتوقف على موقف الرأي العام المحلى من أدائهم واستجابتهم لمطالب المواطنين. وعلى

العكس من ذلك، تكون الحكومة المركزية أقل قدرة على الاستجابة للمطالب والحاجات المحلية من الوحدات المحلية، لأنها تعتمد على التخصص الوظيفي وتقديم الخدمات على نمط موحد في جميع أنحاء الدولة، بغض النظر عن الظروف المتنوعة للمحليات. [١٤٥]

وقد بينت دراسة على بوليفيا خلال الفترة) (١٩٩٦-١٩٩١) قبل وبعد التحول إلى اللامركزية المالية في عام ١٩٩٤أن التحول إلى اللامركزية، كان له أثر إيجابي معنوي على تغيير نمط الاستثمار العام لصالح الاستثمار في الخدمات العامة الأساسية التي ترتبط بخفض الفقر، حيث ارتفع الاستثمار في قطاعات التعليم، والمياه، والصرف الصحي، والصحة.

٢- إعادة توزيع الدخل

تسهم اللامركزية في إعادة توزيع الدخل، من خلال ما تمتلكه من سلطات تمكنها من فرض أو الإعفاء من الضرائب المحلية، وبالتالي يمكن تضييق الفارق في الدخل بين الطبقات الغنية والأخرى الفقيرة، لأن مثل هذه الضرائب يكون لها دور في تشجيع الفقراء على تنفيذ مشروعات محلية صغيرة أو متوسطة) .(١٧

٣- توفير فرص العمل:

تستطيع الوحدات المحلية أن تمكن الفقراء أو الفئات المهمشة اقتصاديا، من خلال توفير فرص عمل لهم أو مساعدتهم على إقامة مشروعات تدر عليهم دخولا منتظمة، وذلك بتوفير القروض المناسبة لهم. الحكومة المحلية تحاول من خلال عمل هذه المجالس المحلية النهوض "بالنمو الوظيفي" وايجاد فرص عمل من خلال توفير مشاريع ومبادرات للنمو ينظر إليها كجزء من الحل من أجل إعادة البناء الاقتصادي والتغلب على الخسائر الموجودة في الصناعة، وحل مشكلة البطالة. وفي عام ٢٠٠١،عززت "دول الكومنولث" دعمها للاقتصاد المحلي، محاولة إدخاله في برامج للشراكة الإقليمية. وكانت هذه البرامج عبارة عن وسيلة لإمداد المساعدات المالية للمجتمعات المحلية وضمان الاستقلالية والبناء الذاتي لهذه المجتمعات المحلية، وتحت شعار هذا البرنامج فإن الحكومة المحلية تعتبر "شريكة أو عاملة للبناء" في العملية الاقتصادية. [١٤٦]

---

[١٤٥] سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢.

[146] Joachim von Braun and Ulrike Grote,(2000), Does Decentralization Serve the Poor? Center for Development Research (ZEF-Bonn) University of Bonn, Germany IMFconference on fiscal decentralization20-21November in Washington D.C. November (draft).

٣- ٣-٢-٤ النتائج وأساليب تفعيل دو اللامركزية فى مكافحة الفقر

فى إطار العرض السابق لعلاقة اللامركزية بالفقر، سواء بصفة عامة أو فى الخبرات الدولية والعربية، نعرض أهم النتائج والمقترحات التى من شأنها تفعيل دور اللامركزية فى مكافحة الفقر.

أولا: النتائج

يمكن القول مما سبق إن هناك مجموعة من النتائج المهمة والتى تتمثل فيما يلى:

١- تباين علاقة اللامركزية بمكافحة الفقر:

أكدت الخبرة الدولية والعربية أن دور اللامركزية فى مكافحة الفقر يتوقف على توافر مجموعة من المتطلبات التى تتمثل فى تمكين الوحدات والمجالس المحلية من تقديم الخدمات للمواطنين بصفة عامة بمن فيهم الفقراء، وذلك من خلال إعطائها السلطات الكافية التى تمكنها من ذلك، بما فيها الموارد المالية والقدرة على مساءلة القيادات التنفيذية، كما أكدت ضرورة إشراك الفقراء فى تحديد احتياجاتهم ووضع الخطط المحلية، وتمثيلهم فى المجالس المحلية، مع توفير الآليات المناسبة لهم للتقدم بمقترحاتهم وشكاواهم.

٢- وجود مخاطر للامركزية على الفقراء:

أن اللامركزية إذا لم يتم تصميمها والإعداد لها بطريقة صحيحة قد تؤدى إلى مخاطر للفقراء أنفسهم، فقد يكون المستفيدون من اللامركزية هم القيادات التقليدية وأصحاب النفوذ، مما يؤدى إلى ظهور نخب محلية تضع السياسات التى تخدم مصالحها الشخصية على حساب الفقراء، ويحدث ذلك عندما لا يتم توفير الآليات التى تعمل على إشراك الفقراء فى تحديد احتياجاتهم، وعندما لا يتم تمكينهم من المساءلة، ولا يتم مراعاة تباين المناطق عن بعضها البعض، ودون مراعاة للاحتياجات الفعلية للفقراء أو تحديد واضح ودقيق لمن هم الفقراء أساسا.

ثانيا: المقترحات

فى ضوء النتائج السابقة، نطرح المقترحات الاتية:

١- التحديد الدقيق والواضح لاختصاصات الوحدات المحلية:

يجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، بحيث يكون معروفاً ما الذي ينبغي عليها أن تؤديه، وما الذي ينبغي عليها ألا تؤديه ويدخل في نطاق اختصاص المؤسسات المركزية.

ويمكن أن يقتصر دور الوزارات على الجوانب الفنية، بينما تترك الجوانب الإدارية والتنفيذية للوحدات المحلية. ومن ناحية أخرى، فإنه يجب أن يكون لكل مستوى محلي اختصاصاته الواضحة والتي لا يجوز لمستوى أخر (المحافظة مثلاً) أن يتدخل فيها.

ويمكن أن تتمثل اختصاصات المحافظة في كل ما يهم جميع أبناء المحافظة والتي تكون أقدر على تأديتها – كمستوى أكبر – من المستوى الثاني (المدينة – الحي – القرية)، ونرى ضرورة توضيح أدوار ومسئوليات المجالس المحلية والتنفيذية على المستويات المختلفة، وكذلك آليات التعاون والشراكة بينهما، بحيث يكون

كل مستوى إداري مسؤلا عن إدارة شئونه، وأن تكون القرارات التي تصدرها المجالس المحلية والتنفيذية على كل مستوى نافذة، طالما أنها غير مخالفة للوائح والقوانين.

وتتعين زيادة اختصاصات المجالس المحلية على المستويات المختلفة فيما يتعلق بالخطة والموازنة، بحيث يكون لها دور أصيل في التخطيط للمشروعات والإشراف على تنفيذها وعدم اقتصار هذا الدور على إقرار الخطة والموازنة فقط.

٢- التأكيد على دور المجالس المحلية فى مكافحة الفقر:

يستطيع المجلس المحلى أن يؤكد على حقوق الفقراء فى صنع القرار فى المجالات والسياسات المختلفه (التعليم- الصحة- النقل العام - الزراعة - الضمان الاجتماعي)، ولذلك تمثل اللجان الإطار التنظيمي الذي من خلاله تتم دراسة المقترحات والتقارير التي تنطوي بالتأكيد على حقوق الفقراء.

ويتعين إعطاء المجالس المحلية السلطات والاختصاصات التي تمكنها من القيام بدورها على أحسن وجه، سواء في صنع السياسات العامة المحلية أو في متابعة تنفيذها.

٣- الشفافية والحق فى الحصول على المعلومات:

مما لا شك فيه أن إتاحة حق الحصول على المعلومات والشفافية يترتب عليه العديد من الحقوق الأخرى مثل: زيادة الشفافية وتوسيع نطاق المساواة والديمقراطية، وضمان مستوي أفضل للصحة العامة والسلامة العامة والرعاية الاجتماعية، حيث إن المعلومات تمكن المواطنين من اتخاذ القرارات على بصيرة من واقع حياتهم اليومية وفي مجتمعاتهم وبيئتهم، وتمكين المجتمع المدني والمواطنين من المشاركة في عملية صنع السياسات والقرارات المتعلقة بها، وتنشيط دور جمعيات حماية المستهلك والحد من حدوث ممارسات الاحتكار بين شركات القطاع الخاص.

٤- مشاركة الفقراء وتمثيلهم فى المجالس المحلية:

يتعين ضمان المساواة والعدالة فى التمثيل فى المجالس المحلية، بحيث يتم تمثيل الفقراء فى المجالس المحلية. كما يجب النص على الآليات التى من خلالها يشاركون فى تحديد احتياجاتهم وخططهم المحلية، والأخذ فى الاعتبار مصالح المهمشين وغير الفاعلين والفقراء.

٥- التمكين المالي للوحدات المحلية:

أدت ضآلة الموارد المالية المحلية إلى اعتماد الوحدات المحلية على الإعانات المركزية بنسبة تصل إلى ٩٠%أو أكثر من مواردها. والتأكيد هنا على ضرورة وجود موازنة محلية مستقلة، وتمكينها من إدارتها وهو أحد الخطوات الأساسية المؤدية إلى تطبيق اللامركزية المالية، لتحسين قدرة الوحدات المحلية على التخطيط وإدارة وتعبئة الموارد واشراك المجتمع، ومساعدة المحليات على مواجهة الكوارث أو المشاكل العاجلة بشكل أكثر فاعلية. ومما لا شك فيه أن وجود مثل هذه الموازنات المستقلة يمكن الوحدات المحلية من تحديد أولوياتها وصياغة المشروعات والخطط المناسبة. وفى هذا الصدد، يتعين ما يلى:

- ضرورة تحقيق الاستقلال المالي للوحدات المحلية وعلى حقها في فرض ضرائب ورسوم محلية، والاستفادة من إيراداتها، وحقها في تملك أراضيها واستخدامها لمصلحة المجتمع.
- إعطاء نسبة من إيرادات الموازنة العامة للوحدات المحلية، وفي أن يكون لها نصيب عادل من الضرائب القومية وفي استغلال وتنمية الثروة القومية.
- إنشاء صندوق لتحقيق العدالة والمساواة بين المناطق والأقاليم، لتقديم المساعدات للمناطق والبلديات والأقاليم التي تقل فيها إيراداتها الذاتية.
- حظر فرض رسوم على الاستيراد أو التصدير أو المرور العابر بين المناطق أو اعتماد إجراءات تعوق بأي شكل من الأشكال حرية حركة الأشخاص أو السلع بين المناطق أو تقييد حقهم في العمل.

٦- تمكين المواطنين والفقراء من المساءلة:

نرى أنه يجب إتاحة الاليات المناسبة لتمكين المواطنين عموما والفقراء خصوصا من مساءلة أعضاء المجالس المحلية والمسؤولون عموما على المستوى المحلى. كما يجب إعطاء المواطنين الحق فى التعبير عن وجهات نظرهم فى القيادات التنفيذية، من خلال تقدم نسبة معينة من الناخبين فى الوحدة المحلية بطلب الاستفتاء عليهم، بعد مرور فترة معينة من تحملهم المسؤولية.

وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بعدم الرضا عن الرئيس التنفيذى، وجب على الجهة المسؤولة عن تعيينه أن تتخذ قرارا بتعيين رئيس بدلا منه. ويجب إعطاء المجلس المحلى حق استجواب رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي، على أن يكون الأعضاء على قدر كبير من تحمل المسؤولية، مع ضرورة وجود شروط وضوابط واضحة ومحددة تضمن الممارسة السليمة لحق الاستجواب.

٧- تمكين المنظمات غير الحكومية من المشاركة فى مكافحة الفقر:

مما لا شك فيه أن دور المنظمات غير الحكومية دور مهم جدا فى مكافحة الفقر، ومن هنا يتعين تمكين هذه المنظمات فى الدول العربية من مكافحة الفقر فى هذه الدول، انطلاقا من كونها أكثر قدرة على الوصول إلى الفقراء وأكثر دراية بالسبل التى يمكنها من خلالها مساعدتهم. ويتعين هنا إشراك الجمعيات الأهلية في إعداد خطة الوحدات المحلية وتنفيذها والرقابة عليها بالتعاون مع المجالس الشعبية والتنفيذية.

٨- تطوير القدرات الإدارية لدى العاملين المحليين:

إن قيام العاملين المحليين بتوفير الخدمات العامة للفقراء يتطلب الاهتمام بالعنصر البشري والارتقاء به ماليا وتدريبيا، وتصحيح هيكل الرواتب وحوافز العاملين، بحيث تتماشي مع الاتجاهات السائدة في سوق العمل، ومع مستويات الأسعار وتكاليف المعيشة بصفة عامة، كما يجب وضع نظام متكامل للتدريب للموظف المحلي وللقيادات المحلية على اختلاف أنواعها ومستوياتها، وفتح مجال الحوافز والمكافآت المجزية لمختلف الموظفين والقيادات المحلية، حتى يكونوا عناصر فعالة وناجحة في الأداء الوظيفي المحلي، وذلك دعماً لوحدات الإدارة المحلية وقياداتها وعونا لها في تحقيق الأهداف المرجوة.

٣-٣-٣ المساءلة والشفافية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة بمصر:

تعتبر الشفافية والمسالة من القضايا الأساسية ذات الصلة باسم الحكم الرشيد و الديمقراطية، والتي انشغلت بها الأوساط الأكاديمية، ونظرا لما تتمتع به الموازنة العامة من دور خاص في توزيع موارد الدولة على أولويات التنمية وقطاعات الدولة المختلفة، فقد أصبح من المهم التعرض لبحث موضوع الثقافية في الموازنة العامة في مصر حيث لا تقتصر قضية الشفافية في الموازنة العامة للمراحل الأولية لصياغة الموازنة العامة أو الأطر التشريعية المنظمة لها، وإنما تتعلق بممارسات الفاعلين السياسيين وأصحاب المصلحة المواطن) التي تضمن تحقيق الشفافية في المالية العامة التي تعتبر عامل حاسم لضمان الفعالية في صنع السياسات وإدارة المخاطر المتعلقة بالمالية العامة، حيث كشفت الأزمات الاقتصادية النقاب عن ثغرات في فهم الحكومات لمركزها المالي.

برزت الحاجة إلى تحسين المعايير والممارسات والرقابة في إبلاغ البيانات المالية وتأكد أن ارتفاع مستوي الشفافية يحقق الانضباط المالي بالسياسة المالية في ضوء المساءلة وقد اكتسبت الشفافية أهمية خاصة في المرحلة الحالية التي تمر بها البلاد خاصة في ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١- مرحلة بناء مؤسسات مصر التي تتمكن من الاضطلاع بالمهمة الديمقراطية فجر هر فكرة الحوكمة مستهدفة تطوير البيئة المؤسسية التي تحدث فيها التنمية من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة وإرساء سلطة القانون وتعميق المشاركة بين مختلف الفاعلين في تلك البيئة بهدف محاربة الفساد على اختلاف أنواعه وأشكاله وتحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية وذلك بتضافر عوامل وظواهر عملية ومنهجية مرتبطة بالبينة المؤسسية التي تحدث فيها التنمية في حقبة الثمانيات والتسعينات من القرن العشرين وهو الذي دفع إلى إعادة التأكيد وبقوة على أن تحقيق النمو والتنمية المستدامة لا يتطلب صياغة السياسات التي تتسم بالكفاءة والفاعلية فقط وإنما يتطلب أيضا توافر المؤسسات القوية وتهيئة البيئة المؤسسية التي تنقع مسار النمو والتنمية.[١٤٧]

٣-٣-٣-١ مؤشرات في المساءلة والشفافية في تحقيق التنمية المستدامة:

-المساءلة في الموازنة الحكومية المصرية لعام ٢٠٠٦ وعام ٢٠٠٧م وعام ٢٠٠٨م (كنوع من المساءلة حصراً وليس عموماً.

فأهداف التبويب: تسهيل وضع الأنشطة والبرامج والمشاريع وفق سياسات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الكفاءة في تنفيذ الموازنة، والربط بين الاعتمادات المخصصة لكل وحدة والبرامج التي يجب أن تنقذه والمساعدة في إعداد كل من القوائم والحسابات الختامية آه ميكنة الموازنة العامة (ميكنة وزارة المالية تعد ميكنة إدارة الحسابات الحكومية للدولة خطوة مهمة لوزارة المالية والحكومة في إطار خطط تحديث وتطوير أساليب إدارة السياسات المالية ونظم الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات بصورة الكترونية حيث تأتي أهمية برنامج الميكنة تأتي في انه يطبق المعايير الدولية في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وإحكام

---

[١٤٧] سامح فوزي، المساءلة والشفافية، مرجع سبق ذكره، ص١١.

الرقابة على المصروفات الحكومية عن طريق ميكنة جميع مراحل [١٤٨] إعداد وصرف الموازنة كما انه يضمن سهولة ويسر إدارة التدفقات النقدية للدولة بنجاح تطبيق برنامج ميكنة الحسابات الحكومية الذي بدأ بالفعل مرحلته التمهيدية منتصف ابريل الماضي ٢٠١٣ في قطاعي الأمانة العامة لوزارة المالية ومكتب وزير المالية حيث تتم مراحل إعداد الموازنة العامة التي سوف تتم بصورة الكترونية، سوف يعمل ميكنة وزارة المالية على الارتقاء بمستويات شفافية، وجودة البيانات المالية وتفعيل وظائف الرقابة المالية ودعم آليات صنع القرار المتعلق بالجوانب المالية سوف تبدأ في ميكنة الوحدات الحسابية الخاصة بمصالح وزارة المالية، يتم البدء بمصلحة الضرائب المصرية ومن الجمارك المختلفة لمصلحة الجمارك بالقاهرة الكبرى، حيث يتم الأن إعداد خطة مفصلة بمراحل تنفيذ هذه الخطة تتضمن جميع العناصر المطلوبة لتطبيق برنامج الميكنة بنجاح سيتم تطوير كل أنظمة المالية العامة للدولة.[١٤٩]

٣-٣-٣-٢ أهم الأسباب الاقتصادية والاجتماعية لضرورة تطبيق اصلاحات مالية في ظل الحوكمة في ثلاثة أسباب رئيسية:

أولاً: تحقيق العدالة الاجتماعية:

بعد النظر في ما جاء أعلاه فإن العدالة الاجتماعية لا تتحقق إلا بعد تحقيق الرفاهية الاقتصادية، ولا تتم إلا من خلال توفير موارد الإضافية يمكن من خلالها الإنفاق على البرامج الاجتماعية للصحة والتعليم والدعم النقدي للفقراء بالإضافة إلى زيادة الاستثمارات في البنية الأساسية خاصة في الخدمات العامة ذات الأهمية الكبيرة لمتوسطي ومنخفضي الدخل مثل الإسكان الاجتماعي والمواصلات العامة وتعتبر هذه البرامج الاجتماعية وسيلة أساسية للخروج من الفقر وتحسين مستويات المعيشية، ولا تستطيع الدولة في الوضع الحالي التوسع في هذا النوع من الإنفاق بدون إيجاد موارد إضافية يتحمل العبء الأكبر منها الأغنياء في اطار العدالة في التوزيع الثاني: زيادة معدلات النمو الاقتصادي والتشغيل، فإن استعادة الثقة في الوضع المالي والاقتصادي في مصر في الوقت الحالي هو محدد رئيسي لزيادة استثمارات القطاع الخاص المحلي وعودة تدفقات رؤوس الأموال إلى مصر، ولاشك أن تنفيذ اجراءات مالية لخفض مستويات عجز الموازنة ومعدلات الدين سوف يؤكد جدية الحكومة في تحقيق الانضباط المالي، وبالتالي يزيد شكوك المستثمرين حول قدرة الاستدامة المالية الدولة، وبما ينعكس على زيادة حجم الاستثمارات فرص العمل وتدفق النقد الأجنبي في مصر، كما أن خفض عجز الموازنة سوف يسمح بتحرير موارد في الاقتصاد وخاصة من خلال الجهاز المصرفي التمويل القطاع الخاص ليتيح التوسع في استثماراته أول إقامة استثمارات جديدة من شان ذلك أن ينعكس ايجابيا على خفض تكلفة التمويل.

---

[١٤٨] ام جيهان عبد اللطيف الرفاعي، "الرقابة على الموازنة العامة للدولة" (دراسة مقارنة)، مرجع سبق ذكره، ص١١٣

[149] Fiscal Panizza, Ugo & Izquierdo 6. Alejandro Sustainability: Issues for Emerging Market Countries" (The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Cairo, Egypt, Working Paper No., 91 Dec., (2003), p.3.

ومن ناحية أخري فإن الإصلاحات المالية سوف تسمح بزيادة موارد الدولة وبالتالي القدرة على تمويل حجم أكبر من الاستثمارات العامة وهو من شأنه زيادة معدلات النمو وفرص العمل بشكل مباشر، بالإضافة إلى تحديث البنية الأساسية والتي لها أثر ايجابي محفز لتشجيع الاستثمارات الخاصة. [١٥٠]

البند الثالث: تحقيق العدالة بين الأجيال [١٥١]، فإن معدلات الدين العام التي بلغت في نهاية ٢٠١٢/٢٠١٣ أي نحو ٩٣,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن تتفاقم في حالة استمرار عجز الموازنة عند معدلاته المرتفعة، وهو ما يحمل الأجيال القادمة أعباء متزايدة لخدمة هذا الدين، كما أن توجيه نحو ربع الأنفاق العام كمصروفات فوائد في الموازنة العامة يأتي على حساب إمكانية الاستفادة من هذه الموارد في تمويل برامج تمويلية أكثر فائدة للمجتمع وتتمثل أهم الإصلاحات المطلوبة اتخذها في ضوء الحوكمة وخاصة في اللامركزية والشفافية والمساءلة [١٥٢] وهي بالاتي :

أ- ترشيد دعم الطاقة: يعتبر من أهم الإصلاحات التي ينبغي أن تبدأ الحكومة في تطبيقها بشكل فوري نظرا لضخامة مبلغ الدعم الموجه للطاقة (بترول، كهرباء) الذي بلغ خلال عام ٢٠١٢/٢٠١٣ نحو ١٢٩ مليار جنيه ويتوقع أن يبلغ نحو ١٤٥ مليار جنيه في عام ٢٠١٣/٢٠١٤ ، وهو ما يستنزف موارد الدولة ويتسبب في صعوبة توفيره وعليه يجب التقنين بموجب المساءلة والشفافية في تحقيق التنمية المستدامة[١٥٣].

- المساءلة في حوكمة الموازنة العامة المصرية ومسارات تحقيق التنمية المستدامة

حوكمة الموازنة تستهدف إرساء قيم الثقافية والمشاركة في مؤسسات الموازنة على النحو الذي يحقق فاعلية المساءلة لتلك المؤسسات، باعتبار أن فاعلية المساءلة هي الأساس في تحقيق تراكم رأس المال الاجتماعي ودفع مسار التنمية المستدامة ويستهدف هذا المبحث توضيح المسارات المختلفة التي تعمل قيم ومحددات حوكمة الموازنة من خلالها على تحقيق تراكم رأس المال الاجتماعي وتحقيق التنمية المستدامة في المجتمع، من خلال ثلاثة مسارات أساسية هي دفع تحقيق التنمية الاقتصادية، تحقيق العدالة الاجتماعية، وتعزيز الديمقراطية والاستقرار السياسي في المجتمع و تسعى عملية شفافية الموازنة العامة إلى تحسين نوعية الحياة، وزيادة مستويات الرفاهة من خلال توسيع نطاق الفرص والخيارات المتاحة أمام المواطنين، وهو ما يتطلب ضرورة تبني حزم من الإصلاحات في المؤسسات الحكومية ودعم الأداء المؤسسي فيها لتحقيق

---

[١٥٠] سمير محمد عبد الوهاب ، دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية المستدامة في ضوء الخيرات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٧ ٢٨٥.

[١٥١] أيتن محمود سامح المرجوشي، "تقييم الأداء المؤسسي في المنظمات العامة الدولية مع دراسة حالة المكتب الإقليمي لشرق المتوسط التابع لمنظمة الصحة العالمية"، (رسالة دكتوراه)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٥١

[152] Bagnai Alberto, (2004) "Keynesian and Neoclassical Fiscal, Roma, Working Paper No75.

[١٥٣] انظر: برنامج اللامركزية والحوكمة، وزارة التنمية المحلية، مرجع سبق ذكره.

أفضل معدلات الحوكمة للوصول إلى الإدارة الحكومية الصالحة التي تعمل في ظل نظام ديمقراطي يستهدف اقتلاع جذور الفساد بكافة عناصره وأنماطه.[١٥٤]

وهنا نتعرض لأهم تحديات الشفافية في الموازنة العامة للدولة في مصر فيما يلي:

-عدم وضوح هيكل القطاع الحكومي، تم الإفصاح بشكل شامل عن كافة الأنشطة شبه المالية العامة، عدم وضوح وشفافية هيكل عرض الموازنة والتقارير المالية المرفقة، عدم الافصاح بشكل كامل عن كافة أبعاد الموقف المالي العام ومخاطر تهديد الاستدامة، عدم توافر الضمانات التي تكفل للبرلمان والجمهور فحص الموازنة والتقارير المالية وتقييم سلامتها.

ثانيا: التحديات التي تقلل من المشاركة السياسية والمجتمعية في مؤسسات اعداد الموازنة العامة.

وتعد المشاركة السياسية و المجتمعية في مؤسسات الموازنة العامة من أهم تحديات شفافية الموازنة العامة لأنها تعد من أهم عناصرها الأساسية وتتمثل هذه التحديات في محدودية دور اللجان النوعية بمجلس الشعب، عدم وجود رؤية واضحة لتفعيل اللامركزية وتغيب دور المجتمع المدني في مؤسسات الموازنة.[١٥٥]

ثالثاً: رؤية إصلاح في ضوء تطبيق معايير الحوكمة- المساءلة والشفافية.

وعلى ضوء التحديات التي تعوق الشفافية في الموازنة العامة وتحد من فاعلية المشاركة وتحقيق فاعلية المساءلة و حوكمة الموازنة يتطلب اتخاذ العديد من الخطوات منها: وذلك لتوفير متطلبات شفافية الموازنة العامة ومالية الدولة القانونية، ويكون ذلك بمراجعة قانون الموازنة العامة الحالي الزام وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة شاملة قطاع الحكومة العامة وليس قطاع الحكومة المركزية فقط بحيث تقدم معلومات شاملة عن العمليات خارج الموازنة، ومراجعة القوانين التي تتناول دور الحكومة في إدارة المشروعات المملوكة للدولة، وتكلفة الأنشطة شبه المالية، ويتطلب ذلك مراجعة شاملة وتفعيل دور المساءلة كل قطاعات المجتمع المصري ومحافظاته والموازنة العامة هي الهيكل العمودي للدولة، لذلك فإن الحوكمة المحلية تستهدف مصلحة عامة المواطنين لكونها نسقا يمثل المجتمع المحلي بجميع فئاته وأطيافه، كما تقوم على مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة بواسطة مختلف المؤسسات للوصول تحقيق إلى هدف أسمى يتجلى في تحقيق التنمية المستدامة ومستوى عال من الرفاه، ما أصبح تسيير الجماعات المحلية من المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية نظرا لدورها الفعال في الدفع بعجلة النمو على العيدين المحلي والوطني. لذا كان لزامًا على الدولة المصرية مواكبة العصرنة بتحديد آليات شتى لتطوير مكانيزمات النمو من خلال نظام تسييري فعال لإدارة الجماعات المحلية بدءا بتكريس حكم محلي صالح يؤدي بالضرورة إلى القضاء على

---

[١٥٤] أماني قنديل، وآخرون، "الإدارة الرشيدة للحكم في المنظمات الأهلية العربية"، (دراسة مقارنة). "مصر، المغرب، اليمن"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، القاهرة، (٢٠٠٩)، ص١٩.

[١٥٥] علا الخواجة، الحوكمة من منظور اقتصادى، برنامج التنمية الاقتصادية للأجيال القادمة في مصر والعالم العربي، من ٩ إلى ١٣ أكتوبر ٢٠١٦، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، كلية الشئون الدولية والسياسات العامة، برامج تدريب القيادات العليا.

ظاهرة الفساد بما يسمح بإيجاد انسجام بين مكافحة الظاهرة من جهة وبلوغ الأهداف المسطرة من جهة أخرى.

من هنا وأمام جهود الأمم المتحدة في تقديم الفرص للدول النامية والسائرة في طريق النمو على تحسين ظروف مواطنيها من خلال إتباع ترسانة من القوانين والأخذ بالمعطيات الضرورية في هذا المجال حاول المشرع المصري مسايرة التحولات الحاصلة في أدبيات الساحة العالمية عبر إرساء مبادئ الحوكمة المحلية بتضمين نصوص قانون الإدارة المحلية الجديد لذلك.

ونستطيع القول إن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان، على أساس أن العمل بمبدأ الشفافية في التسيير يؤدي إلى تدعيم المساءلة التي من دونها لا قيمة الشفافية في العمل وبالتالي يسهم وجودها في تحقيق الفعالية وكفاءة في الإدارة المحلية التي تؤدي دورها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطن المحلي.

– من خلال ما تقدم يمكن عرض بعض الاقتراحات

– من متطلبات تحقيق الشفافية توفير قنوات اتصال (أنترنت، تكنولوجيا المعلومات للمواطنين لتمكينهم من إبداء رأيهم للمسؤولين المحليين واقتراح انشغالاتهم حول ما يتعلق بالمداولات والصفقات وذلك لتعزز الوعي السياسي لديهم حول قضية تسيير شؤونهم المحلية

– تنظيم دورات تكوينية تشمل كل مستخدمي وموظفي الوحدات المحلية بما يسهم في ترقية قدراتهم ومعارفهم فيما يخص قبلية التسيير المحلي وتوعيتهم حول النصوص القانونية التي تنظم مهام، مع وضع خط أخضر تحت تصرف المواطنين للاتصال باللجان الوطنية والمحلية لمكافحة الفساد وضرورة تسيير أجهزة ومؤسسات مكافحة الفساد من قبل أشخاص متمتعون بالنزاهة والمصداقية لكي يتمكن من التحري عن شتى التجاوزات والانحرافات.

وخلاصة الامر فالمساءلة والشفافية في المحاسبة سواء اكانت في الجانب الاقتصادي او الإداري او المالي فهي طريق نحو إرساء مبادئ الحكم الرشيد.

الباب الرابع

الدراسات السابقة والعلاقة بين متغيرات الدراسة

الفصل الأول

الدراسات السابقة وفروض الدراسة

٤-١ الدراسات السابقة:

تعد الدراسات المتصلة بشكل مباشر بموضوع هذه الدراسة محدودة إلى حد ما، نظراً لحداثة موضوع حوكمة الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المستدامة فإن الدراسات التي تناولت هذه الدراسة نادرة وفى أغلبها تحدثت عن جزئيات مستقلة خاصة بالدراسة، ونعرض لها فيما يلي.

٤-١-١ الدراسات العربية

١- دور الحوكمة في تحسين أداء الإدارة المحلية.[١٥٦]

استهدفت الدراسة تحديد مفهوم الحوكمة ونشأتها والمتغيرات التي فرضت تبنيها، وتحليل الوضع الحالي للامركزية في مصر مع توضيح مفهوم الشفافية وتحديد عوامل نجاحها وأهميتها في توفير الثقة بين المجتمع والإدارة المحلية، وإلقاء الضوء على آليات المساءلة في نظام الإدارة المحلية وكيفية تفعيلها.

وقامت بعمل دراسة ميدانية في الوحدات المحلية التي أظهرت أن هناك غياباً للثقة بين المواطن والقائمين على الإدارة المحلية، مما أدى إلى إحجام المواطنين بالمدن والقرى عن المشاركة الشعبية، وضعف الإدراك بالمسئولية الاجتماعية لديهم، وبشكل عام هناك ضعف في مستوى التنمية وفى نوعية الحياة. ومن هنا اهتمت الباحثة بدراسة الأسباب والمشكلات التي أدت إلى هذا الوضع وكيفية علاجه.

وتوصلت الدراسة لبعض التوصيات، والتي تمثلت فيما يلي:

- اعتماد سياسات وآليات تقوى وتُمكن الجمعيات الأهلية من المشاركة في صنع السياسات العامة المحلية.
- العمل على نقل السلطة تدريجياً للمجالس الشعبية المحلية، واتخاذ الإجراءات للحد من المركزية.
- توفير الموارد المالية الكافية لكل وحدة محلية ومنحها الاستقلالية في توزيعها على الخدمات العامة.
- تفعيل الدور الرقابي للأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني.
- منح المجالس الشعبية المحلية مزيد من الاستقلال بحيث يشعرون أنهم أصحاب القرار.
- تعديل قانون الإدارة المحلية بحيث يعزز سلطات المجالس الشعبية المحلية في الرقابة.
- العمل على ترسيخ مبدأ الشفافية لدى القائمين على العمل التنفيذي بالوحدات المحلية.

([١٥٦]) هويدا أبو الغيط، دور الحوكمة في تحسين أداء الإدارة المحلية بالتطبيق على محافظة الجيزة، رسالة دكتوراه ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ٢٠٠٩.

٢- دور حوكمة الإدارة المحلية في إرساء المدن المستدامة.[١٥٧]

استهدفت الدراسة التدقيق في معضلات إدارة المدن المستدامة، بالإضافة إلى تقديم واستعراض للأدبيات المتعلقة بالموضوع، وتقدم بعض الخبرات المكتسبة في عدد من الحالات التجريبية للمدن المستدامة.

وقامت الدراسة باستخدام منهج دراسة حالة لنموذجين من نماذج المدن المستدامة وهي" نيويورك وطوكيو " للاستفادة من هذه النماذج في إدارة المدن الكبرى في الجزائر خاصة، والدول النامية بصفة عامة، وقد بينت الدراسة آليات الحكم الرشيد ومعاييره وهي: "المساءلة، المساواة، الكفاءة، العدل، الرؤية الاستراتيجية، واللامركزية".

وتوصلت الدراسة لعدد من النتائج من أهمها: أن حوكمة الإدارة المحلية الرشيدة تتطلب بناء القدرات والإصلاح المؤسسي، كما أن حوكمة الإدارة المحلية الرشيدة أداة رئيسة لتحقيق التنمية المستدامة، وأهم التوصيات: فقد تمثلت في ضرورة تعزيز إقامة شراكات بين السلطات المحلية وجميع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني ولا سيما المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي والقطاع الخاص. وإن عدم تفعيل آليات حوكمة الإدارة المحلية سيزيد من ارتفاع نسب الفساد، مما يعيق عملية التنمية، ومن ثم فإن مسألة اللامركزية تصبح أكثر من ضرورة لما لها من مزايا، وكذلك ضرورة تعزيز دور القطاع الخاص في مجال الإدارة المتكاملة للمخلفات الصناعية من خلال إشراكه في رسم السياسات العامة، وتشجيعه على الاستثمار ودعم وتشجيع التصنيع المحلى.

٣- أثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المُستدامة في الدول العربية.[١٥٨]

استهدفت الدراسة التعرف على أثر الحكم الرشيد في النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. وتكمن أهمية ذلك في الوقت الذي تمر فيه معظم الدول العربية بحركات إصلاحية هدفها تحقيق الحكم الرشيد ومحاربة الفساد. كما أن المجتمعات أصبحت تُدرك أن التراجع الاقتصادي والتنموي إنما ناشئ عن الحكم غير الصالح.

وقامت الدراسة بتحليل خصائص ومبادئ ومؤشرات الحكم الرشيد وعلاقة كل ذلك بالنمو الاقتصادي، على المدى القصير، والقدرة على إدامته، بما يُحقق التنمية الاقتصادية المُستدامة، على المدى الطويل.

كما تم تطوير نموذج اقتصادي رياضي لقياس أثر الحكم الرشيد في استدامة النمو الاقتصادي باستخدام الانحدار المتعدد ذو التأثير الثابت. وقد تم تطبيقه على مؤشرات الحوكمة والنمو الاقتصادي في الدول العربية خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠١١.

([١٥٧]) نصر الدين لبال، دور حوكمة الإدارة المحلية في إرساء المدن المستدامة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٢.

([١٥٨]) محمد محمود العجلوني، أثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية ، المؤتمر العالمي التاسع للاقتصاد والتمويل الإسلامي، اسطنبول، تركيا، ٢٠١٣.

وتوصلت الدراسة إلى وجود تأثير للحوكمة الرشيدة على معدل النمو الاقتصادي في الدول العربية، وقد أظهر التحليل أن معدل النمو الاقتصادي مرتبط إيجابياً بمستوى تطوير المؤسسات والحوكمة في الدول العربية، وأن هذه العلاقة غير مرتبطة بمستوى دخل الدولة، إذ أن كون الدولة نفطية أم غير نفطية لم يُؤثر في هذه العلاقة. كما أظهرت النتائج بأن ليس جميع مؤشرات الحوكمة على نفس المستوى من الأهمية في التأثير على النمو الاقتصادي. وأن مؤشرات جودة التشريع وسلطة القانون ومحاربة الفساد لها تأثير معنوي على النمو الاقتصادي، بينما ليس لمؤشرات المشاركة والمسألة والاستقرار السياسي وفعالية الحكومة تأثير واضح بسبب ضعف الهياكل السياسية ذات الطابع الديموقراطي، وعدم ملائمة هذه المؤشرات لثقافة وبيئة المجتمعات العربية، التي تتصف غالبيتها بضعف الوعي السياسي.

٤- المحددات التنظيمية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة في منظمات المجتمع المدني.[١٥٩]

استهدفت الدراسة إيضاح مدى أهمية القوة التنظيمية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة داخل وبين منظمات المجتمع المدني، وكذلك واقع ممارسة الحوكمة داخل منظمات المجتمع المدني.

وقامت الدراسة باستخدام أسلوب المسح الاجتماعي بالعينة، والتحليل الإحصائي.

وتوصلت الدراسة إلى وجود علاقة طردية بين المحددات التنظيمية وممارسة الحوكمة ومنظمات المجتمع المدني وذلك من خلال:

ا- القوة الهيكلية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة داخل منظمات المجتمع المدني.

ب- القوة الإدارية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة داخل منظمات المجتمع المدني.

ج- القوة التنسيقية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة داخل منظمات المجتمع المدني .

٥- الجوانب النفسية والاجتماعية للتنمية المستدامة بشمال سيناء دراسة تطبيقية على مركز ومدينة الشيخ زويد.[١٦٠]

استهدفت الدراسة دراسة المجتمع البدوي وبيان اثر التنمية المستدامة عليه من النواحي النفسية والاجتماعية ومدى تجاوبه مع المشروعات التنموية وأثرها عليه، وعرض ما طرأ عليها من تحولات اقتصادية واجتماعية، وكذلك تقديم اسهام نظري في البحث عن الجوانب الاجتماعية والنفسية للتنمية المستدامة بشمال سيناء، وحجم اقدام أو احجام الشباب عن المشاركة في برامج التنمية في محافظة شمال سيناء، والتعرف على مدى تأثير كل من الظروف الاقتصادية والاجتماعية والنفسية على المشاركة في برامج التنمية المستدامة،

([١٥٩]) مرفت جمال الدين على شمروخ، المحددات التنظيمية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة في منظمات المجتمع المدني، رسالة دكتوراه، كلية الخدمة الاجتماعية، قسم تنظيم المجتمع، جامعة حلوان، ٢٠١٤.

([١٦٠]) خالد على زايد، الجوانب النفسية والاجتماعية للتنمية المستدامة بشمال سيناء دراسة تطبيقية على مركز ومدينة الشيخ زويد، رسالة ماجستير، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، ٢٠١٥.

والمساهمة في وضع توصيات لصناع القرار المعنيين بقضية شمال سيناء لوضع برامج تنمية تقوم على المشاركة والتنمية المستدامة للأجيال القادمة.

وقامت الدراسة باختيار عينة من ٣٠٠ فرد (١٥٠ ذكور – ١٥٠ إناث) بالتساوي من سن ٢٥– ٤٠ سنة من فئة الشباب المستفيدين والعاملين في برامج التنمية المختلفة. واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لتناسبه مع طبيعة موضوع الدراسة وتساؤلاتها والتحقق من صحتها. وقد تم تطبيق استمارة استبيان.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات من أهمها: أن الشباب يسهم بجزء كبير في برامج التنمية المستدامة، وكذلك وجود كثير من التحديات والمعوقات التي تواجه سبل تحقيق أهداف التنمية المستدامة والمشاركة في المشروعات، وأن هناك بعض الجهود التي بذلت ومازالت من أجل تحقيق التنمية المستدامة من مؤسسات المجتمع المدني والحكومة والقطاع الخاص.

٦–استخدام موازنة البرامج الموجهة في حوكمة وحدات الإدارة المحلية بالعراق: دراسة تطبيقية[١٦١]

استهدفت الدراسة بيان مفهوم الحوكمة ودورها في توجيه ورقابة الأداء الحكومي، مع بيان مفهوم وآليات موازنة البرامج الموجهة ودورها في تحسين الحوكمة، وكذلك تحقيق دورها في التكامل بين خطوات إعداد موازنة البرامج الموجهة واجراءات تنفيذها مع ركائز حوكمة المؤسسات، وذلك من خلال وضع إطار يحقق هذا التكامل.

وقامت الدراسة باستخدام المنهج النظرى والتطبيقي واختار الباحث مديرية بلدية صلاح الدين في العراق مجالا للجانب العملي وامكانية تطبيق نظام الحوكمة المقترح، وذلك بتطبيق موازنة البرامج الموجهة فيها من خلال تقسيم أنشطة الوحدة إلى برامج متعددة وبذلك يتم تخصيص الموازنة على هذا الأساس.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها:

– أن استخدام نظام موازنة البرامج الموجهة يؤدى إلى التخصيص الأمثل للموارد وزيادة الكفاءة والفعالية للبرامج والأنشطة.

– تساهم موازنة البرامج الموجهة في دعم آليات الرقابة والمسئولية على الانحرافات وتقييم النتائج والآثار والوقوف على مدى الاستجابة للبرامج المخططة وتحقيق ما هو مستهدف منها.

– عدم قدرة الموازنات التقليدية على ربط الإيرادات والمصروفات بمراكز المسئولية بما يحقق الإطار المناسب لتحقيق الرقابة الفعالة على الأداء.

– تعتبر موازنة البرامج الموجهة أكثر ملائمة من الموازنات الأخرى فضلا على أنها تعتبر أداة فعالة لتحقيق أهداف الموازنة وأكثر كفاءة لضبط الأداء المالي والإداري وترشيد الانفاق الحكومي والرقابة عليه.

---

(١٦١) محمد طارق عبد الوهاب، استخدام موازنة البرامج الموجهة في حوكمة وحدات الإدارة المحلية بالعراق : دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية التجارة وإدارة الأعمال، قسم المحاسبة، جامعة حلوان، ٢٠١٥.

– يؤدى تطبيق موازنة البرامج الموجهة إلى زيادة الدور المنوط بها في مراقبة ومتابعة دقة تقديرات الموازنة (ايرادات ومصروفات) والرقابة عليها عند التنفيذ والمرونة في التعامل مع البنود والبرامج والأهداف الواردة في الموازنة.

٧- بناء القدرات التشاركية للوحدات المحلية كمدخل لتطبيق الحكم الرشيد بالتطبيق على الحالة المصرية[١٦٢]

استهدفت الدراسة امكانية تحقيق الشراكة ما بين الدولة والمجتمع لتحقيق الحكم الرشيد والتنمية محلياً وقومياً عبر اختبار فرضية وجود علاقة ارتباط موجبة بين بناء القدرات التشاركية للوحدة المحلية وقدرتها على تحقيق الحكم الرشيد بالتطبيق على محافظة أسيوط.

وقامت الدراسة باستخدام أسلوب المسح الاجتماعي بالعينة، والتحليل الإحصائي واهتمت بدراسة الإدارة المحلية في مصر، وآليات وأهمية بناء القدرات التشاركية للوحدات المحلية لتحقيق الحكم الرشيد.

وتوصلت الدراسة إلى أنه يوجد ارتباط قوى بين مشاركة الدولة والمجتمع لتحقيق الحكم الرشيد عن طريق بناء القدرات التشاركية للوحدات المحلية، وذلك عن طريق تفعيل دور المشاركة الفعالة لكل الأطراف والفاعلون لتحقيق الحكم الراشد وبلوغ التنمية.

٤-١-٢ الدراسات الأجنبية

- **Good Governance implementation[(163)] تطبيق الحكم الرشيد**

هدفت هذه الدراسة إلى تقديم تحليل للمانحين الدوليين حول تطبيق الحكم الرشيد في نيكاراجوا عن طريق البرامج الحكومية، حيث أصبحت التنمية السياسية في الحكم الرشيد مسألة مهمة على جدول أعمال لجنة المانحين الدوليين لتقديم مساعدات التنمية، ذلك أن مفهوم الحكم الرشيد يتضمن الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وينظر إليها على أنها أساسية في تعزيز التنمية، وقد أُثبتت الدراسة وجود مظاهر من الهيمنة الغربية على البلدان النامية التي تتلقى المنح، وكذلك أن التطبيق الفعلي للحكم الرشيد يحتاج إلى تحديات عديدة من المانحين، حيث تحلل هذه الأطروحة القضايا على أساس دارسة حالة تتألف من ثلاثة برامج منح حكومية في نيكاراجوا ، من خلال تحليل قاعدة برامج الحكومة، بناءً على نهج التنمية البشرية في التنمية السياسية، وبالتالي بحث التحديات التي قد تواجه المانحين الدوليين عند تنفيذ برامج الحكم الرشيد.

([١٦٢]) أحمد همام محمد همام، بناء القدرات التشاركية للوحدات المحلية كمدخل لتطبيق الحكم الرشيد بالتطبيق على الحالة المصرية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة اسيوط، ٢٠١٦.

([163]) Gudbjerg , Julia. "Good Governance Implementation, Development and International Relations", Master's Thesis, Aalborg University, 2008.

- **The impact of public and private sector transparency on foreign direct investment in developing countries**[164]

أثر شفافية القطاع الخاص والعام على الاستثمارات الأجنبية المباشرة في البلدان النامية

هدفت هذه الدراسة التي أجرتها جامعة جنوب شرق نوفا في فلوريدا إلى التعرف على دور شفافية القطاعين العام والخاص في جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة للبلدان النامية، حيث ترتبط الشفافية في القطاع العام بدرجة الفساد والرشوة وحقوق الملكية والكفاءة والبيروقراطية، وسيادة القانون وترتبط شفافية القطاع الخاص بمدى تصريح الشركات المنتظم والمستدام عن الأوضاع المالية والمحاسبية إلى الجهات الخارجية والحكومية، وتم اختيار (٨٢) دولة من الدول النامية في مناطق جغرافية متنوعة في حين استوفيت بيانات (٥٨) دولة، واستخدمت الدراسة تحليل الانحدار المتعدد لتحديد العلاقة بين المتغير التابع الاستثمارات الأجنبية المباشرة وعدة متغيرات مستقلة منها شفافية القطاع العام والخاص.

فكلما ازداد مستوى الشفافية في القطاع الخاص ازدادت الاستثمارات الأجنبية المباشرة، كما تؤثر شفافية القطاع الخاص على الاستثمارات الأجنبية المباشرة بدرجة أكبر من شفافية القطاع العام في الدول النامية. وقد أكدت الدراسة على ضرورة العمل على توفير بيئة عمل جيدة في القطاع الخاص من خلال توفير معلومات مالية ومحاسبية منتظمة ودقيقة وصادقة، وتسهيل شفافية القطاع الخاص من قبل الحكومة، وذلك بتوفير البناء القانوني المطلوب والقواعد الموحدة لنشر التقارير المالية المنسجمة مع المعايير الدولية.

- **Global Governance and Sustainable Development**[165]

الحوكمة العالمية والتنمية المستدامة

هدفت الدراسة إلى فهم كيفية أن التنمية المستدامة على المستوى القومي تدخل في العلاقات الدولية. إن أفكار التنمية المستدامة تؤثر في كل البلدان وتلعب دوراً هاماً في الأولويات القومية والاستراتيجية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ونظريات إعادة البناء، وقامت الدراسة بتقديم الإطار النظرى للتنمية المستدامة والحوكمة العالمية، وتحليل سياسات التنمية على المستويات العالمية والقومية. وقامت الدراسة بالتحقق من استراتيجيات المستدامة القومية في دول (السويد، والدنمارك، والنرويج) وتداخلاتهم في السياسات العالمية. وتوصلت الدراسة إلى أنه لابد من التعاون بين استراتيجيات الحوكمة والتنمية المستدامة بمستوياتها الثلاثة المحلية والقومية والعالمية.

([164]) Seyoum, B. and Manyak, T.G. (2009), "The impact of public and private sector transparency on foreign direct investment in developing countries", Critical Perspectives on International Business, Vol. 5 No. 3, pp. 187-206.

([165]) Stepanova, Natalia (2012) , Global Governance and Sustainable Development, Master's Thesis, University of Gothenburg.

- **Challenges of Good Governance and Sustainable Development in a Democratic Nigeria[166] تحديات الحوكمة الجيدة والتنمية المستدامة في نيجيريا الديمقراطية**

هدفت الدراسة إلى بحث فشل الحكومة في تحقيق الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة، وقامت الدراسة بالتركيز على قطاع التعليم وتنمية رأس المال البشرى على أنه مفتاح العلاج لتحديات الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة في نيجيريا الديمقراطية.

وتوصلت الدراسة إلى أن الاستثمار في التعليم وتنمية رأس المال البشرى يمكن أن يجل مشكلة الحوكمة الرشيدة وتحقيق التنمية المستدامة.

٤-١-٣ التعقيب على الدراسات السابقة:

استفاد الباحث من الدراسات السابقة في تأصيل الجانب النظري من الدراسة، كون تلك الدراسات التي اعتمد عليها الباحث تناولت في معظمها موضوع الحكم الرشيد وتأثيره على التنمية المستدامة، ومن خلال مراجعة تلك الدراسات تمكن الباحث من استنتاج مفاده أن تطبيق مبادئ الحوكمة يعد أحد الأدوات لمنح المواطنين والمنظمات إمكانية المساهمة بفعالية لتحقيق الأهداف، وتشجع وتعزز الاتجاه للمشاركة الفعالة لتحقيق التنمية المستدامة. ومن جهة أخري تحث العاملين على تنقيح الأساليب والممارسات القديمة، وتشيع روح الثقة بين الوحدة المحلية ومنظمات المجتمع المدني وتعطي كثيرة من المرونة، مما يساهم ويساعد بشكل فعال في تطوير ودعم وتعزيز نظام الإدارة المحلية لتحقيق أهداف التنمية المحلية بصفة خاصة وأهداف التنمية المستدامة ورؤية مصر ٢٠٣٠ بصفة عامة.

ولقد ساهمت الدراسات السابقة بشكل كبير في صياغة المشكلة التي يمكن بحثها وإضافة إلى الاطلاع على تجارب الآخرين محلياً وإقليمياً وعالمياً، وعليه قام الباحث بالبناء على ما انتهت اليه هذه الدراسات.

٤-١-٤ فروض الدراسة:

تنطلق فروض الدراسة في محاولة للوصول إلى إجابات عن التساؤلات التي وردت في مشكلة الدراسة متوافقة مع الأطر النظرية لها، ومفسرة لتصور عن سلوكيات متغيرات الدراسة، للوصول إلى الاستنتاجات، وهي على النحو الآتي:

١- يوجد أثر لتطبيق مبادئ الحوكمة على الإدارة المحلية.

٢- يوجد أثر لتطبيق حوكمة الإدارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

([166]) Inuwa Abdu Ibrahim,(2013) Challenges of Good Governance and Sustainable Development in a Democratic Nigeria: Mcser Publishing, Rome-Italy, Vol 4, No 15.

الفصل الثاني

العلاقة بين متغيرات الدراسة

٤-٢ العلاقة بين متغيرات الدراسة

٤-٢-١ الحوكمة والإدارة العامة الحديثة:

لقد تأثرت الإدارة العامة الحديثة بالتغيرات المستمرة في شتى المجالات، وبالتالي أصبحت الأجهزة الإدارية الحكومية عاجزة عن مواجهة التحديات وهو ما أدى إلى بروز مطالب مناديه بالإصلاح في إطار الإدارة العامة الحديثة في ظل الاهتمام بمصالح المواطنين والتعامل بشفافية والتحكم في التكاليف، وبالتالي أدى إلى بروز آليات حديثة في إدارة شؤون الدولة والمواطن.

وعليه فإن الإدارة العامة الحديثة تتلاءم إلى حد بعيد مع آليات الحوكمة لاستهدافها تقديم الخدمة للمواطن بالمشاركة مع فواعل المجتمع المدني والقطاع الخاص.

٤-٢-٢ الحوكمة والتنمية المحلية:

تعرف التنمية المحلية بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغير مرغوب فيه على مستوى المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخول، ويكمن جوهر التنمية المحلية في إشراك المجتمع المحلي كمورد في عملية التنمية كما أن الحوكمة المحلية هي مستوى من مستويات الحوكمة وتقوم على نفس العناصر والقيم التي تقوم عليها الحوكمة في المفهوم العام، ومن جانب اخر فان الحوكمة تجسد التنمية المحلية باعتمادها على المجتمع المدني الذي لا يمكن اغفال اهميته في العملية التنموية لا مركزيا باعتباره هو من يحدد أهداف واحتياجات الفئات المجتمعية في دائرته.

٤-٢-٣ الحوكمة والتنمية المستدامة:

من المتفق عليه ان الحوكمة هي الحكم الذي يعزز ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

فعلاقة التنمية المستدامة بالحوكمة يمكن قراءتها من ثلاث أبعاد للحوكمة: البعد السياسي، البعد الاقتصادي والاجتماعي، البعد التقني والإداري.

فقد اقترن تطور مفهوم التنمية بإدخال الحوكمة في أدبيات منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية والإدارية الدولية فقد تم وضع مؤشرات التنمية المستدامة وفق لمفهوم الحكم الراشد الذي تتمثل في التمكين، التعاون العدالة في التوزيع المستدام، الأمان، الحق في اكتساب المعلومة والشفافية فكل هذا لا يتحقق بدون وجود نظام ادارة جيدة ورشيدة .[١٦٧]

فالحوكمة ليست هدفا بذاتها إنما شرطا ضروري لتحقيق التنمية المستدامة وذلك بتلبية احتياجات الأجيال الحاضرة دون المساس بحق الأجيال القادمة وحاجياتها.

([١٦٧]) فاكية سقني، التنمية المستدامة وحقوق الانسان مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباس سطيف، ٢٠٠٩/٢٠١٠، ص٥٢ .

٤-٢-٤ الحوكمة والديمقراطية:

في الأول لابد أن نوضح أمرين:

الأمر الأول: هو أن الديمقراطية لا تتعلق فقط بالدولة أو السلطة العليا حسب ما نعتقد فالمبادئ الديمقراطية ذات صلة وثيقة بالاتخاذ الجماعي لقرارات في أي نوع من التجمعات.

الأمر الثاني: هو أن الديمقراطية ليست سمة مطلقة هي مسألة نسبية تتعلق بمدى تحقيق مبدأ الرقابة الشعبية والمساواة السياسية ونطلق صفقة الديمقراطية على الدول التي تكون فيها الحكومة مسؤولة أمام الشعب.[١٦٨]

وحيث أن إرساء الحكم الراشد والحوكمة ما هو إلا بناء للديمقراطية الجديدة التي تقوم على المساواة، والشفافية والمساءلة العامة، وتعزيز مساهمة المواطن و التزامه بمسؤولياته، أهمية سيادة القانون و إلزاميته.

ومصطلح الديمقراطية يقوم على حكم الأغلبية أي يركز على المشاركة السياسية والحق في ممارسة السلوك الانتخابي، وذلك بجانب احترام الحريات والمساواة وتمكين منظمات المجتمع المدني مما يؤدي لتعزيز المشاركة في الشؤون العامة. [١٦٩]

فالمتأمل للقيم التي تقوم عليها الديمقراطية هي نفسها قيم الحوكمة ما في ذلك التباين السلطوي واقامة حكم ديمقراطي وبالتالي يتم تعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة في الحكم.

٤-٢-٥ الحوكمة وحقوق الإنسان:

إن الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان مرتبطان ويعزز كل منهما الآخر، حقوق الإنسان توفر مبادئ عامة وقيم تمثل دليل للحكومات والفاعلين السياسيين، وتوفر معايير لقياس الأداء والمحاسبة، وبذلك فحقوق الإنسان تساهم في تطوير الأطر التشريعية والسياسات والميزانيات، ومن ناحية أخرى بدون الحوكمة الرشيدة يصعب تأمين حقوق الإنسان بطريقة مستدامة، حيث يعتمد إعمال واحترام حقوق الإنسان على بيئة مواتية وتمكينيه، وذلك يشمل المؤسسات القانونية والعمليات السياسية والتنظيمية والإدارية المسؤولة عن الاستجابة الفعالة لحقوق الإنسان، وهذا ما أكده إعلان الحق في التنمية، وإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، بجانب أن خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠ قد نصت عليه في أهدافها.

([١٦٨]) عادل مصطفى، فقه الديمقراطية، القاهرة : رؤية للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص ١٧ .

([١٦٩]) نذير مسعد، طاهر عباسة، "الممارسات الراشدة للحوكمة ودورها في حماية حقوق الإنسان"،جامعة عبد الحميد بن باديس، الجزائر، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، ع ١، م ٢، ٢٠١٧، ص ٣٠٤-٣٠٦)، متوفر على الرابط التالي. https://www.asjp.cerist.dz/en/article/68403 :

الباب الخامس

الأسلوب البحثي والإطار التطبيقي

تمهيد:

تناول الباحث الإطار النظري للدراسة في أربعة أبواب حيث تم التوصل من خلالهما إلى النقاط الرئيسية التي سوف يتم قياسها، ومن ثم صممت الدراسة الميدانية من أجل التعرف على أثر تطبيق "مبادئ الحوكمة في الإدارة المحلية وتأثير ذلك فى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، حيث تعتبر الإدارة المحلية من الوحدات الإدارية الهامة في الدولة حيث تقدم العديد من الخدمات الحيوية للمواطنين.

وكانت الفروض التي وضعها الباحث هي:

١- يوجد أثر لتطبيق مبادئ الحوكمة (المســـاءلة- المشـــاركة- الشـــفافية- اللامركزية- الرؤية الاستراتيجية- الاستجابة- الكفاءة والفعالية- العدالة والمساواة- سيادة القانون) فى الإدارة المحلية.

٢- يوجد أثر تطبيق لحوكمة الادارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (التنمية الاقتصادية- التنمية الاجتماعية- التنمية البيئية).

والاجابة على التساؤل حول معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية، ولاختبار تلك الفروض والتحقق من مدى صـحتها اعتمدت الدراسـة الميدانية على قائمة الاسـتقصـاء للتعرف على آراء القائمين على إدارة الوحدات المحلية من التنفيذين.

راجع الملحق رقم (٢) قائمة الاستقصاء الموجهة للوحدات المحلية التنفيذية محل الدراسة.

ويتناول الباحث في هذا الباب الأسلوب البحثي والإجراءات التي تم إتباعها في الدراسة والتي شملت منهج الدراسة، وعينتها ووصف أدوات الدراسة، وكيفية التأكد من ثبات وصدق لأدوات الدراسة، والإجراءات التي تم بناءاً عليها تطبيق هذه الدراسة، كما تصف المعالجات الإحصائية لتحليل البيانات، ثم نتائج الدراسة الميدانية، وذلك من خلال:

الفصل الأول: الأسلوب البحثي.

الفصل الثاني: أسلوب جمع وتحليل البيانات.

الفصل الثالث: قياس متغيرات الدراسة.

الفصل الأول

الأسلوب البحثي

الأسلوب البحثي

٥-١-١ منهج الدراسة:

استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي والدراسة الميدانية التطبيقية في محافظة الجيزة، حيث يعتبر من أنسب مناهج البحث لأهداف الدراسة الحالية.

٥-١-٢ مجتمع وعينة الدراسة:

أ – مجتمع الدراسة

يتكون مجتمع الدراسة من العاملين بثلاثة احياء (حي بولاق الدكرور – حي شمال الجيزة – حي الدقي) ومكرز ومدينة العياط فى محافظة الجيزة والتى تم اختيارها نظرا لتميزها بكثرة الخدمات المقدمة للمواطنين. ومحافظة الجيزة تتكون من مدينة واحدة وهي مدينة الجيزة وتسعة أحياء رسمية هى (حي شمال الجيزة – حي جنوب الجيزة – حي الوراق – حي الدقي – حي العجوزة – حي العمرانية – حي الهرم – حي الطالبية – حي بولاق الدكرور) وتسعة مراكز رسمية هى (العياط – الصف – اطفيح – البدرشين – الحوامدية – ابو النمرس – اوسيم – منشأة القناطر – الواحات).

والجدول التالي يصف مجتمع الدراسة من العاملين (الوظائف القيادية والإشراقية) بمركز وأحياء محل الدراسة فى الفترة المعدة فيها الدراسة خلال الفترة من منتصف أكتوبر الى آخر ديسمبر ٢٠١٩ م.

جدول (٥ – ١) وصف لمجتمع الدراسة الخاص (الأحياء / المركز) فى محافظة الجيزة

م	الوحدات المحلية (المركز / الاحياء)	عدد التنفيذين
١	حي بولاق الدكرور	٧٥
٢	حي الدقي	٦٧
٣	حي شمال الجيزة	٧٦
٤	مركز ومدينة العياط	٦٨
	أجمالي مجتمع الدراسة	٢٨٦

مصدر المعلومات: مراكز معلومات (أحياء / المركز) محل الدراسة

ب- عينة الدراسة

تم اختيار عينة الدراسة الحالية بشكل عشوائي وتتكون من ١٤٣ من العاملين التنفيذين (القيادات العليا والإشراقية) بمركز ومدينة العياط وحي بولاق الدكرور وحي الدقي وحي شمال الجيزة بمحافظة الجيزة.

جدول (٥ – ٢) حصر عدد التنفيذين فى (الأحياء / المركز) محل الدراسة

الحى / المركز	التنفيذين				الأجمال
	الإدارة العليا	مهندسين	مديري ادارات	رؤساء الأقسام	
حي بولاق الدكرور	٥	١٤	٢٨	٢٨	٧٥
حي الدقي	٦	١٠	٢٦	٢٥	٦٧
حي شمال الجيزة	٦	١٣	٢٩	٢٨	٧٦
مركز ومدينة العياط	١٢	٨	٢٥	٢٣	٦٨
الإجمالي	٢٩	٤٥	١٠٨	١٠٤	٢٨٦

مصدر المعلومات: مراكز معلومات (الأحياء / المركز) محل الدراسة

٥-١-٣ ادوات الدراسة:

استخدم الباحث الاداة التالية لجمع المعلومات والبيانات قائمة استقصاء حوكمة الادارة المحلية ودورها فى تحقيق أهداف التنمية المستدامة (إعداد الباحث)

وتتكون هذه القائمة من ثلاث محاور هى:

المحور الاول: مدى تطبيق مبادئ الحوكمة فى الادارة المحلية (الحي أو الوحدة محل البحث).

المحور الثاني: إثر تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

المحور الثالث: معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية.

ويتكون **المحور الأول** من ٩ أبعاد – مبادئ الحوكمة (المساءلة، المشاركة، الشفافية، اللامركزية، الرؤية الاستراتيجية، الاستجابة، الكفاءة والفاعلية، العدالة والمساواة، سيادة القانون)

ويشمل البعد الأول ١٠ عبارات، والبعد الثاني ٧ عبارات، والبعد الثالث ٦ عبارات، والبعد الرابع ٥ عبارات، والبعد الخامس ٥ عبارات، والبعد السادس ٣ عبارات، والبعد السابع ٣ عبارات، والبعد الثامن ٤ عبارات، والبعد التاسع ٤ عبارات.

بينما **المحور الثاني** يتكون من ٣ ابعاد هم (التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية، التنمية البيئية) يشمل البعد الأول على ٥ عبارات، والبعد الثاني على ٦ عبارات، والبعد الثالث على ٥ عبارات.

أما **المحور الثالث** يتكون من ١٨ عبارة للتعرف على معوقات تطبيق حوكمة الادارة المحلية.

الفصل الثاني

أسلوب جمع وتحليل البيانات

٥-٢-١ خطوات إجراءات الدراسة:

١- قام الباحث بجمع الأطر النظرية والدراسات السابقة للمتغيرات الدراسة، وتحديد أدوات الدراسة.

٢- قام الباحث ببناء قائمة استقصاء لحوكمة الإدارة المحلية ودورها فى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتم التأكد من صدق وثبات الأداة ومدى ملاءمتها للعينة.

٣- قام الباحث بالتقدم لشئون الدراسات العليا بمعهد التخطيط القومى وذلك بتاريخ (٢٠١٩/١٠/٩) للحصول على خطاب موجه للجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء للحصول على قرار لإجراء الاستقصاء.

٤- توجه الباحث إلى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (ادارة الأمن) وذلك بتاريخ ٢٠١٩/١٠/١٠.

٥- تم الحصول على قرار رئيس الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء رقم (٥٦٣) لسنة ٢٠١٩/٢٠٢٠ بالموافقة على اجراء الاستقصاء بتاريخ ٢٠١٩/١٠/١٣. (ملحق رقم ١)

٦- توجه الباحث إلى إدارة الأمن بمحافظة الجيزة لإخطارهم بصورة من قرار الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء لإجراء الاستقصاء والتى بدورها قامت بإخطار (الاحياء / المركز) محل الدراسة لإجراء الاستقصاء وقام الباحث بالتوجه الى سكرتيري عموم (الاحياء / المركز) محل الدراسة وسلم قائمة الاستقصاء لتوزيعها على التنفيذين.

٧- القيام بجمع أدوات الدراسة بعد الانتهاء من التطبيق وحصر عدد الذين طبقوا جميع الأدوات، واستبعاد غير الجاديين فى التطبيق، والذين لم يطبق عليهم جميع أدوات الدراسة.

٨- تفريغ البيانات وإدخالها إلى برنامج (SPSS) ومعالجتها إحصائياً.

٩- استخراج النتائج وتحليلها ومناقشتها، ومقارنتها مع الدراسات السابقة، واقتراح التوصيات المناسبة.

٥-٢-٢ التحقق من صدق ثبات قائمة الاستقصاء

١- صدق الاستقصاء : استخدم الباحث صدق الاتساق الداخلي والصدق الذاتي للتحقق من صدق الاستقصاء.

أولاً: صدق الاتساق الداخلي:

قام الباحث بحساب صدق تجانس الاستقصاء من خلال حساب معامل ارتباط بيرسون بين الدرجة الكلية لكل محور درجات والدرجة الكلية للاستقصاء، وكذلك كل بعد بالدرجة الكلية للمحور الذي ينتمي إليه البعد، وذلك باستخدام البرنامج (SPSS) والجداول التالية توضح ذلك:

جدول (٥ - ٣) معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لكل محور بالدرجة الكلية للاستقصاء

المحاور	معاملات الارتباط بالدرجة الكلية للاستقصاء
مدى تطبيق مبادئ الحوكمة فى الإدارة المحلية	0.81**
اثر تطبيق مبادئ الحوكمة الإدارة المحلية فى تحقيق أهداف التنمية المستدامة	0.62**
معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية	0.56*

*** دال عند مستوى٠,٠٥ ** دال عند مستوى٠,٠١**

يتضح من الجدول أن جميع معاملات الارتباط دالة وتتراوح بين (0.62-0.81) وهذا يشير إلى أن محاور الاستقصاء ترتبط بالدرجة الكلية للاستقصاء عند مستويي الدلالة ٠,٠١، ٠,٠٥.

جدول (٥ - ٤) معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لأبعاد المحور الاول بالدرجة الكلية للمحور الاول

أبعاد المحور الاول (مدى تطبيق مبادئ الحوكمة فى الإدارة المحلية)	معاملات الارتباط
المساءلة	**0.53****
المشاركة	**0.58****
الشفافية	**0.41***
اللامركزية	**0.66****
الرؤية الاستراتيجية	**0.42***
الاستجابة	**0.93****
الكفاءة والفعالية	**0.33***
العدالة والمساواة	**0.42***
سيادة القانون	**0.41***

*** دال عند مستوى٠,٠٥ ** دال عند مستوى٠,٠١**

يتضح من الجدول أن جميع معاملات الارتباط دالة وتتراوح بين (0.33-0.93) وهذا يشير إلى أن ابعاد المحور الاول ترتبط بالدرجة الكلية للمحور الاول عند مستويي الدلالة ٠,٠١، ٠,٠٥.

جدول (٥ – ٥) معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لأبعاد المحور الثاني بالدرجة الكلية للمحور الثاني

أبعاد المحور الثاني (اثر تطبيق مبادئ الحوكمة الإدارة المحلية فى تحقيق أهداف التنمية المستدامة)	معاملات الارتباط
المساهمة فى تحقيق التنمية الاقتصادية	0.59**
المساهمة فى تحقيق التنمية الاجتماعية	0.93**
المساهمة فى تحقيق التنمية البيئية	0.65**

*** دال عند مستوى٠,٠٥ ** دال عند مستوى٠,٠١**

يتضح من الجدول أن جميع معاملات الارتباط دالة وتتراوح بين (0.65–0.93) وهذا يشير إلى أن ابعاد المحور الثاني ترتبط بالدرجة الكلية للمحور الثاني عند مستويي الدلالة ٠,٠١، ٠,٠٥.

جدول (٥– ٦) معاملات ارتباط بين الدرجة الكلية لعبارات المحور الثالث بالدرجة الكلية للمحور الثالث

عبارات المحور الثالث (معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية)	معاملات الارتباط
المفردة الاول	0.45*
المفردة الثانية	0.71**
المفردة الثالثة	0.64**
المفردة الرابعة	0.52*
المفردة الخامسة	0.71**
المفردة السادسة	0.42*
المفردة السابعة	0.82**
المفردة الثامنة	0.76*

*** دال عند مستوى٠,٠٥ ** دال عند مستوى٠,٠١**

يتضح من الجدول أن جميع معاملات الارتباط دالة وتتراوح بين (0.41–0.82) وهذا يشير إلى أن مفردات المحور الثالث ترتبط بالدرجة الكلية للمحور الثالث عند مستويي الدلالة ٠,٠١، ٠,٠٥.

ويتضح من الجداول التى تم ذكرها آنفاً، أن جميع الأبعاد والمحاور ترتبط مع الدرجة الكلية للاستقصاء عند مستويي الدلالة (٠,٠٥ ،٠,٠١)، مما يشير إلى أن الاستقصاء تتمتع بدرجة عالية من صدق الاتساق الداخلي.

ثانياً: الصدق الذاتي:

الصدق الذاتي هو الجذر التربيعي الموجب لمعامل الثبات، وقد بلغ معامل الصدق الذاتي للاستقصاء كلها ٠,٩٠ وهي قيمة تدل على تمتع الاستقصاء بدرجة عالية من الصدق الذاتي.

٢- ثبات الاستقصاء:

قام الباحث بالتحقق من ثبات الاستقصاء باستخدام طريقة الفا كرو نباخ، وقد بلغ قيمة معامل الثبات ٠,٨١، مما يدل على تمتع الاستقصاء بدرجة جيدة من الثبات، مما يعد مؤشراً على ثبات الاستقصاء

ونستنتج مما سبق صدق وثبات الاستقصاء، مما يجعلها أداة قياس مناسبة يمكن الاعتماد عليها وتطبيقها بثقة عالية، بذلك تكون الاستقصاء بصورتها النهائية ثابتة وصادقة.

٥-٢-٣ المعالجة الإحصائية

استخدم الباحث فى معالجة البيانات

- المتوسطات والانحرافات المعيارية.
- معامل الارتباط الخطى البسيط لبيرسون
- اختبار "ت" لدلالة الفروق بين المتوسطات

الفصل الثالث

قياس متغيرات الدراسة

قياس متغيرات الدراسة

٥-٣-١ نتيجة الفرض الأول

الفرض الأول الذي ينص على " يوجد أثر تطبيق لمبادئ الحوكمة (المساءلة- المشاركة- الشفافية- اللامركزية- الرؤية الاستراتيجية- الاستجابة- الكفاءة والفعالية- العدالة والمساواة- سيادة القانون) فى الإدارة المحلية.

وللتحقق من صحة الفرض الأول، تم استخدام اختبار "ت" للعينة الواحدة، ويوضح جدول (٥-٧) نتائج اختبار "ت" للعينة الواحدة لجميع ابعاد المحور الأول والدرجة الكلية للمحور الأول.

جدول (٥-٧) نتائج اختبار "ت" للعينة الواحدة لجميع ابعاد المحور الأول والدرجة الكلية للمحور الأول

أبعاد المحور الاول	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجات الحرية	قيمة ت	قيمة الدلالة	مستوى الدلالة
المساءلة	٢٢,٤١	٢,٥٨	١٤٢	١٢٨,٠٨٥	٠,٠٠٠	٠,٠١
المشاركة	١٥,٦٦	٣,١٤	١٤٢	١٣٠,٨٦٤	٠,٠٠٠	٠,٠١
الشفافية	١١,٤١	١,٦٠	١٤٢	٢٨٧,٩٤٩	٠,٠٠٠	٠,٠١
اللامركزية	١١,٩٧	٤,٤٦	١٤٢	١٠١,٨٦٨	٠,٠٠٠	٠,٠١
الرؤية الاستراتيجية	٩,٨٩	٣,٢٣	١٤٢	١٤٨,٥٨١	٠,٠٠٠	٠,٠١
الاستجابة	٦,٣١	٠,٩٦	١٤٢	٥٤٥,١٠٠	٠,٠٠٠	٠,٠١
الكفاءة والفعالية	٥,٨٦	١,٣٥	١٤٢	٣٩٠,٦٨٢	٠,٠٠٠	٠,٠١
العدالة والمساواة	٨,٤٠	٢,٠٥	١٤٢	٢٤٢,٣٦٤	٠,٠٠٠	٠,٠١
سيادة القانون	٩,٨٨	١,٧٠	١٤٢	٢٨٢,٩٠٧	٠,٠٠٠	٠,٠١
الدرجة الكلية للمحور	**٩٠,٣٨**	**٨,٧٣**	**١٤٢**	**٥٥,٣٠٩**	**٠,٠٠٠**	**٠,٠١**

يتضح من الجدول هناك أثر ذات دلالة احصائية عند مستوى دلالة (٠,٠١) لتطبيق جميع مبادئ الحوكمة (المساءلة- المشاركة- الشفافية- اللامركزية- الرؤية الاستراتيجية- الاستجابة- الكفاءة والفعالية- العدالة والمساواة- سيادة القانون- الدرجة الكلية للمحور) فى الادارة المحلية، حيث بلغت قيم "ت" على الترتيب ١٢٨,٠٨٥، ١٣٠,٨٦٤، ٢٨٧,٩٤٩، ١٠١,٨٦٨، ١٤٨,٥٨١، ٥٤٥,١٠٠، ٣٩٠,٦٨٢، ٢٨٢,٩٠٧،٢٤٢,٣٦٤، ٥٥,٣٠٩، وهي قيم دالة.

٥-٣-٢ نتيجة الفرض الثاني

الفرض الثاني الذي ينص على " يوجد أثر تطبيق لحوكمة الادارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (التنمية الاقتصادية- التنمية الاجتماعية- التنمية البيئية).

وللتحقق من صحة الفرض الثاني، تم استخدام اختبار "ت" للعينة الواحدة، ويوضح جدول (٥-٨) نتائج اختبار "ت" للعينة الواحدة لجميع ابعاد المحور الثاني والدرجة الكلية للمحور الثاني.

جدول (٥-٨) نتائج اختبار"ت" للعينة الواحدة لجميع ابعاد المحور الثاني والدرجة الكلية للمحور الثاني

أبعاد المحور الثاني	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	درجات الحرية	قيمة ت	قيمة الدلالة	مستوى الدلالة
التنمية الاقتصادية	١١,٢٥	١,٧٩	١٤٢	٣٠٧.٢٥٨	٠,٠٠٠	٠,٠١
التنمية الاجتماعية	١٣,٢٤	١,٩٧	١٤٢	٦٥٠.٢٢٣	٠,٠٠٠	٠,٠١
التنمية البيئية	١٠,٨٧	١,٧٦	١٤٢	٧٠١.٢٦٥	٠,٠٠٠	٠,٠١
الدرجة الكلية للمحور	**٣٥,٣٦**	**٣,٧٠**	**١٤٢**	**٤٧,٣٣٩**	**٠,٠٠٠**	**٠,٠١**

يتضح من الجدول هناك أثر ذات دلالة احصائية عند مستوى دلالة (٠,٠١) لتطبيق حوكمة الادارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (التنمية الاقتصادية- التنمية الاجتماعية- التنمية البيئية)، حيث بلغت قيم "ت" على الترتيب ٢٥٨,٣٠٧، ٢٢٣,٦٥٠، ٢٦٥,٧٠١، ٤٧,٣٣٩، وهي قيم دالة.

٥-٣-٣ الإجابة عن صحة السؤال ما معوقات التى تقف حائلاً امام تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة الادارة المحلية فى مصر؟

للإجابة عن هذا السؤال استخدم الباحث التكرارات والنسب المئوية

جدول (٥-٩) التكرارات والنسب المئوية لعينة بلغت (١٤٣)

م	عبارات المحور الثالث (معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية)	التكرارات			النسبة المئوية			الترتيب
		نعم	احيانا	لا	نعم	احيانا	لا	
١	عدم صدور قانون الإدارة المحلية الجديد حتى الأن	٧٦	٥٢	١٥	٥٣,١٥ %	٣٦,٣٦ %	%١٠,٤٩	١
٢	ضعف التحول من المركزية الي اللامركزية وخاصة اللامركزية المالية	٦٩	٥٧	١٧	٤٨,٢٥ %	٣٩,٨٦ %	%١١,٨٩	٤
٣	عدم وجود تطبيق فعلي للامركزية والديمقراطية المحلية	٧٤	٥٥	١٤	٥١,٧٥ %	٣٨,٤٦ %	%٩,٧٩	٢
٤	عدم وجود بيئة مناسبة وملائمة للمجتمع المدني والقطاع الخاص لممارسة دورهما كفاعلين في الحوكمة	٧٢	٥٣	١٨	٥٠,٣٥ %	٠٦.٣٧ %	%٥٩.١٢	٣
٥	وجود الفساد بأنواعه وعدم وجود نظام فعال للمساءلة	٦٦	٦١	١٦	٤٦,١٥ %	٤٢,٦٦ %	%١١,١٩	٥
٦	تدني مستوى المشاركة وغياب الدور الفعال للقطاع الخاص	٦٥	٥٨	٢٠	٤٥.٤٥ %	٤٠,٥٦ %	%٩٩.١٣	٧
٧	عدم تبني نموذج الحوكمة الإلكترونية وتوطين التكنولوجيا الحديثة	٦٢	٥٥	٢٦	٤٣,٣٦ %	٣٨,٤٦ %	%١٨,١٨	٨
٨	ضعف التوعية بدور الحوكمة فى محاربة الفساد وتطوير الادارة المحلية	٦٦	٥٤	٢٣	١٥.٤٦ %	٧٦.٣٧ %	%٠٨.١٦	٦

يتضح من الجدول أكثر عقبة تقف حائلاً لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة الادارة المحلية فى مصر هى العبارة الأولى والتى تنص على" **عدم صدور قانون الإدارة المحلية الجديد حتى الأن**"، حيث بلغت النسبة المئوية اللذين اجابوا عليها بـ(نعم) (٥٣,١٥%)، بواقع (٧٦) موظف وموظفة، فى حين جاءت العبارة السابعة والتى تنص على " **عدم تبني نموذج الحوكمة الإلكترونية وتوطين التكنولوجيا الحديثة** " فى المستوى الأخير أقل عقبة تقف حائلاً لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة الادارة المحلية فى مصر بنسبة المئوية اللذين أجابوا عليها بـ(نعم) (٣٨,٤٦%)، بواقع (٦٢) موظف وموظفة.

الباب السادس

نتائج وتوصيات الدراسة

أولاً: نتائج الدراسة:

في ضوء الإطار النظري والدراسات السابقة وما كشف عنه الواقع الميداني للدراسة، التي تشتمل على مبادئ الحوكمة، والإدارة المحلية، والتنمية المستدامة، توصلت الدراسة الى النتائج الآتية:

١- رغم أن دستور مصر الصادر سنة ٢٠١٤ نص بوضوح على تطبيق اللامركزية والحوكمة والشفافية وحرية تداول المعلومات والمساءلة إلا أنه حتى الآن التطبيق ضعيف ويكاد يكون منعدم فى بعض الأحيان.

٢- كما أن قضايا الشفافية والمساءلة فى الإدارة المحلية لن تتحقق فقط بتحسن نظم الحوكمة على المستوى القومى وإنما تتطلب وضع برامج وسياسات تركز على احتياجات الشفافية والمساءلة.

٣- إن الآليات الرقابية المتاحة بالقانون مازالت تمارس بشكل شكلي وضعيف التأثير في مساءلة ومحاسبة القيادات المحلية.

٤- كما أثبتت الدراسة أن آليات المساءلة المقررة وفقا لقانون الإدارة المحلية الحالي ضعيفة ولا تحقق الأهداف المتوقعة من عملية المساءلة.

٥- غياب العلاقة بين بحوث التنمية المستدامة والحوكمة والإدارة المحلية.

٦- إن التعريفات المقدمة لمفهوم الحوكمة فى الإدارة المحلية والتنمية المستدامة غير محددة بدقة فى ايجاد توافق وإجماع حول الأهمية الاستراتيجية، وذلك لعدم وجود ثقافة مجتمعية حول دور وأهمية الحوكمة فى الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المستدامة.

٧- مازال لا يسمح للمواطنين أو مؤسسات المجتمع المدني بالاطلاع على المشروعات أو الخطط السنوية لإنشاء المرافق العامة.

٨- المجتمع المدني والقطاع الخاص يمارسان دورا محدودا في المشاركة في صنع السياسات والقرارات العامة المحلية بسبب ضعف الآليات الواضحة التى تتيح المناقشات المفتوحة وإجراء الحوارات.

٩- ضعف ثقافة المشاركة لدى القيادات التنفيذية المحلية، وعدم الإدراك الصحيح المفهوم المشاركة وذلك بالتضييق من مفهومها حيث أن هناك اعتقاد على أن مفهوم المشاركة يقتصر على التبرع لإنشاء المرافق العامة دون التدخل في صنع القرارات أو السياسات المحلية.

١٠- عدم وجود إطار قانوني يلزم الوحدات المحلية باستطلاع رأي مؤسسات المجتمع المدني في القرارات الأساسية المحلية والسياسات العامة.

١١- عدم وجود وسائل قانونية فعالة لشكوى المواطن أو التظلم من سوء المرافق العامة، وعدم وجود آليات قانونية لتنظيم مشاركة المجتمع المحلي.

١٢- ضعف إمكانية التعبير عن الآراء المجتمعية بالنسبة للسياسات العامة من خلال الحكومة الإلكترونية حيث لا توجد آلية تكنولوجية تتيح للمواطن التعبير عن رأيه في ذلك.

١٣- ضرورة دراسة التجارب الدولية الناجحة في مجال الإدارة المحلية والحكم المحلي والاستفادة منها في تطوير الإدارة المحلية في مصر والدول العربية، كالتجربة الأمريكية واليابانية والفرنسية وغيرها من التجارب الدولية.

١٤- تلاحظ ضعف الثقة المتبادلة بين الجهاز التنفيذي والمجتمع المدني والقطاع الخاص الذي أدى إلى تهميش دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع القرارات والسياسات العامة المحلية حيث يسود الاعتقاد بين التنفيذين أن المجتمع المدني والقطاع الخاص غير قادرين على ممارسة الديمقراطية بشكل صحيح وأنهم يعملون لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة.

١٥- رغم تطبيق الحكومة الإلكترونية منذ عدة سنوات إلا أن دورها مازال يقتصر على نشر بعض الشروط والنماذج المطلوبة للحصول على الخدمة العامة المحلية، بل وأن ذلك غير معلن بالقدر الكافي حيث أثبتت الدراسة أن بعض العاملين في الوحدات المحلية، لا يعلمون البيانات المنشورة في الصفحة الرسمية للحكومة الإلكترونية ولا توجد حتى الأن صفحة خاصة بكل وحدة محلية.

١٦- لا يوجد إطار قانوني يلزم التنفيذين بتقديم مبررات لما يصدروه من قرارات وعما إذا كانت تحقق الأهداف بأعلى درجة من الفاعلية والكفاءة.

ثانيا: توصيات الدراسة:

كما أشرنا سلفا أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلب تطبيق مبادئ حوكمة الإدارة المحلية وتفعيل دور المواطنين وضمان مشاركة أكثر فعالية خاصة المهمشين من الفقراء أو النساء، ونظرا للدور الهام الذي يمكن أن تقوم به مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص (شركاء التنمية) على المستوى المحلي، فأنه من الأهمية تفعيل دورهم وتطبيق مبادئ حوكمة الإدارة المحلية من حيث المساءلة والتحول الى اللامركزية والشفافية ووضع الرؤية الاستراتيجية وسرعة الاستجابة والكفاءة والفعالية والعدالة والمساواة وسيادة القانون لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية) ويقترح الباحث ما يلى:

١- الدعوة الى النظر فى إنشاء الهيئة القومية المصرية للحوكمة والتنمية المستدامة لتتولى إعداد الاستراتيجية العامة لتطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق التنمية المستدامة متضمنة الرؤية العامة للدور المحدد لكل قطاع من القطاعات المتعددة بالدولة لتحقيق هذه الاستراتيجية.

٢- سرعة الانتهاء من الحوار المجتمعي حول قانون الإدارة المحلية الجديد لإصداره وإجراء انتخابات المجالس المحلية لما لها من دور فى الرقابة.

٣- سرعة التوجه نحو تطبيق مبادئ الحوكمة فى الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المستدامة بعد ما شهده العالم في الآونة الأخيرة من مظاهر بيئية واجتماعية واقتصادية وسياسية أثرت بشكل واضح على الأداء المالي والإداري لكثير من المؤسسات الدولية.

٤- ضرورة قيام الإدارة المحلية بالإفصاح عن كمية ونوعية المعلومات الخاصة بمبادئ الحوكمة والتي تحتويها التقارير المالية عند إعداد وتقديمها للجهات المستفيدة.

٥- تحويل مركز التنمية المحلية بسقارة من مركز تدريبي إلى أكاديمية متخصصة فى الإدارة المحلية والحوكمة والتنمية المستدامة مثل المعهد الكندي للحوكمة.

٦- ضرورة أن تركز وزرات وهيئات الدولة المختلفة على البرامج التدريبية والندوات المتخصصة بالحوكمة والتنمية المستدامة، واضاقة بعض المواد العلمية المتخصصة بالحوكمة والتنمية المستدامة ضمن المقررات الدراسية فى المناهج التعليمية للمستوى الجامعي.

٧- تفعيل نصوص الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ المادة (٢٧) الخاصة بالحوكمة وارتباطها بالتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، على أن يلتزم بتطبيقاتها النظام الاقتصادي بغية تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (١٧٦) الخاصة بتطبيق اللامركزية، والمادة (٦٨) الخاصة بشفافية المعلومات.

٨- ضرورة تعزيز إقامة شراكات بين السلطات المحلية وجميع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني ولاسيما المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي والقطاع الخاص.

٩- مواكبة التطورات التكنولوجية والتحولات الرقمية الراهنة وتطبيقها فى الإدارة العامة لدولة، مع تعزيز الخضوع للمساءلة وتفعيل إجراءات النزاهة، وذلك من خلال نظم وتشريعات تعزز من دور القضاء ومجلس النواب والأجهزة الرقابية فى مكافحة الفساد وحماية الصالح العام.

١٠- إن عدم تفعيل آليات حوكمة الإدارة المحلية سيزيد من ارتفاع نسب الفساد، مما يعيق عملية التنمية، وبالتالي فإن مسألة اللامركزية تصبح أكثر من ضرورة لما لها من مزايا.

١١- ضرورة تعزيز دور القطاع الخاص في مجال الإدارة المتكاملة للمخلفات الصناعية من خلال إشراكه في رسم السياسات العامة، وتشجيعه على الاستثمار ودعم وتشجيع التصنيع المحلي .

١٢- اعتماد سياسات وآليات تقوي وتمكن الجمعيات الأهلية من المشاركة في صنع السياسات العامة المحلية نظرا لقربها للناس، وأعلم بالظروف والخصائص البيئية والمجتمعية بالوحدات المحلية.

١٣- توفير الموارد المالية الكافية (نسبة من الضرائب العامة والعقارية) لكل وحدة محلية ومنحها الاستقلالية في توزيعها على الخدمات العامة بما يتفق مع احتياجاتها الفعلية – اللامركزية المالية.

١٤- ضرورة العمل على المزيد من الاهتمام بنشر ثقافة التنمية المستدامة والحوكمة لما لهما من أهمية في جودة التقارير المالية والإدارية.

١٥- ضرورة إدراك وزارة التنمية المحلية بأهمية وجود التقارير الخاصة بالتنمية المستدامة والحوكمة وأن تعد بشكل دوري ليستفيد منها كافة الجهات المعنية.

١٦- الاعتماد على المعلومات المالية وغير المالية التي تتسم بالشفافية والمصداقية في القرارات المالية والإدارية التي تساعد في تطبيق مبادئ الحوكمة وتحقق التنمية المستدامة.

١٧- حث الباحثين بإجراء المزيد من الدراسات والأبحاث في الحوكمة بصفة عامة والحوكمة المحلية بصفة خاصة والتنمية المستدامة ودورها في تحسين جودة المعلومات وجودة حياة الانسان.

١٨- ضرورة الإصلاح المؤسسي بما يراعى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياق الثقافي، ويعزز من التوجه نحو الحوكمة والشفافية وحرية تداول المعلومات، جنبا إلى جنب مع الإصلاح الاقتصادي، ولابد من أن يقترن تحقيق ذلك بتحسين السياسات العامة ومكافحة الفساد وإعلاء النزاهة والمساءلة.

١٩- ضرورة العمل على تحسين السياسات العامة والأخذ بأفضل الممارسات بما يعزز من التنمية والأمن الإنساني، وتحسين نوعية حياة المواطنين فى إطار مفهوم متكامل للتنمية يعتمد على الاستدامة والتطور.

٢٠- ترسيخ ثقافة الحوكمة وإرساء قواعدها فى المجتمع، بما يساهم فى المؤامة بين دور الدولة والعمل على تعزيز قدراتها المؤسسية بما يمكنها من الوفاء بوظائفها فى التنظيم وإعادة الضبط فى حال ظهور اختلالات الأوضاع الاقتصادية.

٢١- توفير متطلبات التنمية، وبرامج مكافحة أسباب الفقر، واعتماد سياسات نقدية ومالية واقتصادية تكفل تحقيق معدلات نمو قابلة للاستمرار.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

أولاً: الكتب:

١. أحمد رشيد: نظرية الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٧٩.

٢. أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩.

٣. أحمد رشيد–عطيه حسين أقندي: مقدمة الإدارة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٧.

٤. أحمد فاروق غنيم، عند الله شحاتة خطاب، "المؤسسات والإصلاح الاقتصادي في مصر"، "الإصلاح المؤسسي والتنمية في مصر، مركز شركاء التنمية البحوث والاستشارات والتدريب (PID)، القاهرة، ٢٠٠٧.

٥. أحمد فوزى الصادي وآخرون، إسهامات الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية، القاهرة، بل برنت، ١٩٩٤.

٦. أحمد فوزى الصاوى وآخرون، العمل مع الجماعات، القاهرة، بل برنت، ١٩٩٤.

٧. أحمد محمد المصري: دور التخطيط في التنمية الإقليمية، القاهرة: مجلة الإدارة العدد الأول–يوليه١٩٨٢.

٨. أماني قنديل، وآخرون، "الإدارة الرشيدة للحكم في المنظمات الأهلية العربية"، (دراسة مقارنة). "مصر، المغرب، اليمن"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٩. حسن عواضة: الإدارة المحلية – تطبيقاتها في الدول العربية، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٣.

١٠. حليم حلمى رزق: إدارة المنظمات الحكومية، مراجعة: حسن أحمد توفيق، جامعة القاهرة، كلية التجارة، التعليم المفتوح، ١٩٩٢.

١١. دوجلاس موسشيت، ترجمة وفاء شاهين، مبادئ التنمية المستدامة، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، مصر، الطبعة الأولي، ٢٠٠٠.

١٢. ربيع عبد الرحيم سعداوى: الحكم المحلي في جمهورية مصر العربية، القاهرة، جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للعلوم الإدارية، موسوعة الحكم المحلى، ج٢، ١٩٧٧.

١٣. صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١.

١٤. العربي صديقي، ترجمة محمد الخولي، البحث عن ديمقراطية عربية الخطاب، والخطاب المقابل، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولي، بيروت، ٢٠٠٧.

١٥. على الحبيبى، سامية فتحي: دراسات في الإدارة العامة، القاهرة: كلية التجارة، جامعة حلوان، ١٩٩٠.

١٦. على السلمي: الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الغربية،١٩٨٨.
١٧. كمال المنوفى، أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٧.
١٨. ماهر أبو المعاطي على: الخدمة الاجتماعية والإدارة المحلية، أسس نظرية وممارسات ميدانية، الفيوم: مركز الصفوة للنشر والتوزيع ط٢، ١٩٩٧.
١٩. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٥.
٢٠. محمد درويش وآخرون: الإدارة العامة، الأسس العلمية وتجارب التطبيق، القاهرة، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ١٩٩٩.
٢١. محمد عبد الفتاح القصاص، التنمية المستدامة، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٢. محمد يوسف علوان، محمد خليل الموسي، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الجزء الثاني، الاصدار الثالث عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠١١.
٢٣. المكتب الاستشاري كيمونكس: مرجع رئيس القرية في الإدارة في الادارة المحلية وتخطيط المشروعات القاهرة، ١٩٩٩.
٢٤. نظيمة عبد العظيم، نفيسة محمد باشرى: الإدارة العامة، القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٩٧.
٢٥. عادل مصطفى، فقه الديمقراطية، القاهرة: رؤية للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.

ثانياً: الدوريات والمجلات العلمية

١- أبو عمرة حسن امبابي: قانون الإدارة المحلية بجمهورية مصر العربية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية مركز تنمية الإدارة المحلية، ١٩٩٨.
٢- أحمد منيسي: الانتخابات المحلية: نتائج باهتة تفرض تنمية الإصلاح (القاهرة: الأهرام: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، مجلة أحوال مصرية، السنة الخامسة العدد الثامن عشر، فريق ٢٠٠٢.
٣- الأمانة العامة للحكم المحلية اتجاهات المواطنين نحو الحكم المحلى، دراسة ميدانية غير منشورة بالتعاون مع كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة- ١٩٦٨.
٤- أماني مسعود، محاربة الفقر والحكم الرشيد – دراسة في البعد الاجتماعي فى حى عشوانى بالقاهرة، فى الحكم الرشيد والتنمية فى مصر، تحرير: د. مصطفى كامل السيد، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ٢٠٠٩.
٥- اوسرير منور و بن الحاج جيلالي مغروة فتيحة، دراسة الجدوى البيئية للمشاريع الاستثمارية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد التاسع.

٦- بوجردة الياسين؛ واقع ومتطلبات الحوكمة في الوطن العربي، المجلة الجزائرية للدراسات السيسيولوجية، العدد٢، جيجل، الجزائر، ٢٠٠٧.
٧- جورج قرم، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التنمية البشرية المستدامة والاقتصاد الكلي- حالة العالم العربي، سلسلة دراسات التنمية البشرية رقم ٦.
٨- حسن العلوانى، صنع القرار المحلى في إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه، في إدارة شئون الدولة والمجتمع، تحرير: د. سلوى شعراوي جمعة، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، عام ٢٠٠١.
٩- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية Governance، قضايا وتطبيقات، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية، بحوث ودراسات، ٢٠٠٣.
١٠-س. لي كاميل وولتر و.هيك ، رؤية بيئية حول التنمية المستدامة ، في دوجلاس موسشيت (محرراً) مبادئ التنمية المستدامة، ترجمة: بهاء شاهين، القاهرة: الدار الدولية للاستثمارات الثقالية ٢٠٠٠.
١١-سامح فوزي، "المساءلة والشفافية. إشكاليات تحديث الإدارة المصرية فيعالم متغير"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، ١٩٩٩.
١٢-سمير محمد عبد الوهاب: العلاقات المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية الإدارية المحلية، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.
١٣-سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصر، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٩.
١٤-سمير محمد عبد الوهاب، (دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية المستدامة في ضوء الخيرات الدولية)، أحوال مصرية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، العدد ٦١، صيف ٢٠١٦، للاطلاع على ملخص مراحل البرنامج واستراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية التي أعدتها وحدة دعم اللامركزية بوزارة الدولة للتنمية المحلية في صالح الشيخ، (تجربة اللامركزية في مصر: دراسة رصدية توثيقية)، أحوال مصرية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، العدد ٦١، صيف ٢٠١٦.
١٥-عجلان العياشي: الحوكمة الجبائية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية مسيلة ٢٠٠٨- ٢٠١١، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد ١٤، ٢٠١٤.
١٦-فرواط، يونس، (أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق تنمية المستدامة، على المستوي المحلي - الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في تحقيق العلمية المستدامة)، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع، العدد ٨ ديسمبر ٢٠١٦.

١٧-كربالي بغداد وحمادي محمد، استراتيجيات وسياسات التنمية المستدامة في ظل التحولات الاقتصادية والتكنولوجية بالجزائر، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد٤٥، شتاء ٢٠١٠.
١٨-لعجال محمد أمين: إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد ١٢، ٢٠٠٧.
١٩-ليلى البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، بحث مقدم لمؤتمر "الحكم الرشيد والتنمية"، جامعة القاهرة " مركز دراسات بحوث الدول النامية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عام ٢٠٠٢.
٢٠-للاطلاع على ملخص مراحل البرنامج واستراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية التى أعدتها وحدة دعم اللامركزية بوزارة الدولة للتنمية المحلية فى؛ صالح الشيخ، تجربة اللامركزية فى مصر: دراسة رصدية توثيقية، أحوال مصرية، العدد ٦١، القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، صيف ٢٠١٦.
٢١-مصطفى النمر، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط، المعهد المصرى للدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٦ أكتوبر، ٢٠١٧.
٢٢-مقدم عبيدات و بلخضر عبد القادر، الطاقة وتلوث البيئة والمشاكل البيئية العالمية، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد ٧، ٢٠٠٧.

ثالثاً: المؤتمرات العلمية

١- حرفوش سهام وآخرون، الإطار النظري للتنمية الشاملة المستدامة ومؤشرات قياسها، ورقة بحث مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، ٧-٨ أبريل ٢٠٠٨، جامعة سطيف.
٢- حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الأليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٣.
٣- ذهبية لطرش، متطلبات التنمية المستدامة في الدول النامية في ظل قواعد العولمة، ورقة بحث مقدمة ضمن المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، ٧- ٨ أبريل ٢٠٠٨، جامعة سطيف.
٤- شعبان فرج: استراتيجية التنمية المحلية من مدخل تمكين الجماعات المحلية في إطار الحكم الرشيد، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وأساليب تطويرها، جامعة يحي قارس، المدية، ١٠- ١١ مارس ٢٠١٠، ص١٠.

٥- شهيدة الباز، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين، مجددات الواقع وأفاق المستقبل، المؤتمر الثاني للمنظمات الأهلية العربة، القاهرة، ١٧ - ١٩ مايو ١٩٩٧، ص٣٢.
٦- طارق بانورى وآخرون، التنمية البشرية المستدامة من المفهوم النظري إلى التطبيق، دليل العاملين في التنمية، ورقة عمل للمناقشة مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٥.
٧- علا الخواجة، الحوكمة من منظور اقتصادى، برنامج التنمية الاقتصادية للأجيال القادمة في مصر والعالم العربي، من ٩ إلى ١٣ أكتوبر ٢٠١٦، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، كلية الشئون الدولية والسياسات العامة، برامج تدريب القيادات العليا. على الصاوي، الصيغة التشريعية للحكم الجيد: إطار مقترح للدول العربية، ورقة مقدمة لورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، التي نظمها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، بيروت، ٢٠٠٣، ص ص٢-٣.
٨- كربوسة عمراني: الحوكمة ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، الشلف، ١٦- ١٧ ديسمبر ٢٠٠٨، ص٤ محمد محمود العجلوني، أثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية، المؤتمر العالمي التاسع للاقتصاد والتمويل الإسلامي، اسطنبول، تركيا، ٢٠١٣.
٩- المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩.

رابعاً: التقارير العلمية

١- تقرير الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا، نيويورك، ١٩٩٨.
٢- تقرير البنك الدولي، الحوكمة والتنمية، عام ١٩٩٢.
٣- تقرير التنمية البشرية في مصر، اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، القاهرة، ٢٠٠٤.
٤- القضاء علي التمييز والتعصب منصوص عليه منذ صدور ميثاق الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة ١٩٤٨،(المادة ١ و٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (٥٥ و ٥٦) من الميثاق.

خامساً: الرسائل العلمية

١- أحمد همام محمد همام، بناء القدرات التشاركية للوحدات المحلية كمدخل لتطبيق الحكم الرشيد بالتطبيق على الحالة المصرية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة اسيوط، ٢٠١٦.
٢- ام جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٠.

٣- أيتن محمود سامح المرجوشي، "تقييم الأداء المؤسسي في المنظمات العامة الدولية مع دراسة حالة المكتب الإقليمي لشرق المتوسط التابع لمنظمة الصحة العالمية"، (رسالة دكتوراه)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
٤- أيمن هاشم عبد الرحمن، التشريعات المنظمة للعمران في مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، القاهرة، ٢٠٠١.
٥- بن عثمان شويح: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١١/٢٠١٠.
٦- بواب شاكر علي: تقويم تجربة الإدارة المحلية في تنمية قرى محافظة الفيوم، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الخدمة الاجتماعية – جامعة القاهرة بالفيوم، ١٩٩٤.
٧- بوكعباش نوال: تأثير الموارد البشرية على تنمية الادارة المحلية في الجزائر دراسة حالة ولاية جيجل، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١١/٢٠١٠.
٨- بومزير حليمة: الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحوكمة إسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، ٢٠١٠/٢٠٠٩.
٩- حماني نبيل: الديمقراطية كألية لتجسيد الحوكمة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٩: ٢٠٠٩، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، ٢٠١١/٢٠١٠.
١٠- خالد على زايد، الجوانب النفسية والاجتماعية للتنمية المستدامة بشمال سيناء دراسة تطبيقية على مركز ومدينة الشيخ زويد، رسالة ماجستير، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، ٢٠١٥.
١١- زرنوج ياسمينة، إشكالية التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تخطيط، جامعة الجزائر، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
١٢- الطاهر خامرة، " المسؤولية البيئية الاجتماعية مدخل لمساهمة المؤسسة الاقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة – حالة سوناطراك-" رسالة ماجستير (غ م) كلية العلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، ٢٠٠٧.
١٣- عكوشي عبد القادر: التنظيم في مؤسسات الادارة المحلية دراسة ميدانية ببلدية العفرون ، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

١٤- فاكية سقني، التنمية المستدامة وحقوق الانسان مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباس سطيف، ٢٠٠٩/٢٠١٠.
١٥- فطار خديجة: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سوق أهراس، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال الاستراتيجية والتنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس، سطيف، ٢٠١٢/٢٠١٣.
١٦- فلاح أمينة: دور النيباد في تفعيل الحوكمة والتنمية المستدامة في إفريقيا، رسالة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة ، ٢٠١٠/٢٠١١.
١٧- محمد حسن العزازي، محاضرات الكترونية على CD لمقرر الحوكمة في المنظمات العامة، تمهيدي دكتوراه، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ٢٠٠٨.
١٨- محمد طارق عبد الوهاب، استخدام موازنة البرامج الموجهة في حوكمة وحدات الإدارة المحلية بالعراق : دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية التجارة وإدارة الأعمال، قسم المحاسبة، جامعة حلوان، ٢٠١٥.
١٩- مرفت جمال الدين على شمروخ، المحددات التنظيمية وتأثيرها على ممارسة الحوكمة في منظمات المجتمع المدني، رسالة دكتوراه، كلية الخدمة الاجتماعية، قسم تنظيم المجتمع، جامعة حلوان، ٢٠١٤.
٢٠- نصر الدين لبال، دور حوكمة الإدارة المحلية في إرساء المدن المستدامة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٢.
٢١-هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.
٢٢- هويدا أبو الغيط،، دور الحوكمة في تحسين أداء الإدارة المحلية بالتطبيق على محافظة الجيزة، رسالة دكتوراه ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ٢٠٠٩.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1- Al-Naqib, Khaldown" The Concept of Governance and The New Idealism " in Presented to the Expert Group Meeting on Governance, Socio-Economic Development and Poverty Allevation, Cairo, (11-13 November,2001), United Nations, New York,2002.
2- Applications to EMU Sustainability Indicators, with Member Countries". University DegliStudi Di Roma, Working Paper No., 75, 2004.
3- Bagnai Alberto, (2004) "Keynesian and Neoclassical Fiscal, Roma, Working Paper No75.
4- By Kevin Liptak and Jim Acosta, Trump on Paris accord: We’re getting out,CNN, Trump on Paris accord: ‘We’re getting out’
5- Chanchal Kumar Sharma(2006), Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes , Indian Journal of Political Science ,No.1,Vol LXVII.
6- Christchurch: Community Governance TheRole of Local , Government May, 1999,
7- Consultation on "New Frontiers in Good Urban Governance “ Held at the St. George's House. Windsor Castle, 27-29 June 2000. Organized by the Building and Social Housing Foundation (BSHF).
8- David Gladstone: British Social Welfare, London, Ucl, Press Limited, 1995.
9- Fiscal Panizza, Ugo & Izquierdo 6. Alejandro Sustainability: Issues for Emerging Market Countries" (The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Cairo, Egypt, Working Paper No., 91 Dec., (2003).
10- Gordon Crawford, (2008), (Decentralization and the Limits to Poverty Reduction: Findings from Ghana, Oxford Development Studies, Vol. 36, No. 2, June.
11- Gudbjerg , Julia. "Good Governance Implementation, Development and International Relations", Master's Thesis, Aalborg University, 2008.
12- HOLEC, Nathalie, Brunet Genevieve, Governance , Center de documentation de Urbansme, Aout 1999.
13- Inuwa Abdu Ibrahim,(2013) Challenges of Good Governance and Sustainable Development in a Democratic Nigeria: Mcser Publishing, Rome-Italy, Vol 4.
14- Joachim von Braun and Ulrike Grote,(2000), Does Decentralization Serve the Poor? Center for Development Research (ZEF-Bonn) University of Bonn, Germany IMFconference on fiscal decentralization20-21November in Washington D.C. November (draft).
15- John Frrington: Decentalisation and Politiced Accountability, _Department for International Development Rural Livelihoods Department,2002, p.2.
16- John Precott: Public Administration, Summer2001, vol. 78, no.2.

17- Johonnes Jutting, (2005),what makes Decentralization in Developing Countries ProPoor? The European Journal of Development Research, Vol.17/No.4.
18- Jonathan A (2010).Local Government and Poverty Eradication in Canadian Social Science, Vol. 6, No. 5.
19- Martin Boddy, Chistine Lambert andBaurnsape: City for the 21st Country? Globalization, Planning and Urban Change, Land: The Policy Press, 1997.
20- Mary Rose Kufral, (2001) Decentralization and citizen participation in Urban Chile: The Transfer of Health and Education Administration to Local Government, Chapel Hill University of North Carolina.
21- Seyoum, B. and Manyak, T.G. (2009), "The impact of public and private sector transparency on foreign direct investment in developing countries", Critical Perspectives on International Business, Vol. 5 No. 3.
22- Stepanova, Natalia (2012) , Global Governance and Sustainable Development, Master's Thesis, University of Gothenburg.
23- Taxas Education Agency Austin, Taxas:Accountability, _Taxas Education Agency inancial Accountability. System Resource Guide, September 2002,
24- The World Bank, Better Governance for Development in the Middle East &North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability, Washington DC: 2003.
25- Thomas G Weiss “Governance Good Governance and Global Governance : conceptual and Actual 2 Challenges" Third world Quarterly, vol.21,No.5.2000. P.795
26- Tim plumptre&John Grahim : Governance and Good Governance International and Aboriginal perspectives , (Institute on Governance Ottawa , Canda), 1999.
27- UN- Escap, What is Good Government, Bangkok, Thailand, 2001,
28- UNDP, Governance for Sustainable Human Development, 1997, p3
29- United Nations Development Program, Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy Document, New York: UNDP, January 1993.
30- Vickie Langhor, Too Much Civil Society, Too little Politics: Egypt and Liberalizing Arab Regimes, Vol 36, no 2, January 2004.
31- Walter Stahel, Pillars of Sustainability Product - Life Inst, Geneve (From sate of the World, 2008, WWI).
32- World Bank: Better Governance for development in the middle east and north Africa m 2004.

ثالثاً: مواقع الكترونية

١- أحمد قنديل، البشرية إلي أين بعد انقلاب ترامب علي اتفاق باريس للتغير المناخي؟، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٦ يونيو ٢٠١٧.

علي الرابط http://acpss.ahram.org.eg/News/16313.aspx

٢- باتر محمد علي وردم، متى تطالب الدول النامية بالمديونية البيئية من الدول الصناعية؟

على الرابط http//www.moroc-ecologie.net/article.php3 ?id_article

٣- تطبيق مؤشرات التنمية المستدامة في دول الاسكوا :تحليل النتائج، الأمم المتحدة نيويورك 2005

على الرابط http://www.uobabylon.edu.iq/sustainabilty/files

٤- رؤية مصر ٢٠٣٠.

الرابط الآتي: http://www.sdsegypt2030.com/ sds2030_summary_arabic.pdf

٥- رئاسة مجلس الوزراء - بيان الحكومة الذى ألقاه رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب، ٣ يوليو ٢٠١٨. فى الرابط التالي:

http://www.cabinet.gov.eg/Arabic/MediaCenter/CabinetNews/Pages/gov.aspx

٦- سعاد القدسي، التنمية من منظور حقوق الإنسان.

على الرابط التالى : http://www.wfrt.org/dtls.php?content.ID=176

٧- طارق الحصري، الحوكمة في الجهاز الإداري للدولة، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية.

انظر https://www.eces.org.eg/cms/NewsUploadsh

٨- للمزيد أنظر/http://www.un.org/sustainabledevelopment :

٩- منظمة اليونيسكو (unesco).

متاح على: http://www.unesco.org/most/sd_arab/fiche2b.htm

١٠-نذير مسعد، طاهر عباسة، "الممارسات الراشدة للحوكمة ودورها في حماية حقوق الإنسان"،جامعة عبد الحميد بن باديس، الجزائر، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، ع ١، م ٢، ٢٠١٧.

متاح على https://www.asjp.cerist.dz/en/article/68403

11- http://mld.gov.eg/ar/programs/details/4
12- http://ar.wikipedia.org
13- https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/126531
14- http://www.unisco.org/most/sd_arab/fiche2b.htm

الملاحـق

قائمة استقصاء حول
حوكمة الادارة المحلية ودورها فى تحقيق اهداف التنمية المستدامة " دراسة ميدانية " بالتطبيق على محافظة الجيزة

إعداد الباحث

أشرف أحمد حسن محمد

إشراف

أ. د. خالد زكريا أمين

مدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية

معهد التخطيط القومى

د. أحمد عاشور عبدالله

أستاذ مساعد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية

معهد التخطيط القومى

٢٠٢٢ م

قائمة استقصاء حول

حوكمة الادارة المحلية ودورها فى تحقيق اهداف التنمية المستدامة " دراسة ميدانية " بالتطبيق على محافظة الجيزة

عزيزي / عزيزتي

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

حيث ان التوجيهات العالمية والمحلية الحديثة تسعى للوصول للحكم الراشد (الحوكمة) من أجل تحقيق التنمية المستدامة على مختلف الأصعدة، ومن خلال قطاعات المختلفة في المجتمع.

وحيث أن الادارة المحلية أحد أهم دعائم المجتمعات، فإن البحث في آليات المساهمة في تحقيق اهداف التنمية المستدامة من خلال حوكمة الادارة المحلية هو أحد المواضيع البحثية الهامة.

وباعتباركم تشغلون إحدى الوظائف فى هذا القطاع الحيوي والهام، فإننا نثق فى حرصكم الشديد فى تحقيق الصالح العام، ولذلك تم اختياركم للتكرم باستيفاء بيانات هذا الاستقصاء بدقة وعناية وموضوعية وبكل صراحة وأن تكون الإجابة معبرة عن آرائكم، علماً بأن المعلومات والبيانات الواردة في هذا الاستقصاء ستكون سرية للغاية، ولن تستخدم إلا فى أغراض البحث العلمي فقط.

وإننا إذ نشكر لكم اهتمامكم ونقدر لكم تعاونكم مقدماً. نؤكد لسيادتكم ترحيبنا الكبير بأية ملاحظات على أي جزء من هذا الاستقصاء بل وحرصنا على ذلك لما فيه من إفادة كبيرة لنا فى سبيل محاولاتنا للتوصل إلى نتائج مثمرة بإذن الله.

وتفضلوا بقبول وافر احترامي،

الباحث

السمات الشخصية

المسمى الوظيفي	
الدرجة الوظيفية	

ضع علامة (✓) أمام الاجابة المناسبة

س١: الخبرة العملية

أقل من ٥ سنوات		**من٥ :١٠ سنوات**		**من ١٠ : ١٥ سنة**		**١٥ سنة فأكثر**	

س٢: المؤهل الدراسي

مؤهل متوسط		**مؤهل فوق متوسط**	
مؤهل عالي		**دبلوم دراسات عليا**	
ماجستير		**دكتوراه**	

س٣ : الإجابة على عبارات الاستقصاء تتضمن قياس رأي المشاركين بوضع علامة (✓) امام الاختيار المناسب، حيث أن (نعم) تعبر عن الموافقة على صحة العبارة، و(احيانا) تعبر عن عدم التأكد وعدم القدرة على تحديد درجة الموافقة او عدم الموافقة، أما (لا) تعبر عن عدم الموافقة على صحة العبارة .

المحور الاول: مدى تطبيق مبادئ الحوكمة فى الادارة المحلية (الحي أو الوحدة محل البحث)

١- المساءلة

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	الحى يطبق نظاماً مناسباً للمساءلة فى مختلف المستويات الادارية			
٢	لا يجوز الاعتراض على قرارات رئيس الحى للاحترام باعتباره الاب او كبير العائلة			
٣	آليات المساءلة الواردة بالقانون تعد غير كافية			
٤	الآليات الرقابية المتاحة بالقانون تمارس بشكل شكلي وضعيف فى مساءلة ومحاسبة القيادات المحلية			
٥	يوفر الحى المناخ المناسب لاستقبال الاجهزة الرقابية ويطلعهم على التقارير والبيانات اللازمة			
٦	الاجهزة الرقابية تهتم بالانحرافات المالية مثل الاختلاس دون الاهتمام بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة			
٧	القيادات المحلية لا تلتزم بتبرير اختيار المشروعات التنموية وإجراءاتها			
٨	يستطيع أي موظف الإبلاغ عن أي مخالفة وفق تسلسل واضح يضمن سلامته وحمايته ومعاقبة المخالف حسب القانون			
٩	يتم تقديم تقارير بصفة دورية من قبل الموظفين والاقسام المختصة للإدارة العليا لمتابعة المشاريع حسب الخطة وتصحيح الأخطاء			
١٠	لا توجد آليات واضحة لمساءلة التنفيذيين من قبل مؤسسات المجتمع المدني او المواطنين			

٢- المشاركة

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	المجتمع المدني و القطاع الخاص يلعبان دوراً إيجابياً يقتصر على المشاركة فى التبرع والدعم المادي دون المشاركة فى صنع القرار المحلى			
٢	هناك آلية واضحة وإيجابية للمواطن فى المشاركة برأيه فى السياسات والقرارات المحلية			
٣	الادارة التنفيذية تعتقد انها الأدري بالصالح العام ولا أهمية للمشاركة المجتمعية			
٤	هناك موانع فى مشاركة المواطنين لعرض مشكلاتهم و الوصول إلى الحلول المناسبة لها			
٥	لا يوجد آليات واضحة تتيح إجراء مناقشات مفتوحة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والاحزاب السياسية لوضع السياسات والخطط التنموية			
٦	لا يوجد عدم استطلاع رأى المجتمع المدني او القطاع الخاص فى السياسات العامة بالحي			
٧	لا توجد آليات قانونية لتنظيم مشاركة المجتمع المحلى فى صنع القرار المحلى			

٣- الشفافية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	يوفر الحى للمجتمع المحلى كافة المعلومات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة والنواحي المادية بشفافية			
٢	توجد آلية قانونية تلزم الحى بنشر القرارات والسياسات العامة للمجتمع			
٣	توجد آليات وضوابط واضحة لمبدأ الثواب والعقاب ضد ممارسات الفساد وعدم النزاهة			
٤	يسمح للمواطنين او مؤسسات المجتمع المدني الاطلاع علي المشروعات او الخطط السنوية لإنشاء المرافق العامة			
٥	هناك اعتقاد لدى التنفيذين ان بيانات العمل تتم بسرية			
٦	يتم نشر خطط المشروعات او الموازنات او نسب التنفيذ على الإنترنت			

٤- اللامركزية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	يمتلك الحي هيكل تنظيمي وخطوط اتصال تمنع تداخل الصلاحيات			
٢	يتم اتخاذ القرارات الرئيسية بالحي عن طريق المشاركة بين الادارات المختصة ورئيس الحي و بالأغلبية			
٣	لا ينفرد رئيس الحي بسلطة اتخاذ القرارات			
٤	يعتمد الحي اسلوب التدوير بين مدراء الادارات المختلفة			
٥	توجد مساحة وصلاحيات معينة لكل ادارة باتخاذ القرارات بما يلزم مصلحة العمل			

٥-الرؤية الاستراتيجية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	هناك صورة واضحة ومفصلة حول الخطط الاستراتيجية الخاصة بالحي			
٢	يمتلك الحي خطة تنموية مرتبطة بأهدافها الاستراتيجية			
٣	يعمل الحى على علاج نقاط الضعف وتدعيم نقاط القوة لديه			
٤	يتم عقد ندوات وجلسات حوار مع شركاء التنمية واشراكهم في تحديد الاولويات ووضع الخطط والموازنات			
٥	تشارك المستويات الادارية المختلفة في بناء الخطة الاستراتيجية			

٦-الاستجابة

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	يسعي الحي للاستجابة لرغبات المجتمع واشباع رغباته			
٢	هناك استجابة سريعة لشكاوى المواطنين وسرعة حلها			
٣	يوجد توافق بين الحي واصحاب المصالح للوصول لأفضل مصلحة للجماعة			

٧-الكفاءة والفعالية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	الحي يقوم بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة			
٢	الحي يفي بالاحتياجات الاساسية للمجتمع المحلي وتحقيق اعلي درجة من الكفاءة			
٣	يقدم الحى الخدمات للمجتمع المحلى التى تساعده وتناسب المواطنين من حيث احتياجاتهم ورفاهيتهم			

٨-العدالة والمساواة

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	يوجد عدالة ومساواة في الثواب والعقاب للموظفين بالحي			
٢	يطبق الحي نظاما اداريا عادلا بالنسبة للجنسيين			
٣	يتيح الحي فرص متساوية لمشاركة الجنسين في الاستفادة من البرامج والمشاريع التنموية المنفذة			
٤	يحرص الحي علي تقديم الخدمات للمستفيدين بعيدا عن التحيز او التمييز			

٩- سيادة القانون (حكم القانون)

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	جميع المعاملات الادارية والمالية بالحي تتم وفقا للقوانين واللوائح المنظمة لكل المعاملات			
٢	يطبق الحى نظام الثواب والعقاب فى جميع تعاملاته مع جميع المواطنين بشكل موضوعي بعيد عن التحيز لأحد			
٣	القوانين واللوائح واضحة تطبق علي جميع الموظفين واصحاب المصالح المتعاملين مع الحي			
٤	القوانين المطبقة توافق معايير حقوق الانسان وتضمن حريات الانسان الطبيعية			

المحور الثاني: إثر تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

١-المساهمة فى تحقيق التنمية الاقتصادية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	يعتبر تطبيق الحى لمبادئ الحوكمة المحلية ضروريا لفتح اسواق جديدة لصالح المستفيدين من الأنشطة والمشاريع التنموية بالحي			
٢	تضمن مبادئ الحوكمة المحلية بالحي استدامة واستمرار كافة المشاريع سواء الصغيرة أو الكبيرة			
٣	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يزيد الفرص في خلق فرص عمل مستدامة للفئات المستهدفة			
٤	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي تحسين نوعية الحياة بشكل ملموس وأسرع			
٥	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدى إلى زيادة دخل المواطنين ويعمل على رفع مستوى رفاهيتهم			

٢-المساهمة فى تحقيق التنمية الاجتماعية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يساهم في تقليل معدلات البطالة بالمجتمع المحلى			
٢	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي تضمن تلبية الاحتياجات الانسانية الأساسية للمجتمع المحلي			
٣	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي رفع مستوى التعليم			
٤	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يزيد من الاعتماد علي الذات للمجتمع المحلي وعدم التبعية			
٥	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي تحقيق مزيد من الديمقراطية			
٦	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي خفض نسبة الأمية			

٣-المساهمة فى تحقيق التنمية البيئية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يزيد من قدرة الحى علي الحفاظ علي الموارد وتدوير المخلفات			
٢	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يقلل من المخلفات الناتجة عن تنفيذ الانشطة والمشروعات التنموية			
٣	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي الحفاظ وعدم الجور علي مقدرات الأجيال القادمة			
٤	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي تقليل استخدام المبيدات والكيماويات			
٥	تطبيق مبادئ الحوكمة المحلية بالحي يؤدي الي زيادة المساحات الخضراء			

المحور الثالث: معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الادارة المحلية

م	العبارة	التقدير		
		نعم	أحيانا	لا
١	عدم صدور قانون الإدارة المحلية الجديد حتى الأن			
٢	ضعف التحول من المركزية الي اللامركزية وخاصة اللامركزية المالية			
٣	عدم وجود تطبيق فعلي للامركزية والديمقراطية المحلية			
٤	عدم وجود بيئة مناسبة وملائمة للمجتمع المدني والقطاع الخاص لممارسة دورهما كفاعلين في الحوكمة			
٥	وجود الفساد بأنواعه وعدم وجود نظام فعال للمساءلة			
٦	تدني مستوى المشاركة وغياب الدور الفعال للقطاع الخاص			
٧	عدم تبني نموذج الحوكمة الإلكترونية وتوطين التكنولوجيا الحديثة			
٨	ضعف التوعية بدور الحوكمة فى محاربة الفساد وتطوير الادارة المحلية			

Arab Republic of Egyptian

Institute of National Planning
Postgraduate Studies

Local Government Governance And It's Role In Achieving Sustainable Development Goals: Field Study

A thesis submitted to complete the requirements for obtaining a master's degree in planning and development

Submitted By

Ashraf Ahmed Hassan Mohamed

Supervised By

Prof. Dr. Khaled Zakaria Amin
Director of the Center for Macroeconomic Policy
Institute of National Planning

Dr. Ahmed Abdullah Ashour
Assistant Professor of Economics
Center for Macroeconomic Policies
Institute of National Planning

2022

Abstract

Thesis title: Local Government Governance And It's Role In Achieving Sustainable Development Goals: Field Study

Researcher: Ashraf Ahmed Hassan Mohamed

Supervisors: Prof. Dr. Khaled Zakaria Amin Dr. Ahmed Abdullah Ashour

Academic degree: Master's degree in Planning and Development

Institute of National Planning Year: 2022

****

Achieving sustainable development goals, local governance, local governance, and activating local government institutions, and partner participation at the local level, their role in the principles of local governance in terms of accountability and transformation to decentralization, transparency, strategic image strategy, speed of response, work efficiency, wear, equality and sovereignty to achieve sustainable development goals (economic and environmental).

Objectives of the study:

1- Getting to know the reality of the local administration in Egypt, its mechanisms, and how it performs its tasks.

2- Getting to know the concept of governance and its most important principles and mechanisms.

3- Exploring the impact of applying the principles of governance on the local administration.

4- Exploring the impact of applying local administration governance on achieving sustainable development goals.

5- Determining the obstacles that stand in the way of implementing good governance in the local administration in Egypt.

The most important findings and recommendations:

1- The speedy completion of the issuance of the new local administration law.

2- The speed of moving towards applying the principles of governance in local administration to achieve sustainable development.

3- Transforming the Local Development Center in Saqqara into a specialized academy such as the Canadian Institute of Governance.

4- Activating the provisions of the Egyptian Constitution issued in 2014 Article (27) related to governance and its connection to sustainable development and social justice, provided that its applications adhere to the economic system in order to achieve the goals of economic, social and cultural development, Article (176) on the application of decentralization, and Article (68) on information transparency.

5- Providing development requirements, programs to combat the causes of poverty, and adopting monetary, financial and economic policies to ensure sustainable growth rates.

Key words: Governance, Local Administration, Sustainable Development, Decentralization, Governance, Transparency, Corruption.

Summary

Thesis title: Local Government Governance And It's Role In Achieving Sustainable Development Goals: Field Study

Researcher: Ashraf Ahmed Hassan Mohamed

Supervisors: Prof. Dr. Khaled Zakaria Amin Dr. Ahmed Abdullah Ashour

Academic degree: Master's degree in Planning and Development

Institute of National Planning Year: 2022

****

In view of the great importance that the local administration occupies with the internal governance system and its effective role in achieving sustainable development, it is necessary to work on its continuous improvement by searching for new mechanisms, as governance has become an urgent necessity for these administrations due to its positive results on their performance, which we will try to reveal through this study, which It aimed to reveal the extent of the contribution of governance to the advancement of local administration to achieve the goals of sustainable development and Egypt's Vision 2030 through a field study on some centers and neighborhoods in Giza Governorate, with an attempt to present a set of proposals that would activate the governance of local administrations and thus activate their role to achieve both local and sustainable development. The existence of a relationship between the governance of local administration and the achievement of sustainable development goals.

The study Problem:

The local administration occupies an important position in the internal governance system, and it is the basis of sustainable development, as it plays an effective role in achieving comprehensive local and regional development stemming from the actual facts, identifying needs and arranging priorities as seen by the beneficiaries of development, and it is the base from which the relationship of localities with decision-making centers is based. As it is close to the citizen and stems from his local environment, and with the necessities of rapid change, the state must bring about constructive and effective development in order to reform and rationalize the local administration by activating the principles and mechanisms of governance in accordance with legal texts and various political, social and economic developments. The problem of the study becomes clear by answering the questions:

The main question of the study:

To what extent does local administration governance contribute to achieving sustainable development goals?

Sub questions:

1- What is the reality of the local administration in Egypt? And what are its mechanisms? And how does it perform its duties?

2- What is the concept of governance? What are its most important principles? And what are its mechanisms?

3- Is there an impact of applying the principles of governance in the local administration?
4- Is there an impact of applying local administration governance in achieving sustainable development goals?
5- What are the obstacles that stand in the way of implementing good governance in local administration in Egypt?

Objectives of the study:

The study aims to shed light on the importance of investing and applying the principles of governance in activating and developing the Egyptian local administration system to contribute to achieving sustainable development goals and Egypt Vision 2030. Based on this main goal, the study seeks to achieve a set of goals, the most important of which are:
1- Getting to know the reality of the local administration in Egypt, its mechanisms, and how it performs its tasks.
2- Getting to know the concept of governance and its most important principles and mechanisms.
3- Exploring the impact of applying the principles of governance on the local administration.
4- Exploring the impact of applying local administration governance on achieving sustainable development goals.
5- Determining the obstacles that stand in the way of implementing good governance in the local administration in Egypt.

The importance of studying:

The developments that societies and countries are witnessing in various fields have led to an increase in citizens' demands, and in order to meet their demands, citizens are demanding participation in public policy-making in order to include them within successful policies and effective decisions, and on the other hand, failures in implementing the policies proposed by International financial institutions, all of this led to a low level of satisfaction by citizens, which made developing countries tend to call for the application of good governance, which requires attention to local administration as a tool and means in achieving sustainable development goals.
Hence the importance of the topic under study related to local administration governance and its role in achieving sustainable development goals, and studying the content of good governance as well as local administration in order to create an effective local administration capable of responding to the aspirations of citizens and achieving sustainable development goals.

Study assignments:

1- There is an impact of applying the principles of governance to the local administration.
2- The application of local administration governance has an impact on achieving sustainable development goals.

Study Approach:
The researcher used the descriptive analytical method, as it is considered one of the most appropriate research methods for the objectives of the current study.
Study population and sample:
The study community
The study population consists of workers in three neighborhoods (Bulaq El-Dakrour Neighborhood - North Giza Neighborhood - Dokki Neighborhood) and Al-Ayat Center and City in Giza Governorate, which were selected due to their excellence in the abundance of services provided to citizens.
The field study was carried out through the survey during the period from mid-October to the end of December 2019.
The study sample
The current study sample was randomly selected and consisted of 143 executive workers (higher and brighter leaders) in the center and city of Al-Ayat, Boulaq Al-Dakrour neighborhood, Dokki neighborhood and North Giza neighborhood in Giza governorate.
Study tools:
The researcher used the following tool to collect information and data: -
1- List of survey of local administration governance and its role in achieving sustainable development goals (prepared by the researcher)
This list consists of three axes:
The first axis: the extent to which the principles of governance are applied in the local administration (the neighborhood or unit under study).
The second axis: following the application of the principles of local administration governance in achieving sustainable development goals.
The third axis: Obstacles to applying the principles of local administration governance.
Sixth: Statistical processing: The researcher used the data to process the data

- Averages and standard deviations.
- Pearson's simple linear correlation coefficient.
- T-test to indicate the differences between the averages.

The most important results
1- Although the Constitution of Egypt issued in 2014 clearly stipulates the implementation of decentralization, governance, transparency, freedom of information circulation and accountability, so far the implementation is weak and almost non-existent in some cases.
2- The issues of transparency and accountability in local administration will not only be achieved by improving governance systems at the national level, but require the development of programs and policies that focus on the needs of transparency and accountability.
3- The oversight mechanisms available by law are still practiced in a formal and weak way in holding local leaders accountable.

4- The study also proved that the accountability mechanisms established in accordance with the current local administration law are weak and do not achieve the expected goals of the accountability process.
5- Civil society and the private sector play a limited role in participating in local policy-making and public decisions because of the weakness of clear mechanisms that allow open discussions and dialogues.
6- The weak culture of participation among the local executive leaders, and the lack of a correct understanding of the concept of participation by restricting its concept, as there is a belief that the concept of participation is limited to donating to establish public utilities without interfering in decision-making or local policies.
7- The absence of a legal framework that obliges local units to consult civil society institutions on basic local decisions and public policies.
8- The weak possibility of expressing societal opinions regarding public policies through e-government, as there is no technological mechanism that allows the citizen to express his opinion on that.
9- The necessity of studying successful international experiences in the field of local administration and local governance and benefiting from them in developing local administration in Egypt and the Arab countries, such as the American, Japanese, French and other international experiences.

The most important recommendations

1- A call to consider the establishment of the Egyptian National Authority for Governance and Sustainable Development to prepare the general strategy for applying the principles of governance and achieving sustainable development, including the general vision of the specific role of each of the multiple sectors in the country to achieve this strategy.
2- The speedy completion of the societal dialogue on the new local administration law for its issuance and the holding of local council elections because of their role in oversight.
3- The speed of the trend towards applying the principles of governance in local administration to achieve sustainable development after the environmental, social, economic and political aspects that the world has witnessed recently, which have clearly affected the financial and administrative performance of many international institutions.
4- Transforming the Local Development Center in Saqqara from a training center to an academy specialized in local administration, governance and sustainable development, such as the Canadian Institute of Governance.
5- Activating the provisions of the Egyptian Constitution issued in 2014 Article (27) related to governance and its connection to sustainable development and social justice, provided that its applications adhere to the economic system in order to achieve the goals of economic, social and cultural development, Article (176) on the application of decentralization, and Article (68) on information transparency.

6- Failure to activate the mechanisms of local administration governance will increase the high rates of corruption, which will hinder the development process, and therefore the issue of decentralization becomes more than a necessity because of its advantages.
7- Adopting policies and mechanisms that strengthen and enable NGOs to participate in making local public policies due to their proximity to people, and I am aware of the environmental and societal conditions and characteristics of local units.
8- Providing sufficient financial resources (a percentage of public and real estate taxes) for each local unit and granting it independence in distributing them to public services in accordance with its actual needs - financial decentralization.
9- Urging researchers to conduct more studies and research on governance in general, local governance in particular, and sustainable development and its role in improving the quality of information and the quality of human life.
10- Providing development requirements, programs to combat the causes of poverty, and adopting monetary, financial and economic policies to ensure sustainable growth rates.