



كلية الخدمة الاجتماعية

قسم التنمية والتخطيط

# تنظيمات الإدارة المحلية في مصر ( أسس - أجهزة ومفاهيم أساسية )

إعداد

الدكتور

محمد عبد العال عبد العزيز

استاذ التنمية والتخطيط المساعد

كلية الخدمة الاجتماعية - جامعة الفيوم

١٤٤٦ هـ - ٢٠٢٤ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَبَّنَا لَا تُزِغْ قُلُوبَنَا بَعْدَ إِذْ هَدَيْتَنَا وَهَبْ لَنَا  
مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً إِنَّكَ أَنْتَ الْوَهَّابُ {

صدق الله العظيم

(أل عمران آية ٨ )



وحدة الجودة والتخطيط الإستراتيجي  
كلية الخدمة الاجتماعية



## رؤية كلية الخدمة الاجتماعية – جامعة الفيوم

تتطلع كلية الخدمة الاجتماعية بجامعة الفيوم إلى تخريج إخصائي إجتماعي متميز مهنيًا ينافس في سوق العمل محلياً وإقليمياً.

## رسالة كلية الخدمة الاجتماعية – جامعة الفيوم

تقوم كلية الخدمة الاجتماعية بجامعة الفيوم بإعداد خريج متميز قادر على المنافسة في سوق العمل في إطار من القيم الأخلاقية، مزوداً بالمعارف والمهارات المهنية المعاصرة، قادر على استخدام الأسلوب العلمي في تلبية الاحتياجات ومواجهة المشكلات المجتمعية

كما تمتد رسالة الكلية لتشمل إعداد باحثين ذوي كفاءة عالية للمساهمة في مجالات البحث العلمي، وتفعيل الأنشطة والبحوث العلمية والمهنية، والمشاركة في تحقيق التنمية المستدامة وذلك في ضوء رسالة الجامعة وقيم المجتمع.



FACULTY WORK

وحدة ضمان الجودة والتخطيط الاستراتيجي

كلية الخدمة الاجتماعية

OF SOCIAL

## الخطة الزمنية الدراسية لمقرر ( تنظيمات الإدارة المحلية )

بالفصل الدراسي الأول - العام الجامعي ٢٠٢٤ / ٢٠٢٥

محتوى المحاضرة	رقم المحاضرة	خلال الفترة		الأسبوع
		إلى	من	
الفصل الأول: الإدارة المحلية (المفهوم - الأهداف وعوامل النجاح)	الأولى	٣ أكتوبر ٢٠٢٤	٢٨ سبتمبر ٢٠٢٤	الأول
الفصل الثاني : الإدارة المحلية والحكم المحلى : مفاهيم أساسية	الثانية	١٠ أكتوبر ٢٠٢٤	٥ أكتوبر ٢٠٢٤	الثاني
تابع الفصل الثاني : الإدارة المحلية والحكم المحلى : مفاهيم أساسية	الثالثة	١٧ أكتوبر ٢٠٢٤	١٢ أكتوبر ٢٠٢٤	الثالث
الفصل الثالث: الخدمة الاجتماعية التنموية والإدارة المحلية	الرابعة	٢٤ أكتوبر ٢٠٢٤	١٩ أكتوبر ٢٠٢٤	الرابع
الفصل الرابع: المركزية واللامركزية المفهوم واوجه الاختلاف .	الخامسة	٣١ أكتوبر ٢٠٢٤	٢٦ أكتوبر ٢٠٢٤	الخامس
تابع :الفصل الرابع: المركزية واللامركزية المفهوم واوجه الاختلاف	السادسة	٧ نوفمبر ٢٠٢٤	٢ نوفمبر ٢٠٢٤	السادس
الفصل الخامس: أجهزة الإدارة المحلية فى مصر: التشكيلات والاختصاصات	السابعة	١٤ نوفمبر ٢٠٢٤	٩ نوفمبر ٢٠٢٤	السابع

الثامن	٦ نوفمبر ٢٠٢٤	٢١ نوفمبر ٢٠٢٤	الثامنة	اختبار ميد ترم تحريري أول.
التاسع	٢٣ نوفمبر ٢٠٢٤	٢٨ نوفمبر ٢٠٢٤	التاسعة	الفصل السادس: القضايا والمشكلات التي تواجه الإدارة المحلية
العاشر	٣٠ نوفمبر ٢٠٢٤	٥ ديسمبر ٢٠٢٤	العاشرة	الفصل السابع: الحوكمة الإدارية وتأثيرها على عمل الإدارة المحلية
الحادي عشر	٧ ديسمبر ٢٠٢٤	١٢ ديسمبر ٢٠٢٤	الحادية عشر	اختبار ميد ترم تحريري ثانى.
الثاني عشر	١٤ ديسمبر ٢٠٢٤	١٩ ديسمبر ٢٠٢٤	الثانية عشر	الفصل الثامن: الفساد الإداري : الأسباب وأليات المواجهة
الثالث عشر	٢١ ديسمبر ٢٠٢٤	٢٦ ديسمبر ٢٠٢٤	الثالثة عشر	تابع: الفصل الثامن: الفساد الإداري : الأسباب وأليات المواجهة
الرابع عشر	٢٨ ديسمبر ٢٠٢٤	٢ يناير ٢٠٢٥	الرابعة عشر	محاضرة عامة مع الطلاب

جامعة: الفيوم  
كلية: الخدمة الاجتماعية  
قسم: التنمية والتخطيط

### توصيف مقرر : تنظيمات الإدارة المحلية

<p>١- بيانات المقرر طبعة المقرر: أساسي التخصص: تنمية وتخطيط</p>	<p>برنامج بكالوريوس الخدمة الاجتماعية اسم المقرر: تنظيمات إدارة محلية فى مصر ( أسس ومفاهيم وقضايا ) عدد الوحدات الدراسية: نظري: أربع ساعات - عملي: لا يوجد</p>
<p>٢- هدف المقرر:</p>	<p>١/٢ إعداد وتخريج جيل من طلاب برنامج الخدمة الاجتماعية لديهم الكفاءة والإدارة والقدرة على التمتع تنظيمات الإدارة المحلية فى ضوء التغيرات والتجاهات الحديثة المعاصرة</p>
<p>٣- المستهدف من تدريس المقرر: أن يكتسب الطالب مجموعة مهارات ومعارف ومفاهيم وقدرات وأساسيات تتعلق بمؤسس تطبيق الإدارة المحلية فى المجتمع المصرى.</p>	<p>١/٣ أن يحدد الدارس المفاهيم الأساسية للإدارة المحلية. ٢/٣ أن يعين الدارس الأسس العلمية لمنظمات الإدارة المحلية . ٣/٣ أن يعرف الدارس النظريات العلمية المفسرة للإدارة المحلية . ٤/٣ أن يوضح التجارب العالمية والاقليمية والمحلية للإدارة المحلية . ٥/٣ أن يفهم الدارس المشكلات والمعوقات التى تواجه الإدارة المحلية . ٦/٣ أن يشرح الأسس التى ينبغى أن يتضمنها تحديث الإدارة المحلية والمتمثلة فى : • الإصلاح الإدارى . * مواجهة الفساد الإدارى بكافة أشكاله . • تحقيق الجودة الشاملة من خلال نماذجها ومداخلها المختلفة .</p>
<p>أ- المعلومات والمفاهيم: ب- المهارات الذهنية:</p>	<p>١/ب/٣ أن يحلل الدارس القضايا المرتبطة بعمل تنظيمات الإدارة المحلية . ٢/ب/٣ أن يفسر الدارس الأسس العلمية المرتبطة بنظام الإدارة المحلية . ٣/ب/٣ أن يميز الدارس بين اللامركزية واللامركزية كأسس للإدارة المحلية</p>

<p>٣/ب/٤ أن يربط بين التجارب العالمية والقومية والمحلية فى الإدارة المحلية.  ٣/ب/٥ أن يتوقع علاقة التنمية ومنظماتها بالإدارة المحلية.  ٣/ب/٦ أن يختار أنسب المداخل لتحديث أنظمة الإدارة المحلية فى مصر .</p>	
<p>٣/ج/١ ان يلخص جزء أساسى من المادة العلمية المقررة .  ٣/ج/٢ ان يتعامل مع مشكلات ومعوقات الإدارة المحلية .  ٣/ج/٣ ان يجرى البحوث العلمية المرتبطة بالإدارة المحلية .  ٣/ج/٤ ان يمارس دورة فى العمل الفريقي مع أعضاء الفريق .  ٣/ج/٥ ان يلتزم بالقيم والاخلاقيات المهنية بكافة مستوياتها .  ٣/ج/٦ ان يوظف موارد المجتمع وقدراته لتطوير الإدارة المحلية .</p>	<p><b>ج- المهارات المهنية الخاصة بالمقرر:</b></p>
<p>٣/د/١ ان يستخدم مهارات الاتصال اللفظي وغير اللفظي  ٣/د/٢ أن يستخدم أساليب تكنولوجيا حديثة فى التعامل المهني .  ٣/د/٣ أن يوظف ما درسه فى منظمات التنمية والإدارة المحلية</p>	<p><b>د- المهارات العامة:</b></p>
<p>١- الفصل الأول: الإدارة المحلية (المفهوم -الأهداف وعوامل النجاح)  ٢- الفصل الثانى: الإدارة المحلية والحكم المحلى : مفاهيم أساسية  ٣- الفصل الثالث: الخدمة الاجتماعية التنموية والإدارة المحلية  ٤- الفصل الرابع: المركزية واللامركزية المفهوم ووجه الاختلاف  ٥- الفصل الخامس: أجهزة الإدارة المحلية فى مصر: التشكيلات والاختصاصات  ٦- الفصل السادس : القضايا والمشكلات التى تواجه الإدارة المحلية  ٧- الفصل السابع: الحوكمة الإدارية وتأثيرها على عمل الإدارة المحلية  ٨- الفصل الثامن: الفساد الإدارى : الأسباب وأليات المواجهة</p>	<p><b>٤- محتوى المقرر:</b></p>
<p>١- المحاضرة  ٢- المناقشة والحوار .  ٣- المشاركة والعمل الجماعى .  ٤- المناقشة الجماعية.</p>	<p><b>٥- أساليب التعليم والتعلم:</b></p>
<p>- مقابلات فردية وجماعية.  - المناقشة والحوار .  - تعليم الأقران.</p>	<p><b>٦- أساليب التعليم والتعلم للطلاب ذوي القدرات المحدودة</b></p>
	<p><b>٧- تقويم الطلاب</b></p>

<p>أ- الأساليب المستخدمة:</p>	<p>- امتحان التقييم المستمر على مدار العام الدراسي. - اختبارات نظرية شهرية - بحوث فردية وجماعية</p>
<p>ب- التوقيت:</p>	<p>على مدار الفصل الدراسي الأول - أعمال الفصل: ٣٠ درجة (إمتحان تحريري ١٠ درجات-بحث مكتبي ١٠ درجات-الانتظام والمناقشة</p>
<p>توزيع الدرجات</p>	<p>- امتحان نهاية الفصل: ٧٠ درجة. - النهاية العظمى: ١٠٠ درجة.</p>
<p>٨- قائمة الكتب الدراسية والمراجع:</p>	
<p>أ- مذكرات</p>	<p>١- ماهر أبو المعاطى على : تنظيمات الإدارة المحلية فى الخدمة الاجتماعية ، مكتبة زهراء الشرق ٢- احمد رشيد :الإدارة المحلية، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق، دار المعارف، ١٩٩٩. ٣- أحمد عبد الفتاح ناجي : تحديث الإدارة المحلية في مصر ، الطبعة الأولى ، مكتبة زهراء الشرق ٢٠٠٤م</p>
<p>ب- كتب ملزمة:</p>	<p>- قانون ( ٤٣ ) لسنة ٧٩ والقوانين المعدلة بعد ذلك . - قرارات وزير التنمية المحلية . - قرارات رئيس مجلس الوزراء بشأن الدارات المحلية. - التقارير الخاصة بالإدارة المحلية .</p>
<p>ج- كتب مقترحة:</p>	<p>سمير عبد الوهاب : المجالس الشعبية والمحلية والتنفيذية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة المحلية القاهرة .</p>
<p>د- دوريات علمية أو نشرات ... إلخ</p>	

رئيس مجلس القسم  
أ.د / وفاء يسرى إبراهيم

أستاذ المادة  
د/محمد عبدالعال عبد العزيز



## محتويات الكتاب

رقم الصفحة	الموضوع
	مقدمة
	الفصل الأول: الإدارة المحلية (المفهوم - الأهداف وعوامل النجاح)
	الفصل الثانى: الإدارة المحلية والحكم المحلى : مفاهيم أساسية
	الفصل الثالث: الخدمة الاجتماعية التنموية والإدارة المحلية
	الفصل الرابع: المركزية واللامركزية المفهوم ووجه الاختلاف
	الفصل الخامس: أجهزة الإدارة المحلية فى مصر: التشكيلات والاختصاصات
	الفصل السادس : القضايا والمشكلات التى تواجه الإدارة المحلية
	الفصل السابع: الحوكمة الإدارية وتأثيرها على عمل الإدارة المحلية
	الفصل الثامن: الفساد الإدارى : الأسباب وآليات المواجهة

## مقدمة:

تزايد الاهتمام بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة بالإدارة المحلية والحكم المحلي في اغلب بلدان العالم فقيرها وغنيها لما لها من دور فعال وهام في عملية التنمية الشاملة وتزايد هذا الاهتمام بصفة خاصة في ظل التغيرات التي يمر بها المجتمع الانساني من عولمة لما لها من تداعيات وسعي دؤوب في أغلب دول العالم من ترسيخ مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وثقافة المشاركة والتعبير في مجتمعنا المحلي. ولقد أوضحت أغلب الدراسات أن وحدات الإدارة المحلية بعد فترة من إنشائها قد ابتعدت عن أداء دورها المنوط بها، وأصبحت في عزلة عما يحدث حولها على أرض الواقع، بعيدة عن هموم الناس ومشكلاتهم، مستمرة في أدائها لأدوارها الخدمية وفقاً لأسس بيروقراطية ميزتها على مدار تاريخها الطويل في أغلب بلدان العالم.

ومن ثم، يجب أن تتصدر أجندتنا العامة، ما يسمى بتحديث الإدارة المحلية والحكم المحلي، والذي تتبناه معظم دول أوروبا الآن، لأنه لا أمل في الأفكار القديمة لعالم اليوم أو لأجيال الغد، في ظل عالم يموج يومياً بمتغيرات جديدة.

وازداد الحديث عن النظام المحلي في الأعوام الأخيرة الماضية، حيث ظهر توجه سياسي للتحويل نحو اللامركزية، وتم إنشاء وحدة فنية داخل وزارة التنمية المحلية لدعم التوجه نحو اللامركزية وتم التواصل مع بعض الوزارات (وزارة التربية والتعليم ووزارة التضامن الاجتماعي) للتطبيق التدريجي للامركزية، بعد ثورة ٢٥ يناير ومع تغيير القيادة السياسية وتعاقب الوزراء الواحد بعد الآخر ودخول مصر في مرحلة انتقالية غير مستقرة، أُعيد ترتيب أولويات القيادة السياسية وبذلك خفت الحديث مؤقتاً عن اللامركزية.

ولقد كانت ومازالت الإدارة المحلية والحكم المحلي محط أنظار الحكومات المصرية المتعاقبة لأنها مؤشر للنجاحات المرجوة لهذه الحكومات، لذا يتطلب ضرورة وجود إدارات محلية حديثة وقوية تصوغ أهدافها وفقاً لرؤية فعلية لاحتياجات سكانها، قادرة في ذات الوقت على صياغة حلول بناءة لما يقابلها من مشكلات مستعصية، وبالقدر الذي يسهم في تقديم جهد حقيقي في تنمية مجتمعاتنا المحلية.

ومن هنا جاء الاهتمام بإعداد هذا الكتاب كمحاولة للخوض في غمار هذا الموضوع، حيث جاء الكتاب متناولاً ثمانى فصول رئيسية، جاء الفصل الأول متناولاً: الإدارة المحلية (المفهوم-الأهداف وعوامل النجاح)، وجاء الفصل الثاني تحت عنوان: الإدارة المحلية والحكم المحلى: مفاهيم أساسية، وعالج الفصل الثالث: الخدمة الاجتماعية التنموية والإدارة المحلية.. عوامل نجاحها، وعرض الفصل الرابع: المركزية واللامركزية المفهوم وواجه الاختلاف، وتناول الفصل الخامس: أجهزة الإدارة المحلية فى مصر: التشكيلات والاختصاصات، وشرح الفصل السادس: القضايا والمشكلات التى تواجه الإدارة المحلية، وتناول الفصل السابع الحوكمة الإدارية وتأثيرها على عمل الإدارة المحلية وأخيراً عرض الفصل الثامن الفساد الإدارى : الأسباب وآليات المواجهة ونأمل أن يكون هذا الكتاب عوناً للمختصين فى الخدمة الاجتماعية طلاباً وممارسين.

والله أسأل أن يوفقنا إلى ما فيه الخير لمصرنا الغالية وأن يهدينا سواء السبيل.

د/ محمد عبد العال عبد العزيز

سبتمبر ٢٠٢٤م

## الفصل الأول

### الإدارة المحلية (المفهوم - الأهداف وعوامل النجاح)

#### مقدمة

أولاً: تعريف مفهوم الإدارة المحلية

ثانياً: أسس الإدارة المحلية

ثالثاً: الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها.

رابعاً: خصائص الإدارة المحلية

خامساً: مقومات الإدارة المحلية

سادساً: الوظائف الرئيسية للإدارة المحلية

سابعاً: عوامل نجاح الإدارة المحلية

ثامناً: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية

## مقدمة :-

شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحلية. وقد جاء هذا الإهتمام في إطار الإتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم Governance وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية. وقد عبرت عن ذلك الإهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل " جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، و"تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير". لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستثارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها. فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي تركز عليه، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دوراً أساسياً في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطاً ملموسة على طريقها.

ومما لا يخفى أن نظام الإدارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحويلات التي شهدتها العالم، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل أن تغير وتحول مجرى التاريخ، وأن تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم أبعادها

وعلى الرغم من قدم نظام الإدارة محلية واقعيًا وقانونياً إلا أنه لم يحط بالاهتمام الأكاديمي إلا في وقت حديث نسبياً فقد بدل الإهتمام به من جانب المتطرفين السياسيين ورجال القانون العام في أواخر القرن

الماضي وقد ظلت دراسة الإدارة المحلية ، تبعاً لذلك فرعاً من فروع دراسة الحكومات والقانون الإداري إلي عهد قريب ولكن سرعان ما انفصل علم الإدارة المحلية عن كل من السياسة والقانون العامة ليصبح علماً قائماً بذاته.

والملاحظ أن نظام الإدارة المحلية نظام متعدد الجوانب ، نري الأبعاد ، فالهيئات المحلية المنتخبة تباشر أداء الخدمات إلي الجمهور في نطاق إقليمي محدد ، وتعمل على تنمية المجتمع ورفع مستواه الاجتماعي والاقتصادي والثقافي ، ومن ثم كان لنظام الإدارة المحلية طبيعة إدارية أو تنموية واضحة ونظام الإدارة المحلية نظام اجتماعي يتأثر كأى نظام اجتماعي آخر بالقيم والعادات والتقاليد للأفراد والجماعات المحلية ونظام الإدارة المحلية نظام سياسي أيضاً بما يعطيه للهيئات المحلية المنتخبة من إمكانيات أو قدرات على توزيع الموارد السلطوية في نطاق الإقليم المحلي ، بل أن مؤشرات السياسية العامة للدولة واتجاهات الرأي العام على المستوي القومي أصبحت تستقي من اتجاهات الرأي العام في الانتخابات المحلية.

ولقد كانت لتلك الطبيعة المركبة لنظام الإدارة المحلية الأثر الأكبر في إثراء دراسات الإدارة المحلية ، أو النظر في العلاقات الرسمية وظاهرة النصوص بل تعمقت في دراسة الواقع العملي للوحدات المحلية ومحاولة تطويره ، ولقد أتيح للباحثين في الدراسات المحلية الاستفادة من نتائج وأدوات البحث العملي في علم الاجتماع الريفي والحضري وعلم الإدارة والتنظيم وعلم السياسة المحلية وصنع السياسات العامة.

ولذا فقد تنوعت الدراسات المحلية لتشمل آفاقاً جديدة من أهمها صنع السياسات المحلية ، استخدام نظرية التنظيم في ترشيد القرار المحلي

، دراسة الأحزاب المحلية وجماعات المصالح على المستوى المحلي أثر الخصائص الاجتماعية على أنماط الإدارة المحلية في الدول المختلفة، الإدارة المحلية المقارنة ودراسات تخطيط المجتمعات المحلية ، دراسات المدن والعواصم الكبرى ، الدراسات الخاصة بأعضاء المجالس المحلية وتشكيل المجالس المحلية، اتجاهات الرأي العامة المحلي والسلوك الانتخابي للناخب المحلي ن دور المحليات في التنمية السياسية والاقتصادية وأضف إلي ذلك الدراسات الخاصة بالمشاركة الشعبية ، وأسس التمويل المحلي والموازنات المحلية وغيرها من الدراسات

### أولاً: تعريف الإدارة المحلية:

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر العلماء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى النظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

من هنا،تعرف الإدارة المحلية على أنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون.

و يستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف، من أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي وتقديم خدمات أفضل للمواطنين المحليين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. نشير في الأخير إلى أن الإدارة المحلية إلى جانب كونها الخيوط التي تبني نسيج الديمقراطية فهي أيضا المادة التي تغذي جذور المجتمع

كما ان الادارة المحلية تمثل: شكل من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابته.

بينما يذهب آخرون إلى تعريفها على أنها تلك المجالس المنتخبة التي تتركز فيها الوحدات المحلية، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية.

فيما يعرفها فؤاد العطار في كتابه مبادئ في القانون الإداري على أنها توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر مهامها تحت إشراف الحكومة ورقابته.

- فيما يذهب البعض الآخر إلى تعريف الإدارة المحلية على أنها: أسلوب من التنظيم الإداري للدولة، تقوم على توزيع نشاطات الدولة ومهامها بين أجهزة مركزية ومحلية ذات كفاءة في تسيير الشأن المحلي.

ويعود تعدد التعاريف لمفهوم الإدارة المحلية إلى تعدد أهداف وخلفيات الدارسين أنفسهم، وفي هذا المقام فأن الإدارة المحلية هي:-



"ذلك التنظيم الإداري لإقليم دولة ما والذي تلجأ بموجبه الحكومة المركزية إلى توزيع بعض المهام الإدارية وإسنادها إلى هيئات محلية مستقلة ومنتخبة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد، وتكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية. "

كما أنها تمثل نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي أن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية وهذا بالطبع لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية بل إنه يظهر علاقة اشتراك الوحدات المحلية المركزية، ونتيجة لهذه العلاقات يجب التنسيق بين الطرفين

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 على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسئولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي

وبما أن الإدارات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها أساساً من المجتمع فإن دور الحكومة المركزية يقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة ، أي أن الإدارة المحلية هي لا مركزية ذات طابع إداري تهدف إلي تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها

ويمكن تعريف الإدارة المحلية" بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها واشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية

كما تعرف بانها نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلي زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة أي أن الإدارة المحلية تؤدي إلي نقل بعض السلطات إلي الوحدات المحلية وهذا بالطبع لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية بل انه يظهر علاقة اشتراك الوحدات المحلية المركزية ونتيجة لهذه العلاقة يجب التنسيق بين الطرفين

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 تحص على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلي المحليات لمواجهة مسؤولياتها في

إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي

وبما أن الإدارات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها أساساً من المجتمع فإن دور الحكومة المركزية يقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة ، أي أن الإدارة المحلية هي لا مركزية ذات طابع إداري تهدف إلي تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها

### ثانياً: أسس الإدارة المحلية:-

**تقوم الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس أهمها:-**

أ- تمتعها بالشخصية المعنوية : وه الأساس الذي يحدد استقلالها عن الحكومة المركزية ويؤثر على لا مركزية الإدارة من عدمه.

ب- تجسد في مجالس محلية منتخبة : الاعتراف للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية لا يكفي للقيام بمهامهم نظراً لتذر قيام سكان الإقليم المحلي بمباشرة مهامهم.

ج- المجالس المنتخبة مستقلة وخاضعة للحكومة المركزية:-

حيث تحتفظ الحكومة المركزية بحق الأشراف والمراقبة لعمل الإدارة المحلية لضمان السير الحسن لمهامها وفق الأهداف العامة ووفق السياسات قانونية تحدد المهام وكيفية القيام بها أحسن وجه

**ثالثاً: الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها:-**

أ-الأهداف الوطنية :-

- ١- توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية وذلك من خلال إشراك مواطن الوحدة المحلية في دراسة مشكلاتها وإيجاد طرق حلها.
- ٢- تدعيم روح الانتماء لدي المواطنين حيث أن نظام الإدارة المحلية يتيح قدر أكبر من الحرية للمواطنين في المشاركة في القضايا المحلية والقومية
- ٣- تدريب المواطنين على ممارسة الديمقراطية عن طريق تعويدهم على حسن اختيار ممثليهم في المجالس المحلية.
- ٤- تحقيق التعاون والتنسيق بين الجهود الشعبية والحكومية في الوفاء باحتياجات المواطنين وذلك عن طريق دعم الجهود الشعبية للإمكانيات المحلية والقومية والتفاعل بينها.
- ٥- خلق نوع من المنافسة البناءة بين الوحدات المختلفة في الوفاء باحتياجات المواطنين الأمر الذي يترتب عليه تنمية المجتمع ككل.

#### ب- الأهداف الاقتصادية:-

- ١- مساهمة الوحدات المحلية في إعداد خطط التنمية القومية الشاملة وذلك عن طريق توفير البيانات الأساسية التي تحدد الإمكانيات المالية لكل إقليم واحتياجات مواطنيه.

- ٢- الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية في برامج التنمية الاقتصادية عن طريق المشاركة الشعبية.
- ٣- تشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية وتوجيهها نحو مشروعات إنتاجية لخلق فرص عمل لمواطني الوحدة المحلية.
- ٤- يمكن استخدام الوحدات المحلية ميدانياً للبحث والتجربة .
- ٥- الاقتصاد في النفقات على المستوى المحلي والقومي وذلك عن طريق التنسيق بين الجهات المحلية وبعضها البعض من جهة وبينها وبين الجهات المركزية من جهة أخرى.

#### ج- الأهداف الإدارية:-

- ١- القضاء على سلبيات البيروقراطية التي تلازم تركيز سلطة اتخاذ القرار بالعاصمة.
- ٢- سهولة عملية الاتصال وفعاليتها حيث يتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات إدارية.
- ٣- 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.
- ٤- تحقيق كفاية أداء الخدمات في ظل محدودية الموارد المتاحة عن طريق رفع مستوى الأداء.
- ٥- العمل على عدم تمركز الخبرات والكفاءة الإدارية في العاصمة وتوزيعها على كافة أنحاء البلاد.

٦- إعطاء القيادات المحلية سلطة اتخاذ القرارات المحلية يؤدي إلي تنمية قدراتها ومهاراتها الإدارية وبالتالي خلق كوادر وقيادات إدارية صالحة.

#### د- الأهداف الاجتماعية:-

١- إعطاء دفعة حيوية لمشروعات التنمية في المجتمع بما يجعلها تتمشي مع الاحتياجات والرغبات الحقيقية للمواطنين في مجتمعاتهم المحلية.

٢- شعور أفراد المجتمع بأهمية دورهم في إدارة وتنظيم الخدمات المحلية سواء بالاقترح أو التنفيذ أو الأشراف.

٣- التخفيف من إثارة العزلة التي فرضتها المدينة على وإنسان العصر الحديث.

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

٥- تحديد المشكلات الاجتماعية والعمل على علاجها.

٦- تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية وتأكيد حرية الفرد واحترام كرامته من خلال مشاركته في إدارة المجتمع الذي يعيش فيه

#### رابعاً: خصائص الإدارة المحلية:-

تتميز الإدارة المحلية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:

- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلى أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- تعمل على تكييف النظام الإداري ليلاءم 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 بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلى مجتمع 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.
- إن الإدارة المحلية هي تسعى لإشباع الحاجات العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة، الإدارة تقوم بخدمات لكافة مواطنيها لكن لا نستطيع مقارنته أو إعطائه قيمة، وهذا راجع إلى طبيعة العنصر الأساسي وهو الإنسان الذي يصعب التحكم فيه. لهذا نجد اهتمام التنظيمات الإدارية بتنمية العلاقات الإنسانية بين موظفيها.
- نجد في الإدارة المحلية موظفون يمثلون أفراد الشعب الذين هم يساهمون صنع القرار لمصلحة المجتمع. الموظف في الإدارة المحلية هو مسؤول عن عمله أمام الجهات العليا، لذا فإنه دائما تحت ضغوطات من قبل السلطات العليا أي رؤساء الإدارة المحلية أو من قبل جماعات لها مصلحة خاصة أو الشعب. تقوم الإدارة المحلية بتنفيذ السياسات العامة ، لذا فهي تتعامل دائما على أساس شخص عام وليس بشكل خاص، لأن هناك قوانين التي تمنع ذلك كالموظف يعمل بصفته الرسمية وليس الشخصية.
- الشكل التنظيمي نقصد به هياكل تنظيم الإدارة المحلية بمختلف صورها ومستوياتها بما ما تتضمنه من مؤسسات مختلفة لها علاقات واتصالات مترابطة مع بعضها

البعض التي يتحدد شكلها حسب البناء الهرمي للجهاز الإداري الخاص بها، أهداف الإدارة المحلية تتعلق أساساً بالصالح العام وإرادة الشعب ومرتبطة بتطور وظائف الدولة التي تحكم فيها اتجاهات السياسة السائدة لذا فهي أداة لتحقيق الأهداف وتنفيذ قرارات الدولة.

- تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلى المجتمع بالإضافة إلى تغيير أنماط العلاقات من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين في ذلك على جهودهم الذاتية

#### خامساً: 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 :-

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

وتتمثل السلطة التقريرية: في المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى 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.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركنا من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها:

١- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

٢- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين

٣- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.

٤- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

يقوم نظام الإدارة المحلية على عدد من المقومات الأساسية التي تعمل على ضمان وجوده وتفعيله، والتي يمكن إبرازها فيما يلي:

١- التقسيم الإداري للوحدات المحلية: يتم تقسيم إقليم الدولة إلى عدد من التقسيمات المحلية، بحيث يصبح كل منها وحدة محلية، ويتم هذا التقسيم مع مراعاة عدد من الاعتبارات الأساسية ولتحقيق أهداف معينة.

ويشير هذا إلى وجود تقسيم إداري لأقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي على الأقل بالنسبة لوحدات المستوى الأدنى، وتكون الوحدة ذات مفهوم محلي إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة ووحدة الانتماء، فمن شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة المحلية عن طريق القيم والعادات المشتركة.

ويتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائماً موضع الاعتبار، عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية أهمها:-

- تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية، على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية.

- يضاف إلى تلك العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية العامل الخاص بضرورة وجود عنصر المشاركة الشعبية وتوافر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية.

٢- وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية:- يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية الحق في اشباع الحاجات التي تهتم سكان

الوحدة المحلية، وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهتم سكان هذه الوحدة المحلية بينما هي لا تهتم بقية سكان الدولة .

إن التمييز بين المصالح ذات الطابع المحلي وبين المصالح ذات الطابع المركزي يعتبر مسألة تقديرية تختلف من دولة الى اخرى، ويتوقف هذا على طبيعة المصلحة من ناحية والأسلوب والظروف الأكثر ملائمة لأدائها من ناحية أخرى ، كما يتوقف ذلك على وجهة نظر السلطة التشريعية والحكومة المركزية في دولة ذاتها

### ٣- وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية:-

جوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن ينتجوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، فلا يكفي أن يعترف المشروع بأن ثمة مصالح محلية متميزة، وإنما يجب أن يشرفوا على هذه المصالح المحلية التي تهتمهم بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلدة، أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

والانتخاب لا يقوم بذات الدور فيما يتعلق بتكوين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات أو الهيئات العامة للاختلاف الكبير بين طبيعة اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المصلحية، ولهذا يكفي المشرع في هذا النوع الأخير من اللامركزية بوضع القواعد التي تكفل استقلال المجالس التي تشرف على المؤسسات أو الهيئات العامة، مع عدم التقيد بالتزام طريقة الانتخاب من تكوين تلك المجالس

### سادساً: الوظائف الرئيسية للإدارة المحلية :-

تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية العمرانية والمرافق العامة

ومن الطبيعية أن تقسم المهام الإدارية طبقاً لمؤديها ، أي المهام التي تؤدي بكفاءة وفاعلية محلياً لأبد وأن تستند إلي مستويات أعلى من الإدارة وللإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين:

أ- **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 .

ب- **الوظيفة السياسية وهي:**

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

أما بالنسبة إلي الوظائف الأولى فقد قسمها الموند إلي مجموعات أربع :-

١- التجنيد السياسي والتنشئة السياسية

٢- تجميع المصالح

٣- تكتيل المصالح

٤- تجميع المصالح

٥- الاتصال السياسي

أما الوظائف السياسية التي تعتبر مخرجات فتقسم إلى ثلاث مجموعات وهي :

القاعدة وتنفيذها والتفاضي طبقاً لها وتعتبر الوحدات المحلية من أهم الأبنية السياسية الرئيسية للنظام السياسي للدولة لمعاصر فهي تجسيد لفكرة الديمقراطية على المستوى المحلي ، ثم أنها تعمل على تعدد مراكز اتخاذ القرارات ومن أبرز العوامل السياسية المؤثرة فيها طبيعة الجماعات السياسية وخصوصاً جماعات الضغط على المستوى المحلي .

### سابعاً: عوامل نجاح الإدارة المحلية:-

هناك بعض العوامل التي ينبثق أن تتوفر كي تساعد على نجاح الدارة المحلية أي منطقة وأهم هذه العوامل:-

أ-مساحة الوحدة المحلية:- فوحدات الإدارة المحلية يجب أن تكون بقدر من الأتساع بحيث تستطيع السلطات المحلية أن تحقق الكفاءة الإدارية في إدارتها وبحيث تستطيع إدارة الخدمات العامة فيها علي أوسع نطاق وبأقل التكاليف.

كما ينبغي ألا تكون بقدر من الأتساع إلي حد يصعب منه الاتصال بأطرافها بسهولة ويسر لمعرفة مشكلة المواطنين فيها وحسم خلافاتهم المحلية في الوقت المناسب أو تكون من الأتساع بحيث يصعب على المواطنين المحليين الاتصال بعاصمة المحافظة والاندماج مع

غيرهم حتى لا يبقون دائماً يشعرون بالانتماء للمجتمعات المحلية التي وجدوا فيها الولاء لها دون الشعور بالولاء للدولة ، لذا يجب أن يكون حجم الوحدات المحلية حجماً مناسباً بحيث تشكل وحدات متكاملة اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً لتتمكن من استغلال ثرواتها الطبيعية المادية والبشرية استغلالاً أمثل كاستغلال المناطق الصالحة للزراعة.

#### ب-توفر الكفاءات البشرية:-

تعاني أغلب وحدات الإدارة المحلية من محافظات أو من أو فري 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 المسؤولية قلة وهم القوة التي سيعتمد عليها في قيادة المجتمعات المحلية وتبصيرها بواجباتها وتوجيهها لحل مشاكلها وتم إعدادهم إعداداً سليماً فسوف يكون خير معين لنجاح الإدارة المحلية.

#### ويمكن أن يتم ذلك من خلال:-

- ١- اختيار بعض خريجي الجامعات للعمل بوحدات الحكم المحلي.
- ٢- أعداد وحدات 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.
- ٤- إفاد البعض من العاملين الذين يظهرون كفاءة من الدورات التدريبية إلي الخارج للدراسة بالمعاهد المتخصصة في شئون الإدارة المحلية

وإيفاد بعض أعضاء المجالس المحلية للخارج في زيارات لبعض المجالس للوقوف على نظمها وسير العمل بها.

### ج- توفير الإمكانيات المالية للوحدات المحلية:-

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 أو 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 باختصار إلى أهم مصادر التمويل التي يجب أن تستفيد منها وحدات الإدارة المحلية:-

- ١- القروض وهي إما قروض قصيرة الأجل أو طويلة الأجل.
- ٢- المدخرات وقد كون مدخرات اختيارية أو مدخرات إجبارية.
- ٣- أرباح المشروعات الحكومة وهو مورد له أهميته إذا ما اختير نوع من المشروعات وحسنت إدارتها واستغلالها.
- ٤- الجهد الذاتي الذي يتم عادة في صورة تبرعات مادية أو عينية أو جهود جسمانية.

### د- الرأي العام المحلي:-

يلاحظ 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 وعي المواطنين المحليين الذي لا يمكن أن ينجح عمل بدونه فالمشروعات التي تقوم والخدمات التي تقدم يجب أن يتجاوب معها ويساندها الرأي العام المحلي وإلا أصبحت عقيمة لا جدوى منها فالمشروعات التي لا يستفيد منها المجتمع المحلي لا يضمن لها النجاح.

ونجاح الإدارة المحلية أو الحكم المحلي يرتبط بإعداد المواطنين لقبوله والتكيف معه والإسهام في إرساء قواعده ، لهذا فإن الوحدة المحلية لن يستطيع أن تؤدي رسالتها إلا إذا كانت أعمالها وبرامجها تحقق حاجات المواطنين المحليين وتتمشي مع ظروفهم وأوضاعهم وعاداتهم وتلعب الأحزاب السياسية دوراً هاماً في هذا المجال وخصوصاً في الدول المتقدمة.

وتتكون بيئة أي وحدة محلية من عديد من العوامل يتصل بعضها اتصالاً مباشراً بالوحدة المحلية في حين أن بعضها الآخر يؤثر في الوحدة المحلية بطريق غير مباشر، أي من خلال بعض الآليات الوسيطة وتسمى العوامل الأولى بالعوامل البيئية أو القريبة ، أما العوامل الثانية فتسمى بالعوامل البيئية غير المباشرة أو البعيدة.

وعلى الرغم من أن لكل وحدة محلية بيئتها الخاصة بها فإن الممكن مع ذلك أن نحدد عدداً من لعوامل التي تؤثر في نظام الإدارة المحلية وهذه هي أهم العوامل البيئية المؤثرة فيه.



وهناك من يرى أن هناك مجموعة من العوامل الأخرى التي يمكن أن تسهم في تفعيل الدور الحيوى للإدارة المحلية فى المجتمع وهى:.

#### • العوامل الاجتماعية:-

يترتب على معيشية مجموعة من البشر في مكان واحد لمدة طويلة والشعور بالتوحد والصلة والعاطفة المشتركة ويختلط هذا الشعور بالانتماء - عادة - ببعض الملامح الاجتماعية والسياسية الأخرى مكوناً مجموعة اجتماعية متميزة كالجماعات الحضرية أو الريفية أو القبلية.

ويتأثر نظام الإدارة المحلية بالنظام الاجتماعي المحلي ويقصد بالنظام الاجتماعي مجموعة العلاقات التي تحكم الأفراد في حياتهم اليومية ويتجسد النظام الاجتماعي عادة في مجموعة من التقسيمات الاجتماعية التي تحدد مكانة الفرد في الجماعة والتي من أهمها : الطبقات الاجتماعية والمراكز الاجتماعية وقد يبني التمايز بين طوائف الجماعة على أساس المهنة أو الدين وفي بعض المجتمعات قد تدور الهياكل الاجتماعية حول الدخلاء والأصلاء ويتأثر نظام الحكم المحلي بالنظام الاجتماعي السائد والنظام الاجتماعي هو الذي يحدد ما إذا كان المجتمع المحلي متناسقاً أو متنافراً ، تقليدياً أو حديثاً، طبقياً أو متساوياً مما ينعكس بدوره على تكوين المجالس المحلية وعلى سلوك أعضاء هذه المجالس المحلي فالملاحظ مثلاً أن نظام الطوائف السائد في الهند ينعكس بالضرورة على تشكيل وحدات الحكم المحلي وعلى انحياز هذه المجالس نحو إشباع حاجات الطوائف الاجتماعية المسيطرة على حساب طوائف المنيوزين.

ولبسطة النظام الاجتماعي أو تعقده تأثير واضح على نظام الإدارة المحلية فالطبيعة الريفية أو الحضرية للسكان تنعكس على درجة

تعقد نظام الإدارة المحلية حيث يميل النظام المحلي في المناطق الريفية إلى البساطة وقد تكون المجالس المحلية خاضعة لسيطرة بعض العائلات أو كبار الملاك الزراعيين ، أما المجتمعات الحضرية فيميل تركيبها الاجتماعي نحو التنوع والتعدد وقد تنمو بها أقليات مؤثرة في مجريات الأمور المحلية وقد تخضع المجالس المحلية لسيطرة كبار رجال المال والأعمال.

وفي بعض الوحدات المحلية الكبرى تشكل الهجرة الاجتماعية من الريف إلى المدينة بعداً جديداً وهاماً من أبعاد البيئة الاجتماعية في نطاق الحكم المحلي سواء من حيث نوعية المشاكل أو من حيث حدتها أو من حيث التجانس الاجتماعي والسلام والأمن الاجتماعيين.

#### • العوامل السياسية:-

للوحدات المحلية طبيعية سياسية لا يمكن إنكارها فهي نظم سياسية مصغرة للنظام السياسي للدولة وهي تتشابه معه من عدة نواحي:-

أولاً: لا تقوم الدولة بغير توافر الأركان الثلاث المعروفة وهي : الإقليم والشعب والسلطة الحاكمة ويسري نفس الحكم على الوحدات المحلية فهي قائمة على أساس من التوزيع المكاني للسلطة ولذا فلا بد من وجود إقليم تمارس عليه الوحدة المحلية سلطاتها.

#### • العوامل الاقتصادية :-

يتأثر طابع السلطة في الجماعة- بصفة عامة - بخصائص اقتصادية ففي المجتمعات القديمة التي كانت تمارس أنشطة اقتصادية بسيطة كالنقاط الثمار أو الزراعة البدائية ساد نمط من السلطة الديمقراطية

في الجماعة كلها ، في حين أن الأمر لم يكن كذلك في المجتمعات الدعوية حيث اتجهت هذه المجتمعات - وهو الحيوان - يتعرض خلال الأجيال لتغيرات كبيرة ، من زيادة ونقصان أما في المجتمعات الزراعية والدعوية المتقدمة ، فقد تطورت نظم السلطة فيها بتطور نظامي الملكية والطبقات الاجتماعية حيث احتكرت السلطة من جانب كبار الملاك أو طبقة القوم.

ويؤثر الاقتصاد المحلي - بصفة عام في هيكل السلطة في الوحدات المحلية ، فالركائز الاقتصادية للطبقات الاجتماعية المختلفة في الوحدة المحلية هي التي تحدد القوى المسيطرة في النظام السياسي المحلي ، ويلاحظ أن المجالس المحلية في الدولة المختلفة تقع غالباً تحت سيطرة الطبقات الاجتماعية الكبيرة ذات الإمكانيات الاقتصادية نسبياً.

وتؤثر العوامل الاقتصادية أيضاً في مدي اعتماد الوحدة المحلية على نفسها ، فالقوة النسبية التي تتمتع بها بعض الوحدات المحلية تعود غالباً- إلي ما تتمتع به هذه الوحدات المحلية من إمكانيات اقتصادية قادرة علي توليد الدخل المحلية.

ومن بين العوامل الاقتصادية ذات التأثير العامة في نظام الحكم المحلي المن ومتوسط الثراء الشخصي وحالة العمالة والعمالة مسألة معقدة إذ أنها تتعلق بحجم العاطلين من القوى البشرية في المنطقة المحلية وعدد الوظائف الشاغرة ونسبة المتقاعدين ولا بد من اتخاذ القرارات الإدارية من أخذ الطبيعة الاقتصادية للوحدة المحلية في الحسبان.

#### • العوامل الجغرافية والمكانية:-

لكل مجتمع إنساني تكوين مكاني يعتبر هذا التكوين للمكاني ضرورياً لقيام الإطار المادي والثقافي للنظامين السياسي والاجتماعي على حد سواء ولا وجود لأي نظام اجتماعي خارج نطاق المكان والملاحظ أن البيئة الجغرافية تؤثر في الحياة الاجتماعية إيجابياً وسلباً فقد تهيئ لها فرص من التطور والنماء وقد تعوق تقدمها .

### - ومن أهم العوامل الجغرافية المؤثرة :

طبيعة المناخ، مدى توفر المياه ، جودة الأرض وخصوبتها ،  
مدي توفر المعادن أو النفط وغيرها من العوامل الأخرى. ، ولقد أولي علماء الاجتماع والسياسة أهمية كبيرة في دراساتهم لتأثير المكان على التنظيمات الاجتماعية ولقد انقسموا إلي فريقين:

- فريق يقول بحتمية الصلة بين العوامل الجغرافية والنظم الاجتماعية وفريق آخر لا يسلم بهذه العلاقة الحتمية.

- والملاحظ أن الفريقين لا ينكران أن للعوامل الجغرافية والمكانية تأثيراً على النظم الاجتماعية والسياسية ولكنهما يختلفان على حتمية هذا التأثير وعلى مداه ومهما يكون الأمر فللعوامل الجغرافية أثرها في النظم الاجتماعية والسياسية أن لم يكن بذاتها ، فعن طريق تأثيرها في بعض العوامل الاجتماعية والسياسية الأخرى كالقيم والمعتقدات والثقافة ، فالإقامة في مكان ما تؤدي إلي استقرار العلاقات الاجتماعية وتأصيلها وبالتالي تولد شعوراً بالتضامن والانتماء وتحقيق التماسك في المجتمعات وللمكان في الدول المعاصرة أهمية كبرى فهو العنصر المميز للتنظيم السياسي ، إذ لا وجود للدولة بغير إقليم والإقليم أيضاً هو مجال ممارسة سيادة الدولة ونظام سلطاتها الجغرافية تأثير كبير على طبقة السلطة وعلى قوة الدولة وتماسكها.

وللسكان في نظم الحكم المحلي أهمية كبرى لا تقل عن أهميته بالنسبة للدول، فهو الذي يحدد طبيعة الوحدات المحلية وما إذا كانت ريفية أو حضرية وهو الذي يؤثر في مدي استقلال الوحدة المحلية أو خضوعها ، ففي الأودية والمناطق الزراعية تميل السلطة غالباً نحو المركزية ، أما المناطق الصحراوية أو الجبلية فيغلب عليها اللامركزية وتؤثر المعالم الجغرافية في تحديد النطاق الإقليمي للوحدات المحلية ، فالأزهار والجبال والصحراوات تتخذ حدوداً طبيعية للوحدات المحلية.

#### \*العوامل السكانية:-

يرى دور كايم أن حجم السكان له تأثير حاسم في نشوء وتطور التنظيمات الاجتماعية ، فكل زيادة كمية في مجتمع ما تؤدي إلى تغيرات كيفية فيه وقد أطلق على الزيادة الكمية في المجتمع الكثافة المادية للسكان.

أما التغيرات الكيفية المصاحبة لها فلقد أطلق عليها الكثافة الحركية للسكان ويتولد عن زيادة حجم السكان في رأيه ، زيادة في حجم العلاقات المادية والمعنوية بينهم مما يؤدي غلي أن يخرج المجتمع من تطور التضامن الميكانيكي المتشابهة البسيط إلى التضامن العضوي المتباين المعقد الذي تظهر في السلطة تنظيمياً وظيفياً متخصصاً ، فالتخصص وتقسيم العمل وتعقد العلاقات الاجتماعية تعتبر أثراً ويستدل عن زيادة حجم السكان، وإذا كان لحجم السكان هذا التأثير القوي فإن هناك عناصر سكانية أخرى لها ذات التأثير ومن أهمها:-

-خصائص السكان، توزيعهم الجغرافي، توزيعهم بسبب العمر "شباب، أطفال ، شيوخ"، وتوزيعهم بحسب الجنس " ذكور- إناث ) تركيزهم

المهني والتعليمي والفكري ، واتجاهات الفكرة السكانية. ولهذه العوامل السكانية تأثير هام في فعاليات نظام الإدارة المحلية.

### \*العوامل الثقافية :-

لكل جماعة ثقافة خاصة بها تؤثر في نظرتها إلي الحياة وتتكون ثقافة أي جماعة من مجموع من القيم والمعتقدات والاتجاهات والمهارات والأشكال الاجتماعية والملاحم المادي التي تميز المجموعات العرفية أو الدينية أو المجتمعية بملاحم خاصة بها وتقدم ثقافة الجماعة إطاراً تتبلور بداخله معايير أساسية للحكم والإدارة والعلاقات بين الأفراد وحينما تسود ثقافة ما لدي السكان ككل يطلق عليها الثقافة العامة ، أما الثقافة التي توجد داخل قطاعات متميزة من هؤلاء السكان فيطلق عليها الثقافة الفرعية.

ويمكن تصنيف المجتمعات - ثقافياً - إلي تلك المجتمعات التي يغلب على ثقافتها العامة الطابع الإقطاعي أو الاستبدادي وتلك التي تغلب عليها ثقافة المشاركة والحلول الوسطي ففي المجموعة الأولى من المجتمعات تتضاءل قيم الاستقلال والمبادأة مما يؤثر في نظرة المرؤوسين إلي رئيسهم وفي علاقة الوحدة المحلية بالحكومة المركزية ويصدق ذلك على كثير من المجتمعات التي عاشت مدة طويلة منير الاستعمار والتبعية الأجنبية ، كما هي الحال في كثير من الدول الأفريقية والأسبوية والأمريكية الجنوبية، حيث تسود مركزية السلطة التي ترجع أساساً إلي الطابع الأبوي المسيطر على الهياكل والعلاقات الاجتماعية وإلي انعدام أو ضعف قيم الاستقلال المحلي في الثقافة العامة ، وهناك بعض المجتمعات الأخرى التي تغلب على ثقافتها قيمة الحرية والاستقلال والمشاركة ، وبالتالي فإن شكل الإدارة المحلية وممارستها لأعمالها يتأثر

بهذا الجو الثقافي العام ، ففي إنجلترا حيث تغلب القيم الثقافية المجنّدة للحرية والاستقلال يلاحظ غياب شبه كامل للحكومة المركزية على المستوى المحلي ، حيث تقوم الوحدات المحلية بتقديم الغالبية العظمى من الخدمات للمواطن المحلي.

### \*العوامل التاريخية:-

للعوامل والظروف التاريخية دور أساسي في نشوء وتطور نظم الإدارة المحلية وتؤثر هذه الظروف والعوامل التاريخية أيضاً في خصائص ووظائف الوحدات المحلية والتاريخ بالنسبة للوحدات المحلية كالتقاليد بالنسبة للأفراد.

ويرجع الاستقلال النسبي للوحدات المحلية في أوروبا الغربية إلى التقاليد التاريخية ففي هو تستدل على سبيل المثال ، يرجع الاستقلال التي تتمته به وحداتها المحلية إلى تمتع المدن - تاريخياً باستقلال ذاتي ، وفي ألمانيا الغربية يتمتع رئيس المدينة بمركز سياسي مرموق في نظر المواطنين، لأنه تاريخياً كان ملاذاً للمظلومين ونصيرهم . ومن أصدق الدلائل على أهمية الظروف والعوامل التاريخية أن الدول التي تمر بظروف تاريخية متقاربة تتشابه أنظمتها المحلية غالباً.

### ثامنا: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي:

هناك عدة مبررات وراء لجوء الدول إلى الأخذ بنظام الإدارة

المحلية أو الحكم المحلي وهذه هي أهم المبررات:

أ: المبررات السياسية:

١- يعتبر نظام الإدارة المحلية مظهر من مظاهر الديمقراطية فهو وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية، وتعبييرهم عن

ذاتيتهم المحلية، ثم إنه مدرسة حقيقية لتخريج القيادات المحلية وتدريبهم، حيث يتيح لكثير من الشباب والقيادات المحلية فرص العمل وخدمة الجمهور مما يؤدي إلى تخريج أجيال متعاقبة من ذوى الخبرة في شئون الإدارة والحكم، فالهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل الأعضاء للمجالس النيابية التشريعية في الدول، بل إن الديمقراطية السياسية تكون نظاماً أجوف إذا لم تصاحبها ديمقراطية محلية، لأن اهتمام المواطن بالشئون العامة هو فرع من اهتمامه بشئون إقليمه.

٢- يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومى والنشاط الشعبى المحلى ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة، ويؤدي أيضاً إلى قرب الحكومة من المواطنين وإخراجهم من سلبيتهم ودفعهم نحو العمل لصالح وحدتهم المحلية.

٣- قد يكون نظام الإدارة المحلية حلاً للمشكلة التي تقابل بعض الدول المتعددة الأجناس والديانات والقوميات إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات بها، فيتحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتى دون المساس بالوحدة السياسية للدولة، وبالتالي يكون الحكم المحلى تقوية للبناء السياسى للدولة.

٤- أدى اتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التدخلية الحديثة إلى ظاهرة تجمع قدر كبير من السلطات في يد واحدة وتخفف اللامركزية الإقليمية من عيوب هذه الظاهرة.

**ب: المبررات الإدارية:**



كان للتقدم التكنولوجي الهائل في ميادين الحياة المختلفة والواقع الاقتصادي والاجتماعي في الدول المختلفة، أن تغيرت وظيفة الدولة وارتادت آفاقا ما كان يمكن لها أن ترتادها في القرون السابقة وترتب على ذلك أن توسعت وظائف الدولة وتتنوعت، ولقد أدى ذلك بالدولة إلى البحث عن أكفأ الوسائل وأعدلها لأداء هذه الوظائف الجيدة والعديدة، ولم يكن اللجوء إلى نظام الإدارة المحلية ترفاً فكرياً ولكنه كان ضرورة فنية وإدارية وذلك نظراً للعديد من الفوائد والتي أهمها:

- ١- **سرعة إنجاز وتسهيل الخدمات:** فنظراً لقرب المجالس المحلية من الجمهور فإن ذلك يساعد على سرعة التعرف على المشاكل وسرعة مواجهتها، ونظراً لقرب صانع القرار من مواقع المشاكل المحلية فإن ذلك يعمل على تخفيف معاناة الجمهور المحلى ويبسط الإجراءات وتقليص الروتين.
  - ٢- **مراعاة الظروف المحلية الخاصة عند تقديم الخدمات:** حيث يتيح نظام الإدارة المحلية حرية العمل وفقاً للظروف البيئية دون التقيد بالأساليب المتبعة في الحكومة المركزية.
  - ٣- **تعتبر الوحدات الحالية مجالا خصبا لتجربة النظم الإدارية الجديدة:** حتى إذا ثبتت صلاحيتها أخذت بها الحكومة المركزية أما إذا فشلت التجربة فإن الضرر لن يتعدى حدود الإقليم الذى تمت في نطاقه.
- ثالثاً: وهناك عدة مبررات اجتماعية يدعم بها أنصار اللامركزية الإقليمية وجهة نظرهم:

١- فالإدارة المحلية تعتبر وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وتعمل غالباً على إدارة المصالح المحلية التي تتفق وحاجات الجماعة المحلية مما يؤدي إلى إشباع رغباتهم.

٢- يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء الاجتماعي وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلاً من تركيزها في العاصمة مما يؤدي إلى تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد.

٣- يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعة المحلية مما يؤدي إلى النهوض في المجالات الثقافية والفنية والفكرية.

٤- يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويًا في مجالات العمل المحلي.

رابعاً: يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى كثير من المزايا الاقتصادية:

فهو يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، ويؤدي أيضاً إلى لا مركزية التصنيع، وبذلك تتاح الفرصة للمناطق المحرومة في النهوض صناعياً، ومن المزايا الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية أنه يؤدي إلى نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية إذ تستأثر كل جماعة محلية غالباً بالإيرادات المحصلة في نطاق الإقليم، ثم إنه يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية،

وتعتبر الوحدات المحلية أقدر على معرفة حاجات ومشاكل المجتمع المحلي الأمر الذي يساعد على وضع خطط تنموية فعالة.

وبرغم تلك المزايا فإن هناك فريقاً من الكتاب يقللون من

الأهمية الإدارية والسياسية لنظم الإدارة المحلية:

١- فالقول بأن نظام الإدارة المحلية يعمل على تأكيد المبدأ الديمقراطي قول مبالغ فيه -من وجهة نظرهم- فالانتخابات المحلية في كثير من دول العالم لا تحظى باهتمام الناخبين وتؤكد نسب الاشتراك فيها هذه الحقيقة، ويؤدى ذلك إلى انفصال القيادة المحلية عن جمهورها المحلي.

ويمكن الرد على هذه الحجة بأن قلة اهتمام الناخبين المحليين لا تعنى وجود عيب في نظام الإدارة المحلية نفسه، بل أنها نتيجة لعيب يشوب نظام الانتخاب، وهو عيب قابل للعلاج فمن الممكن جعل التصويت من أجل انتخاب أعضاء المجالس المحلية إجبارياً وذلك بتقرير عقوبة مالية على المتخلفين عن الإدلاء بأصواتهم دون عذر مقبول أو معقول، ولا شك أن إجبار الأفراد على التصويت يدفع بعدد كبير من المواطنين المحليين إلى مباشرة حقهم الانتخابى وبذلك تأتى المجالس المحلية ممثلة لهيئة الناخبين أصدق تمثيل ولا تكون وليدة إرادة قلة من الناخبين.

٢- قد يؤدى قيام الأجهزة اللامركزية إلى جانب الأجهزة المركزية إلى كثير من السلبيات الإدارية، فقد يؤدى هذا الازدواج إلى تناقض الاتجاه الإدارى للدولة وإلى تنازع الإدارات المحلية فيما بينها أو فيما بينهما وبين الحكومة المركزية، أضف إلى ذلك أن الوحدات المحلية

تفتقر غالباً إلى الخبرات الإدارية والكفاءات الفنية اللازمة، وقد يقتصر اهتمام الوحدات المحلية على تحقيق الصالح العام المحلي وصرف النظر عن الصالح العام للدولة ككل، وقد يؤدي التنافس بين الوحدات المحلية إلى بعثرة الموارد المالية والإدارية.

ويمكن الرد على ذلك بأن الرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على أجهزة الحكم المحلي وكذلك رقابة الجماهير المحلية سوف تساعد على التغلب على هذه السلبيات إلى حد كبير. هذا بالإضافة إلى أن افتقار الوحدات المحلية إلى الكفاءات الإدارية والفنية أو إيثار المصالح المحلية على المصالح القومية يعود بالدرجة الأولى إلى حداثة نظام الإدارة المحلية في كثير من الدول.

أما المنافسة بين الوحدات المحلية أو بينها وبين الحكومة المركزية فقد تؤدي إلى تحسين الأداء المحلي وإلى تنمية الثروات المحلية.

ولا يعنى هذا القول أن مزايا نظام الإدارة المحلية تتحقق بطريقة آلية بمجرد التطبيق فإنجاح نظام الإدارة المحلية يحتاج إلى كثير من الجهود التي تتعلق بإعداد الكوادر الفنية والإدارية، وإلى تنمية الوعي الجماهيري بأهمية الإدارة المحلية وضرورة المشاركة وإلى فعالية الرقابة المركزية على المجالس المحلية.

### المراجع المستخدمة

١- ناجي عبد النور: "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة": تجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، جوان ٢٠٠٩

- ٢- فؤاد العطار: " مبادئ في القانون الإداري " ، ١٩٥٥ ، القاهرة.
- ٣- حسام قطب ، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناع القرار في إدارة العمران الحضري ، المؤتمر العربي الإقليمي ، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة ، ديسمبر ، ٢٠٠٠م.
- ٤- غربي وهيبة : الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات ، ابحاث اقتصادية وادارية ، العدد السادس عشر ،مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،القاهرة، ٢٠١٤ ، ص ٢٠٧
- ٥- سناء قاسم محمد : واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الأراضي الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، غزة، ٢٠٠٦ ، ص ٣٥
- ٦- الهيئة العربية للعلوم الإدارية : النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية ، جامعة الدول العربية ، ١٩٩٩م.
- ٧- عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أفرار ، رسالة ماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة أبي بكر بلقايد،الجزائر، ٢٠١٢
- ٨- عبد الرؤوف مشري: الادارة المحلية ودورها في تطوير المجتمعات النامية ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة منتوري قسنطينة ، العدد ٤٠ ، ٢٠١٣ ، ص ٤٥٠
- ٩- موفق حديد محمد ، الإدارة العامة هيكله الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ برامج الحكومة. ط ١ ، الأردن : دار الشروق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧
- ١٠- محمد رضا رجب: نظام الإدارة المحلية في مصر ( الواقع وآفاق المستقبل)، ٢٠١٥.

- ١١- هشام أمين مختار ، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر العربية ، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠م.
- ١٢- حسام قطب : تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري ، المؤتمر العربي الإقليمي لتحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة ، ديسمبر ٢٠٠٣ .
- ١٣- أحمد رشيد : الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق ، دار المعارف ، ١٩٩٩ ، ص ١٥ .
- ١٤- خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة - المنظمة العربية للتنمية، ٢٠٠٩، ص ٢٧٠

## لفصل الثانى

### الإدارة المحلية والحكم المحلى مفاهيم وقضايا أساسية

مقدمة

أولاً:

ثانياً: تمييز مصطلح الإدارة المحلية عن غيره من  
المصطلحات المشابهة

ثالثاً: الفروق بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

رابعاً : العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى

## مقدمة:

تعاظم في الوقت الحاضر دور الإدارة المحلية في إدارة شئون الوحدات الإدارية المحلية، فأصبح الأصل هو توزيع الوظيفة الإدارية وتقاسم أعبائها بين السلطة المركزية في العاصمة وبين الوحدات الإدارية المحلية في الأقاليم، وإشراك الأخيرة في أداء بعض الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية للأقاليم المحلية.

وهكذا تم تقاسم الوظيفة العامة وتقديم الخدمات بين السلطة التنفيذية وهيئات عامة مستقلة، وبذلك نهضت شخصيات اعتبارية إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية لأداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية على مستوى الإقليم المحلي، إلا أن ذلك لم يسلب السلطة المركزية سلطاتها وحققها بل ظلت تمارس رقابتها على الهيئات المحلية في الأقاليم.

وهنا يتضح الفرق بين الإدارة المركزية التي تقوم على وحدة الشخص الاعتباري الذي ينهض بكافة أعباء الأداء ممثلاً في السلطة المركزية، وبين الإدارة المحلية التي تسمح بتعدد الأشخاص الاعتبارية العامة إلى جانب شخص السلطة المركزية

وتتجلى أهمية الأسلوب الإداري اللامركزي من خلال إشراك مواطني الأقاليم المحلية بإدارة أنفسهم بأنفسهم عن طريق مجالس محلية منتخبة من قبلهم، مما يسهل للمواطنين المحليين سرعة إنجاز معاملاتهم الإدارية التي كان يتطلب تدخل السلطة المركزية والتخفيف من المعاناة التي كان يعاني منها مواطني الأقاليم هذا من



ناحية، وهو من ناحية أخرى يؤدي إلى التخفيف من أعباء السلطات الإدارية المركزية التي كانت ملقاة على كاهلها، فضلاً عن تنمية شعور المواطنين بأهميتهم عند إشراكهم في إدارة شؤون إقليمهم، مما يعزز روح المواطنة وينمي الوعي الديمقراطي لديهم.

وبناء على ما تقدم فإننا في هذه الفصل نحاول عرض مجموعة من التعريفات التي تناولت مصطلح الإدارة المحلية مع تمييز هذا المصطلح عن غيره من المصطلحات المشابهة بشكل دقيق، نتيجة لما أثير من جدلٍ واسعٍ بين رجال الفقه حول تسمية الحكم المحلي والإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات الأخرى ذات العلاقة، مما أدى إلى طرح التساؤل حول مدى الخلاف بين هذه المصطلحات، وهل هو خلاف في الجوهر.

فنتعد الأنظمة بتعدد المصطلحات، أم أن الأمر كله لا يعدو مجرد اختلاف في التعبير، مع الترادف في المعنى، بات من اللازم وضع حد له والاتفاق على اصطلاح موحد لتجنب الخلط الذي وقع فيه العديد من الباحثين والمهتمين في استخدام هذه المصطلحات في غير موضعها، أو للدلالة على مضامين ومصطلحات أخرى وهو ما أتبعته العديد من التشريعات العربية والأجنبية وذلك على النحو الآتي:

### أولاً: تعريف الإدارة المحلية

تباينت آراء الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف الإدارة المحلية، ولم يتفقوا على تعريف موحد لها، فلكل منهم تعريف يُعبر

عن رأيه ونظرته الخاصة وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ويؤمن به.

وهذا الاختلاف والتباين حول تعريف الإدارة المحلية يرجع إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة، وإلى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى وسيتجلى ذلك الاختلاف والتباين من خلال استعراض تعريفات بعض الباحثين وفقهاء القانون للإدارة المحلية.

فقد ذهب الفقه الإنجليزي في التعبير عن مصطلح أو مفهوم الإدارة المحلية بمصطلح الحكم المحلي وعرفها بأنها: "حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية"

كما أستخدم الفقه الفرنسي مصطلح اللامركزية المحلية للتعبير عن الإدارة المحلية وعرفها بأنها: "هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي". وأستخدم الفقه الفرنسي أيضاً مصطلح اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية للتعبير عن الإدارة المحلية، إذ عرفها بقوله: "أنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية، وتتمتع باستقلال ذاتي"

أما في الوطن العربي فقد اختلف الكثير من الفقهاء والشراح والباحثين العرب حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، حيث عرّف

بعض الفقهاء الإدارة المحلية بأنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" وتجر الإشارة إلى أن هذا التعريف الذي حدد بتعبير منظم ودقيق معظم عناصر الإدارة اللامركزية، قد أهمل عنصر الانتخاب.

### **فقد ذهب البعض في تعريف الإدارة المحلية على أنها:**

شكل من أشكال التنظيم الرسمي الذي يتم بمقتضاه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها -بينما يذهب دارسون آخرون إلى تعريفها على أنها: تلك المجالس المنتخبة التي تتركز فيها الوحدات المحلية، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية.

-فيما يعرفها فؤاد العطار في كتابه مبادئ في القانون الإداري على أنها: توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر مهامها تحت إشراف الحكومة ورقابتها.

فيما يذهب دارسون إلى تعريف الإدارة المحلية على أنها أسلوب من التنظيم الإداري للدولة، تقوم على توزيع نشاطات الدولة ومهامها بين أجهزة مركزية ومحلية ذات كفاءة في تسيير الشأن المحلي.

ويعود تعدد التعاريف لمفهوم الإدارة المحلية إلى تعدد أهداف وخلفيات الدارسين أنفسهم، وفي هذا المقام يرى الباحث أن الإدارة المحلية هي:-

"ذلك التنظيم الإداري لإقليم دولة ما والذي تلجأ بموجبه الحكومة المركزية إلى توزيع بعض المهام الإدارية وإسنادها إلى هيئات محلية مستقلة ومنتخبة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد، وتكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية"

**تعريف عامر الكبيسي :**

هي نوع من انواع اللامركزية تظهر عندما يكون لكل اقليم او محافظة شخصية معنوية تناط بمجلس محلي منتخب من قبل مواطنين الاقليم و يكون له صلاحية وضع ميزانية مستقلة و اتخاذ القرارات لادارية المتعلقة بادارة المشروعات و المرافق العاملة في حدود ذلك الاقليم .

**تعريف علي الحبيبي :**

هي اسلوب من اساليب اللامركزية اي عدم تركيز السلطة بل توزيعها بين اجهزة الحكم المركزية و هيئات مستقلة لها الشخصية القانونية تشارك و تساعد الدولة في ادائها لمهامها و مسؤولياتها.

**ومن الباحثين من عرف الإدارة المحلية بأنها " أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطانها المركزية".**

ويعد هذا التعريف أكثر دقة للإدارة المحلية، حيث بين أهم الشروط التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، إذ جاء مؤكداً على توزيع الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، وهذا ما ذهب إليه الغالبية من الشُّراح، وأكد على انتخاب الهيئات المحلية لضمان الاستقلالية عن السلطة المركزية، بعكس بعض الشُّراح الذين استبعدوا ضرورة انتخاب الهيئات المحلية، مكتفين في تعريفهم بذكر الاستقلال الذي يعد النتيجة المنطقية للشخصية الاعتبارية أو المعنوية كما يسميها البعض.

وهناك بعض الكتاب والباحثين جسدوا مفهوم الإدارة المحلية من خلال تعريفاتهم لها، إذ عرفها بعضهم بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية، لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة"

وبلاحظ أنّ هذا التعريف استهدف التحديد وتجنب الخلط بين الإدارة المحلية كمصطلح ونظام إداري، وبين ما يتشابه معه من مصطلحات وأنظمة إدارية أخرى، كما أنه ركز اهتمامه على غرض توزيع الاختصاصات والواجبات بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية، إلا أنه أغفل طبيعة الوحدة الإدارية ونطاق اختصاصاتها. وعرف البعض الآخر الإدارة المحلية " بأنها هيئات إقليمية أناط بها المشرع القيام بوظائف إدارية محددة تمارسها في النطاق الجغرافي

المرسوم لها، مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتحت رقابة السلطة المركزية" ويتضح من هذا التعريف أنه أعطى معنى أكثر وضوحاً للإدارة المحلية، وأبرز بعض عناصرها مثل توزيع الوظائف الإدارية، والأخذ في الاعتبار عند توزيعها بالاتجاه القائل بأسلوب التحديد الحصري لتلك الوظائف، كما تضمن الاعتراف باستقلال الإدارة المحلية في إدارة شؤونها تحت رقابة السلطة المركزية.

ومن خلال التعريفات الفقهية السابقة للإدارة المحلية، نجد أنها في جوهرها متقاربة إلى حد كبير، وإن تباينت في الألفاظ وفي بعض الجزئيات، وهذا يرجع إلى أن بعض الفقهاء عند وضعه تعريفاً للإدارة المحلية قد أخذ بالمفهوم الواسع لها، والبعض الآخر أخذ بالمفهوم الضيق. نظراً لاختلاف النظام السياسي والاقتصادي الذي تعتقه كل دولة عن الأخرى.

**ويمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها** " توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناءً على قانون بين الأجهزة التنفيذية المركزية وبين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها وفقاً لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية".

يبرز هذا التعريف الأسس والمقومات التي تنهض عليها السلطة المحلية، من حيث إناطة بعض الاختصاصات والمهام الإدارية للمجالس المحلية ذات الشخصية الاعتبارية المتمتعة بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون والتي تباشر مهامها واختصاصاتها

بما يتفق وإمكاناتها المالية المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

### التعريف الاجرائي للإدارة المحلية :

- هي أسلوب من أساليب اللامركزية لتقسيم الدولة لأقاليم و محافظات.
- يكون لكل إقليم او محافظة الشخصية المعنوية .
- ترتبط الشخصية المعنوية للأقاليم او المحافظة بانتخاب مجلس شعبي محلي منتخب.
- المجلس المحلي المنتخب يكون له صلاحيات في الجوانب الادارية المتعلقة بإدارة المشروعات و المرافق العامة في حدود الاقليم او المحافظة.
- لا يستتبع وجود صلاحيات للمجلس اي اختصاصات تشريعية بل تقتصر على الجانب التنفيذي.

ترتبط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بالقدر الذي يكمل الدولة  
ثانياً: تمييز مصطلح الإدارة المحلية عن غيره من المصطلحات  
المشابهة

تبين من خلال تعريف الإدارة المحلية عدم اتفاق فقهاء القانون والباحثين على معنى موحد لنظام الإدارة المحلية، وقد يعود ذلك لاختلاف تطبيقاتها من دولة إلى أخرى، إلا أن تلك التعاريف لم تختلف على أسس الإدارة المحلية ومن خلال هذه التعاريف سوف نميز مصطلح الإدارة المحلية عن غيره من المصطلحات الإدارية المشابهة والمتمثلة في عدم التركيز الإداري، اللامركزية الإدارية

المرفقية أو المصلحية، اللامركزية السياسية، الحكم الذاتي، الحكم المحلي وذلك على النحو الآتي:

### ١- عدم التركيز الإداري.

عرف الفقهاء عدم التركيز الإداري بأنه: " عملية نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة". كما أن عدم التركيز الإداري أو المركزية الإدارية ألا وزارية أو المركزية المعتدلة، تعتبر شكلاً مخففاً من أشكال المركزية، وهي صورة من صور المركزية الإدارية، تقوم على إعطاء الهيئات المركزية إمكانية تفويض اختصاصاتها إلى ممثليها في الأقاليم، وبهذا تخفف الأعباء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة.

إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وأن بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلاً من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم.

ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن الإدارة المحلية إذ تتعدد السلطات الإدارية في الإدارة المحلية إذ يقوم على أساس نقل السلطات والاختصاصات الإدارية المركزية وفقاً للقانون إلى هيئات محلية منتخبة ممثلة بالمجالس المحلية المنتخبة. بمعنى أن الهيئات



المحلية تمارس تلك السلطات والاختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، وباستقلالية عنها في الحدود التي ينص عليها القانون.

وعلى أي حال فإن هذه الصورة من المركزية أفضل من التركيز الإداري وهي مرحلة انتقال صوب نظام الإدارة المحلية، وهي الصورة الباقية في إطار نظام المركزية الإدارية.

ومما تقدم يتضح أن هناك تشابه بين عدم التركيز الإداري والإدارة المحلية من خلال أنهما أسلوبان من أساليب التنظيم الإداري للدولة، ولكن الفارق بينهما كبير. فالإدارة المحلية نقل سلطة أو صلاحيات إدارية مركزية وفقاً للقانون إلى هيئات محلية منتخبة في نظام اللامركزية الإدارية. أما عدم التركيز فهو أحد أسلوبين في نظام المركزية الإدارية للدولة، بمعنى آخر إن عدم التركيز يقوم أساساً على تفويض الاختصاصات من قبل رئيس إداري إلى أحد مرؤوسيه للقيام بمهام نيابة عنه أو من يمثله في إطار موضوعي مكاني أو مصلحي أو إقليمي.

كما أن عدم التركيز الإداري يمكن أن يكون أسلوباً إدارياً في ظل اللامركزية الإقليمية إذا كانت المحافظات تتمتع بالإدارة المحلية دون الوحدات الإدارية الأقل مستوى إدارياً، وسوف يكون لعدم التركيز مكانه بين المحافظات والوحدات الإدارية الأقل مستوى والخاضعة لها، ومن خلاله يمنح رؤساؤها بعض صلاحيات المحافظين من خلال التفويض وفقاً للقانون أما إذا كانت كل الوحدات الإدارية بمختلف مستوياتها قد توفرت فيها أسس ومقومات الإدارة المحلية فلا

هناك أي مجال لأسلوب عدم التركيز في ما بين تلك المستويات الإدارية الإقليمية. بحكم أن التفويض هو عبارة عن استثناء يرد على الأصل ولا يمكن للمفوض أن يفوض غيره وللتفويض قواعده ولا سيما توفر إمكانية سحبه بقرار إداري أو إلغائه أو تقييده، لكن توزيع الصلاحيات الإدارية في نظام الإدارة المحلية لا يمكن إلا بقانون وهذه هي أهم الفوارق بين الإدارة المحلية وعدم التركيز.

## ٢- اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية.

تتشابه الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية مع اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية في أنهما صورتان لنظام اللامركزية الإدارية، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية تمارس صلاحيات واختصاصات باستقلال عن السلطة المركزية اللهم إلا الخضوع لقدر من الرقابة الإدارية يتيحها المشرع للسلطة المركزية على هذه الهيئات المحلية والمصلحية.

ومع ذلك فإذا كان النظامان السابقان يعتبر كل منهما مظهراً لمشكلة واحدة تتصل بتوزيع الوظيفة الإدارية بن هيئات مستقلة، إلا أنه لا يجوز الجمع بين الاصطلاحين كمترادفين، حيث يمكن أن تقوم اللامركزية الإدارية المصلحية في وحدات شاسعة لا تتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس ووحدة الانتماء، في حين أنه يشترط لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية أن تضم كل وحدة من وحداتها الأساسية مجتمعاً متجانساً يجمع بين أفرادها وحدة المصالح ووحدة الإنتماء، كما أن الانتخاب لا يعتبر شرطاً لقيام اللامركزية

الإدارية المرفقية أو المصلحية بينما يعد شرطاً أساسياً في الإدارة المحلية بالإضافة إلى أنه يمكن التمييز بينهما على أساس أن الإدارة المحلية يظهر فيها الاعتماد على عنصر المكان بصفة رئيسية بينما يكون عنصر الغرض هو أساس قيام اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، فإذا كانت اللامركزية الإدارية وفقاً للنطاق الجغرافي تتصف دائماً بالمحلية وهذه هي الصورة الأولى (الإدارة المحلية)، فإنها وفقاً للغرض من إنشائها تتصف دائماً بالتخصص الفني الذي لا يحجبه مدى اختصاصها الإقليمي وهذه هي الصورة الثانية لها (اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية) يضاف إلى ما تقدم أن الأشخاص المحلية تنشأ بتأثير عوامل سياسية أهمها انتشار الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تنادي بوجود منح الجماعات حق حكم نفسها بنفسها، في حين الأشخاص المرفقية أو المصلحية تنشأ لأسباب وعوامل فنية هي الرغبة في إدارة المرافق العامة بطريقة فنية سليمة تكفل تحقيق أوفر إنتاج ممكن بأقل تكاليف ممكنة، ولذلك فإن الأشخاص المحلية تتمتع بحقوق وحرية أوسع مدى من التي تتمتع بها الأشخاص المرفقية، فيلاحظ مثلاً أن أعضاء المجالس أو معظمهم يختارون بطريق الانتخاب بواسطة سكان الإقليم أو المدينة بأنفسهم بينما يختار أعضاء الهيئات المرفقية - كقاعدة عامة - بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية، كما أن الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية أشد وأقوى على الأشخاص المرفقية من التي تمارسها على الأشخاص المحلية.

٣- اللامركزية السياسية.

للتفرقة بين نظام الإدارة المحلية واللامركزية السياسية أهمية كبرى للاختلاف الواضح فيما بينهما.

فاللامركزية بصفة عامة تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً، واللامركزية على هذا الأساس قد تكون لامركزية إدارية أو لامركزية سياسية ولما كنا قد تحدثنا عن اللامركزية الإدارية فإن الأمر يقتضي منا إبراز أهم جوانب اللامركزية السياسية.

فاللامركزية السياسية: عبارة عن مجموعة من الدويلات تضمها دولة اتحادية، وتتنوع فيها جميع مظاهر السيادة بين الدولة الاتحادية والدويلات، ومع ذلك لا توجد إلا شخصية دولية واحدة، هي شخصية الدولة الاتحادية، بحيث يكون لكل دويلة دستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون للدولة الاتحادية أيضاً دستورها وحكومتها التي تمارس سلطاتها على أقاليم الدويلات المتحدة، وفي مواجهة جميع رعاياها في الولايات

ولما كانت الدول تنقسم من حيث التكوين إلى دول بسيطة ودول مركبة، فإن الدول البسيطة تقوم على أساس وحدة الشعب والإقليم والسلطة السياسية، وتكون خاضعة لسلطة واحدة في مجالات التشريع والتنفيذ والقضاء بغض النظر عن التنظيم الإداري الذي تعتقه، أي سواء أكان المركزية الإدارية أم اللامركزية الإدارية، فلا يتأثر التكوين السياسي للدولة بالتنظيم الإداري أياً كان نوعه

أما الدولة المركبة، والتي تتمثل في دول الاتحاد المركزي، فهي تتكون من عدة دويلات أو ولايات مثل الولايات المتحدة وسويسرا وتتوزع فيها مظاهر السيادة - على عكس الدول البسيطة- بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات الأعضاء في الاتحاد، ومن ثم فإن هناك سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية للدولة الاتحادية كلها، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية لكل ولاية من ولايات الدولة الاتحادية، ويطلق على هذا النظام الاتحادي نظام اللامركزية السياسية

ومن الأهمية بمكان تحديد المعيار القانوني للتفريق بين طبيعة النظامين أو كما يسميها البعض الأسلوبين، فالإدارة المحلية ليست شرطاً تفرضه الوحدات الإدارية أو هيئاتها المحلية أو سكانها على السلطة المركزية في نطاق الدولة البسيطة، بل هي منحة من البرلمان منظمة بقانون وتسهم الهيئات المركزية في إعداده وفقاً لقواعد دستورية عامة تتوافق وسياسة الدولة الداخلية.

أما نظام اللامركزية السياسية فإنه يعد شرطاً يفرضه نوع الاتحاد وطبيعته، وينعكس على دستور الدولة الاتحادية في نصوص أكثر تفصيلاً لتوزيع الوظائف على مستوى الشؤون الداخلية أو الخارجية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الدول أو الولايات أو الإمارات الداخلة في الاتحاد.

ولذلك فإن الإدارة المحلية تعني بالتحديد توزيع قانوني للوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية في الدولة البسيطة، وهي كذلك في نطاق الدولة المركبة، حيث تنظم العلاقات الإدارية

بين الحكومات الداخلة في الاتحاد ووحداتها الإدارية التي تتكون منها، مثل المحافظات، المقاطعات، الأقاليم أو الكونتونات.

#### ٤- الحكم الذاتي.

تباينت الآراء حول التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم الذاتي الذي يعد نموذجاً من نماذج اللامركزية الإقليمية فهو يقوم على الأسس نفسها التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية

إذ يرى بعض الشُّراح أن الحكم الذاتي من النظم اللامركزية التي لا يمكن أن ترتقي إلى اللامركزية السياسية في الدولة المركبة، ولا تهبط إلى اللامركزية الإدارية، فهو صيغة من صيغ الحكم والإدارة، ويحتل مكانة وسطى بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول البسيطة قد تمنح إقليمياً من أقاليمها - فضلاً عن الاستقلال الإداري- اختصاصاً تشريعياً، وحينئذ يجوز إطلاق اصطلاح الحكم المحلي أو الحكم الذاتي على هذا النظام، لأن الدولة وإن كانت بسيطة إلا أنها تنتهي إلى نوع من

اللامركزية السياسية بالنسبة إلى بعض الأقاليم لا جميعها وإذا كان من الجائز إطلاق تعبير (حكم ذاتي) على النظامين السابقين لدخول العنصر التشريعي في نطاق الاختصاص المحلي، فإن ذلك لا يعني أن كلاً من الدولتين المذكورتين قد تحولتا من دولتين بسيطتين إلى دولتين مركبتين تعنتقان نظام الاتحاد الفدرالي أو المركزي، إذ إن كلا القانونين المذكورين قد حرصا على التأكيد على وحدة الدولة السياسية، وعلى وحدة الأرض والشعب.

كما أن الحكومة المركزية تظل هي صاحبة الاختصاص الأصلي في جميع المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والاختصاصات الممنوحة لإقليمي الحكم الذاتي أقرب إلى الاختصاصات المحلية في المجال الإداري، وإن كانت تتجاوزها إلى أكثر من ذلك إلى جانب ذلك فإن الكثير من الدول جمعت بين الإدارة المحلية والحكم الذاتي وأكثرها نجاحاً إيطاليا الموزعة على تسعة عشر إقليماً منها أقاليم عدة متمتعة بالحكم الذاتي لخصوصيتها أو لظروف خاصة كما هو كائن في العراق والسودان.

٥- الحكم المحلي. تباينت الآراء حول أسس التفرقة بين الإدارة المحلية وبين الحكم المحلي والتي تستند إلى بعض الاعتبارات التاريخية، وقد استخدم البعض اصطلاح الحكم المحلي، ويقابلون بينه وبين اصطلاح الإدارة المحلية.

واستخدم البعض مصطلح الحكم المحلي لمجرد الإيهام بضخامة الاختصاصات التي تمنحها السلطة المركزية للأجهزة المحلية، والتي تديرها ذاتياً وباستقلالية.

واصطلاح الحكم المحلي في واقع الأمر نشأ في بريطانيا، في ظروف تاريخية خاصة جعلت للهيئات الإقليمية اختصاصات أقوى من الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية في فرنسا وقد كان البعض من الشُّرَّاح والباحثين يفرقون بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس الفروقات بين الحكم المحلي في بريطانيا والإدارة المحلية في فرنسا

إلا أن تلك الآراء لم تكن علمية للتفريق على أساس الصلاحيات سواء أكانت اختصاصات محددة وتمارسها الهيئات المحلية في بريطانيا أم اختصاصات عامة وتمارسها الهيئات المحلية في فرنسا، ومن ثم تم التخلي عن تلك الآراء وظهرت بعض الاتجاهات الفقهية للتفريق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن الحكم المحلي هو نتيجة للامركزية السياسية ولا يطبق إلا في إطار الدولة المركبة، وهو عبارة عن جملة الصلاحيات التي تتمتع بها الدول أو الإمارات أو الولايات أو الكونتونات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي والمنقولة لها من الحكومة الاتحادية

والمعروف أن اللامركزية السياسية تعد شرطاً من شروط قيام الاتحاد الفيدرالي وليست منحة من البرلمان المركزي، وإنما تتنازل من الدول أو الولايات المتحدة عن بعض وظائفها السياسية للحكومة الاتحادية مع احتفاظها ببعض الآخر منها، فماذا يمكن أن نسمي ذلك؟ هل يمكن تسميته حكماً محلياً؟ للإجابة على هذا التساؤل يرى بعض الفقهاء أن الحكم المحلي في الدول البسيطة يتحقق عندما يتم نقل بعض صلاحيات التشريع إلى المجالس المحلية، والتي من خلالها يمكنها إصدار قرارات تشريعية تسهم في صنع السياسات المحلية، ولذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة المحلية تنحصر في نطاق الوظيفة الإدارية

وفي تقديرنا أن أهم نقطة يدور حولها الخلاف في هذا المجال هي السلطات السياسية للهيئات المحلية في الدولة البسيطة، والتي يربطها الكثير من الشراح بمنح تلك الهيئات إمكانية إصدار قرارات



تشريعية لها قوة القانون في نطاقها الإقليمي. ومن الأهمية بمكان أن نعلم أن اللامركزية السياسية هي تقاسم الوظيفة السياسية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المتحدة، وتتحصر غالباً في الشؤون الداخلية وتتضمنها قواعد دستورية على سبيل الحصر بحيث لا تستطيع الحكومة الاتحادية أن تعدلها أو تلغيها بإرادتها المنفردة. ومع أن الوظيفة السياسية من أعمال السيادة، إلا أنه من الصعوبة بمكان فصل الوظيفة الإدارية (الإدارة المحلية) عن الوظيفة السياسية (الحكم المحلي) وفقاً لما ذهب إليه بعض الشُّراح على النحو الذي تحدثنا عنه سلفاً.

وبناءً على ما تقدم لا نجد هناك أي مبرر للتفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي بحكم أن دراستهما تدخل في مجالات القانون الإداري، وللتفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية نجد أن الوظيفة السياسية تدخل في أعمال السيادة، وبذلك لا تخضع للرقابة القضائية لما تكتسبه من أهمية بالغة في شؤون الحكم، حيث تظل من اختصاصات الهيئات المركزية في الدولة.

على عكس ما ذهب إليه بعض الشُّراح الذين يربطون اللامركزية السياسية فقط بإمكانية التشريع على المستوى المحلي، أو الذين يحصرونها في الدول المركبة، مع أن الحالة الأولى نجدها في الدول البسيطة وفي ظل نظام الإدارة المحلية، ففي العراق والسودان وإيطاليا مثلاً تتمتع الهيئات المحلية بحق إصدار قرارات تشريعية في مناطق الحكم الذاتي فيها وفي ظل الوحدة الوطنية والسياسية للدولة، ولذلك فإن الحكم المحلي يعبر عن الإدارة المحلية ويمكن الأخذ به

في الدولة المركبة والدولة البسيطة على حد سواء، ويعتمد ذلك على مدى الصلاحيات والمرونة في الاستقلالية التي يمنحها التشريع وفقاً للقناعة السياسية للهيئات المركزية، وهذه هي نقطة التباين في التطبيق بالرغم من الوحدة الموضوعية للنظامين.

كما أن اختلاف التسمية بين الإدارة المحلية والحكم المحلي لا تعكس معطيات موضوعية عن طبيعة كل منهما أو طرق وأساليب تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها، بالإضافة إلى أن تلك التسمية لا تعكس أي معطيات تحدد نوعاً معيناً للعلاقة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، ولا نجد فيهما ما يشير إلى صلاحية إحداها لنظام حكم معين، أو لدولة بسيطة أو مركبة، متطورة أو نامية دون الأخرى، بينما الفيصل لكل هذه الأمور هو التشريع المنشئ لهذا النظام ومدى توافر المقومات الأساسية للأخذ به من بلد إلى آخر وطبيعة النظام السياسي القائم.

ومن ناحية أخرى فإنه لا يمكن اعتبار الحكم المحلي مرحلة متطورة للامركزية الإقليمية، فكلا الاصطلاحين يعبران عن أسلوب واحد، غير أن تسمية الحكم المحلي هو أكثر عراقة وانتشاراً للدلالة على اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية، والنظام المحلي الإنجليزي هو أول من عرف هذا المصطلح. وهو السبّاق في الأخذ به وتطبيقه من بين النظم المحلية العالمية.

إن تسمية الإدارة المحلية أو "الحكم المحلي" في مجال اللامركزية الإدارية هي اختلاف في التعابير والاصطلاحات، وليس العبرة في تسمية قانون التنظيم الإداري بقانون الإدارة المحلية أو قانون الحكم

المحلي وإنما العبرة بطبيعة الاختصاصات التي يتضمنها القانون، وتوزيعها بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ومدى حجم وطبيعة سلطة المحافظ باعتباره ممثل السلطة المركزية من جهة ورئيس الإدارات المحلية في بعض النظم الإدارية - ومنها اليمن - من جهة أخرى.

كما أن النصوص القانونية لاشك في أهميتها، ولكن يجب تحليلها وبيان الاختصاصات الأصلية، وأهم من ذلك ما جرى العمل عليه من احترام للاختصاصات الموزعة طبقاً للدستور أو القانون، فإذا كانت النصوص القانونية ترجح كفة اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري، فإن السلطة التنفيذية "الحكومة المركزية" تملك وسائل وأساليب وأجهزة تفرغ هذه النصوص من مضمونها الديمقراطي، وبما أن تسمية الحكم المحلي قد تثير التباساً مع نظام اللامركزية السياسية، لذا بات من الأفضل اعتماد تسمية "الإدارة المحلية" كاصطلاح علمي وعملي للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية والاستغناء عن استعمال تعبير "الحكم المحلي" أو أية تسمية أخرى قد تتعارض مع المفاهيم القانونية والإدارية التي أوضحنا ها.

وتجدراً لإشارة في هذا الصدد إلى أن قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م المعدل قد سمى الوزارة التي تشرف على الهيئات المحلية بوزارة الإدارة المحلية ونعتقد أن هذه التسمية هي الأدق في نظرنا أما الحكم المحلي فهو الاصطلاح العام الشائع خطأ لذات أسلوب الإدارة المحلية نظراً لعراقة استخدامه في أقدم النظم الإدارية

في بريطانيا مع أن التسمية في النظام الإنجليزي تعود إلى اعتبارات تاريخية محضة.

### ثالثاً: الفروق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:-

تثير مسألة الفروق بين نظام الإدارة المحلية جدلاً واسعاً بين الدارسين، فمنهم من يرى أن سمة الإدارة المحلية هي اللامركزية والإستقلالية الإدارية أي أنها تقع تحت طائلة القانون الإداري، في حين يعتبر الحكم المحلي والذي يتميز باللامركزية و الإستقلالية السياسية والإدارية واقعا تحت طائلة القانون الدستوري، وهو ما يحيل إلى طبيعة الصلاحيات في كلا النظامين، إذ تستمد الإدارة المحلية سلطاتها عن طريق تفويض من الحكومة المركزية يمكن تمديده أو سحبه أو تقنينه كلما دعت الحاجة إلى ذلك، فيما تعتبر السلطات في نظام الحكم المحلي مكتسبة وغير قابلة للتصرف من قبل الحكومة المركزية إلا عبر إجراءات معقدة لأن تلك السلطات مستمدة من الدستور المنشأ للدولة وليس من قانونها الإداري، ويمكن الوقوف في مسألة الفرق بين الإدارة المحلية عند الإتجاهين التاليين:

#### الإتجاه القائل بوجود فروق:

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى كون الإدارة المحلية هي نظام يعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية، من خلال توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية والأقاليم، وأما الحكم المحلي بنظرهم فهو نظام يتميز باللامركزية السياسية وذلك من خلال

توزيع السلطات السياسية بين الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم أي أن وظيفة الحكم المحلي سياسية بالإضافة إلى كونها إدارية على عكس الإدارة المحلية التي تنحصر وظيفتها في المهام الإدارية.

### الاتجاه القائل بعدم وجود فروق

أما أنصار هذا الاتجاه فيرون في الإدارة المحلية تمهيدا للحكم المحلي ومرحلة سابقة له، ويستدلون على ذلك بإعتماد نظم الإدارة المحلية في كثير من الدول في مراحل تكونها الأولى بغية السيطرة على مناحي الحياة السياسية والإقتصادية والإدارية، ولتعزيز الوحدة الوطنية، ثم الإنتقال لاحقا إلى مرحلة منح إستقلالية سياسية وإدارية للأقاليم، ومنحها حرية إدارة الشأن المحلي.

### الاتجاه الداعي إلى عدم التفريق

ويذهب دارسون آخرون إلى المطالبة بعدم التفريق بين المفهومين، والقول أن الدول الموحدة تعتمد نظام الإدارة المحلية والدول الفدرالية تعتمد نظام الحكم المحلي، لكن جوهر التسميتين يكمن في عنصرين هامين هما اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فمثلا نجد دولا مثل جنوب أفريقيا تعتمد نظام الحكم المحلي رغم أن دستورهما لا ينص صراحة على فدراليتها، وعليه فمدلول المفهومين واحد، رغم إختلافه من دولة إلى أخرى، ولا يمكن الإحتجاج هنا بمسألة المجالس المنتخبة ديمقراطيا، ولا

بمدى مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لأقاليمهم لأن الانتخابات هي ممر إلى التمثيل المحلي في كلا النظامين. لكن الواقع يؤكد وجود فروق واضحة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي يمكن إجمالها فيما يلي:

١- تنشأ الإدارة المحلية وفق القوانين الإدارية التي لا تتطلب في الغالب إجراءات معقدة لتعديلها أو إلغائها، كما أن السلطات التي تتمتع بها الوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية هي سلطات مفوضة وليست مكتسبة، أما

إستقلاليتها فهي إدارية محضة وليست سياسية. ٢- أما نظام الحكم المحلي فينشأ وفق القوانين الدستورية أو وفق الدساتير التي تتطلب عادة إجراءات معقدة لمراجعتها، وبذلك فإن السلطات الممنوحة للوحدات الإدارية في نظام الحكم المحلي هي سلطات مكتسبة ومشفوعة بإستقلالية سياسية حقيقية.

#### **رابعا: العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:**

إن موضوع الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، يمثلان تطوراً في نظم اللامركزية حيث يتم نقل السلطات الإدارية أو السياسية والإدارية معاً، ولا بد أن يثير أول ما يثير موضوع السلطات المحلية التي تنتقل إلى أن هناك ثلاثة أشكال محتملة لذلك

**ويشير التنظيم المحلي -مهما كان الشكل الذي تختاره-**

**عدة قضايا مهمة من أهمها:**

أ- تحديد المهام والوظائف المحلية قانوناً وبمنتهى 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 للحكم المحلي، ومع ذلك فالمفروض نظرياً 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 بعيداً عن موقع الإدارة، فلو تم نقل بعض سلطات الحكم إلى وحدات للإدارة المحلية يكون من المنطق نقل سلطات الإدارة إلى جانب هذه الوحدات، وأن هذا المنطلق يؤكد ارتباط الجهاز الإداري بالرقابة العامة ونظام الحكم.

ب- أن وجود الحكم المحلي وإن استلزم حتماً 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 أن اللامركزية الإدارية تعتبر المرحلة الأولى في تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلي، ويصلح هذا المخطط في رأينا كإستراتيجية ناجحة في الدول

النامية بالذات حيث تكون الظروف الاجتماعية المتخلفة في الريف سبباً لتحقيق الحكم المحلي تدريجياً وفق مخطط علمي. ج- إن 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 للإدارة المحلية أو لجنة عليا... الخ.

د- أن المركزية واللامركزية لفظان يتميزان بالنسبية بمعنى أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن أن يتحققا في الواقع العملي، وبالرغم 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 الدولة المعاصرة كبيرة الحجم مركزة تركيزاً كاملاً كما لا يمكن تصور اللامركزية الإدارية المطلقة، ولذلك فإن الدول المعاصرة تأخذ بالجمع بين الأسلوبين المركزي واللامركزي لأنه لا يمكن أن نتصور قيام نظام لا مركزي مطلق أو دولة تقوم على النظام المركزي المطلق.



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

وإذا كانت "إنجلترا" وهى الرائدة في نظام المجالس المحلية قد أطلقت على مجالسها المحلية اصطلاح "نظام الحكم المحلى" فإن لهذا الأمر أسباباً تاريخية تعود إلى أواخر القرن التاسع عشر الميلادى، إلا أنه تطور بعد ذلك بحيث اقتصر اختصاص المجالس المحلية فيها على الإشراف على المرافق المحلية، الأمر الذى دعى بعض العلماء الإنجليز إلى إطلاق الاسم الصحيح لهذه المجالس أى "الإدارة المحلية" تمييزاً لها عن نظام اللامركزية السياسية، رغم أن الاصطلاح "الحكم المحلى" ما يبرره في الواقع، حيث كانت تتمتع الوحدات المحلية بسلطات واسعة وتملك استقلالاً كبيراً، 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 دستورياً ولا عرفياً إلى المستوى الذى وصلت إليه الولايات المتحدة الأمريكية في ممارستها 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 قياساً على ذلك القول أن الأنظمة المحلية في بعض الدول العربية لا سيما مصر والسودان هي تطبيق للامركزية الإدارية بالرغم من استعمالها تسمية "الحكم المحلي".

وعليه، تكون المجالس المحلية في مصر بمستوياتها الخمسة 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.

#### المراجع المستخدمة في الفصل:

- ١- ايمن عودة المعاني ومحمود عودة ابو فارس " الادارة المحلية ، اسس وتطبيقات " الجامعة الاردنية،عمان، ٢٠٠٠.
- ٢- منال طلعت محمود: أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث،الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٣- حسن محمد عواضه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٨٣م.
- ٤- عبدالقادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، مكتبة المحتسب، عمان، الطبعة الأولى ١٩٨٣م.

- ٥- أحمد عبد الفتاح ناجي: تحديث الإدارة المحلية في مصر:، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة ٢٠٠٤.
- ٦- هاني يوسف خاشقجي، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية - المفاهيم والأسس والتطبيقات، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، الطبعة الأولى ١٩٩٤م.
- ٧- محمد محمود الطعمنة و سمير محمد عبد الوهاب:"الحكم المحلي في الوطن العربي وإتجاهات التطوير"،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات،الأردن،٢٠٠٥.
- ٨- محمد محمود الطعمنة: "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)"، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي،صلالة - سلطنة عمان ١٨-٢٠ أوت ٢٠٠٣.
- س: تناول التعريفات التي وضحت ماهية الإدارة المحلية ، مع تحديد وجهات النظر المختلفة حول الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي ؟

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

س: تناول العلاقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي؟

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## الفصل الثالث

### أولا تعريف مفهوم المركزية

المركزية هي شكل من أشكال الهيكل التنظيمي حيث تقع القدرة على اتخاذ القرار على عاتق الإدارة العليا، يحق لاثنتين من الأعضاء الذين تم اختيارهم يدويًا إنشاء استراتيجيات وتحديد الأهداف والغايات بناءً على أي منظمة ستعمل.

في منظمة مركزية تضع الإدارة العليا القواعد والإجراءات التي يتم إبلاغها بعد ذلك إلى الموظفين من المستوى الأدنى والذين يُتوقع منهم تنفيذ الأمر نفسه دون التشكيك في السلطة.

تتمثل ميزة هذا الهيكل في أنه يسمح للموظفين بالحصول على إطار عمل محدد جيدًا يحتاج من خلاله إلى تنفيذ جميع الأعمال.

المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة ، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة ، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق ، وفي

النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا ويساعد على هذه الخاصة الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين رؤساء ومروؤسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مروؤس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته .

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة ، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها .

اللامركزية هي شكل آخر من أشكال الهيكل التنظيمي الذي يعمل عن طريق تفويض قدرات صنع القرار لفرق متعددة عبر المناطق الجغرافية.

في مثل هذه المنظمة يتم اتخاذ معظم التخطيط والاستراتيجية وقرار تنفيذها من قبل الأشخاص في المستوى الأوسط والأدنى من الإدارة، والاستفادة من اللامركزية هي أن الموظفين وتمكينهم من اتخاذ قراراتهم الخاصة التي من شأنها أن تعود بالنفع على المنظمة، مما يؤدي إلى مستوى عال من رضا الموظفين ويعزز الإنتاجية للمؤسسة.

تمكن اللامركزية الموظفين ذوي المستوى المنخفض من اكتساب المهارات القيادية، والتي يمكن أن تسهم في نمو المنظمة على المدى الطوي

### ثانيا: صور المركزية الإدارية

لا يقوم الوزير بتسيير المرفق المناط بوزارته بنفسه في جميع الأمور التفصيلية على حساب ممارسة الأعمال الرئيسية. وذلك لصعوبة تطبيقها حتى في الدول المحدودة المساحة و عدد السكان، بل يستعين بعدد كبير من المستخدمين و الفنيين يمثلون القوة البشرية لوزارته ولا تتوقف قدرة الوزارة وكفاءتها على عدد موظفيها بقدر ما تتوقف على مستواهم الفني و حسن توزيعهم . وتتخذ هذه الصلاحيات و الاختصاصات التي يمارسها الوزير أحد الشكلين .

### الشكل الأول : التركيز الإداري

و هذه الصورة من المركزية ينفرد فيها الوزير بممارسة كافة الاختصاصات المنوطة بوزارته فلا يشرك في ممارستها أحد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها . فالوزير وحده هو الذي يملك سلطة القرار في كل صغيرة وكبيرة و هذا يعني أن موظفي الوزارة لا يقومون بأي شيء سوى التحضير والدراسة والاقتراح عن طريق رفع تقارير و مذكرات إلى الوزير المختص الذي يتخذ وحده القرار النهائي

في شأنها . وبعد مصادقة الوزير على تلك الاقتراحات و التقارير يظهر الموظفين من جديد للقيام بعملية تنفيذ تلك التدابير و متابعتها. غير أن هذه الصورة لا تكاد تكون موجودة من الناحية العملية في أي دولة من الدول المعاصرة.

### ثانيا: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر هي : تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة والتدرج الهرمي والسلطة الرئاسية

#### أ- تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية

ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة يمكن أن تدير المرافق العامة ، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثليهم التابعين لهم والمعنيين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم



## ب- التدرج الهرمي

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد ، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً ، ويتجه مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه والغائها بالشكل الذي يراه مناسباً .

وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يبين التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين ويبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية

## ج- السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية ضمانه معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته، وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس

عن أعماله مرؤوسيه وبالتالي وعدم إمكانية تهريه من هذه  
المسؤولية .

والسلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي ، إلا أنها سلطة  
ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر  
بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي  
يمارسها .

والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها  
يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله :

أ- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه: تتضمن سلطة  
الرئيس على أشخاص مرؤوسه الكثير من الاختصاصات منها  
ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار ، وحق الرئيس في  
تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة . كما تتضمن سلطة نقل  
الموظف وترقيته وإيقاع العقوبات التأديبية عليه والتي قد تصل  
إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية ، في حدود ما  
يسمح به القانون .

ب- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه: تشمل هذه السلطة  
في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق اصدار الأوامر  
والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم  
لهذه الأعمال والتعقيب عليها وتشمل هذه السلطات

## ١- سلطة الأمر :

يملك الرئيس إصدار الأوامر والتعليمات ، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية ، ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية ، وعلى وجه العموم نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساساً بأنها سلطة أمره لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين .

## ٢- سلطة الرقابة والتعقيب

سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه تتمثل بحقه في إجازة أعمالهم أو تعديلهم قراراتهم أو إلغائها وسحبها كما يملك أيضاً الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك . وتمتد رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف ومقتضيات حين سير المرفق العام .

ووسيلة الرئيسي في رقابته على مرؤوسيه تتمثل بالتقارير التي يقدمها الموظفين عن أعمالهم بصورة دورية أو بوساطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها ، قد يمارسها الرئيس عن طريق الشكاوي التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه .

## ثالثاً:مزايا المركزية الإدارية

تتصف المركزية الإدارية بأنها تقوي السلطة العمومية و تسهل نشر نفوذ الحكومة وهيبتها، كما أن إشراف الحكومة على المرافق العمومية في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة والمساواة بين الأفراد في الخدمات التي تقوم بها و بالإضافة إلى أن السلطة المركزية بإمكانياتها المالية و الفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العمومية لخدماتها على أتم وجه عن طريق تنظيمها تنظيما موحدا وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة السلطة الرئاسية . و في الأخير فإن هذا النظام يحقق تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها و بالتالي فإن تسهيل الإحاطة بتلك النظم للموظفين يساهم في تحسين تنفيذها على المواطن.

كما أن المركزية الإدارية تؤدي إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة المسطرة عليها.

وبالنظر لما تتوفر عليه السلطة المركزية من إمكانيات كبيرة ماديا وفنيا، فهي تقوم بإنجازات ضخمة ومختلفة تعجز عنها ، الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة .

ثم هناك أيضا بعض المزايا مثل:

- الحاجة إلى التوجيه الأمثل للموارد الوطنية.
- الاحتياجات الكبيرة للمشروعات الحكومية.

فالمركزية تعمل على توحيد وتشابه النظم الإدارية في جميع أقاليم ومرافق الدولة الشيء الذي يقوي من وحدة الدولة.

**وهناك من يرى أن من مزايا المركزية ما يلي :-**

- اتخاذ قرارات أسرع وجودة أفضل للقرارات.
- يحسن فعالية المديرين.
- إنه يوفر بيئة ديمقراطية حيث يمكن للموظفين أن يكون لهم رأي في حكمهم.
- يوفر تعرضاً جيداً للمديرين من المستوى المتوسط والدنيا ويخلق مجموعة من القوى العاملة القابلة للترقية ذات المهارات الإدارية.
- نظرًا لأن المديرين يمكنهم رؤية نتائج أفعالهم، فإنهم يكونون أكثر دافعًا ولديهم معنويات محسنة.
- تمكن اللامركزية الموظفين ذوي المستوى المنخفض من اكتساب المهارات القيادية، والتي يمكن أن تسهم في نمو المنظمة على المدى الطويل .

**ويرى البعض الآخر أن من مزايا المركزية ما يلي**

- واحدة من أكبر مزايا المركزية هي التكلفة المرتبطة بها، تتطلب أي شبكة أو بنية أساسية مركزية دعمًا وتكلفة أقل، نظرًا لأن المنظمات أو الشبكات المركزية مخططة مسبقًا فإن التكاليف المرتبطة بها لا تتداخل مع

الميزانيات حتى وما لم يكن مطلوباً بشكل مطلق لتوسيع الشبكة.

- مع المركزية يتم تحديد سلسلة القيادة بوضوح، إذا كانت المنظمة تستخدم المركزية فإنهم يعرفون سلسلة القيادة، هذا يعني أن كل شخص في المنظمة يعرف دوره ومن يحتاج إلى الإبلاغ أيضاً، إنهم يعرفون أيضاً الشخص الذي يخضع لسيطرتهم ويكونون مسؤولين أيضاً عن تصرفات مرؤوسيهـم.
- يمكن للمنظمة أن تفرض بصرامة توحيد الإجراءات والسياسات.
- يمكن أن يساعد في القضاء على الأنشطة المتداخلة أو المكررة وتوفير التكاليف.
- تتمتع المنظمة بفرصة أفضل للاستفادة من إمكانات موظفيها المتميزين.
- يوفر تحكماً أفضل في أنشطة المنظمة من خلال ضمان الاتساق في العمليات والتوحيد في صنع القرار.

#### رابعاً: عيوب المركزية الإدارية

تتصف المركزية الإدارية كذلك بعدة عيوب و التي تتمثل في أنها أسلوب غير ديمقراطي حيث تتركز الاختصاصات الإدارية في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين ، وتبعد كثيراً من الكفاءات الوطنية عن الإسهام

في إدارة المرافق العمومية بالإضافة إلى اتصافها بالبطء و التعقيد و الروتين في أداء الخدمات العامة وتلبية احتياجات المواطنين بفعل بعد مركز اتخاذ القرار عن المكان الذي ينفذ فيه و خاصة في الأقاليم البعيدة من العاصمة ، مما يجعلها غالبا غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية . ويؤدي إلى استئثار العاصمة و المدن الكبرى بمعظم المشروعات والمرافق العمومية و لا يترك للقرى و المناطق البعيدة الى النزر اليسير، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تجانس مستوى النمو الاجتماعي و الاقتصادي في الدولة الواحدة.

ثم ان المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي إلى تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد يؤدي بالعمل الإداري ذاته إلى الروتين ، إذ أن المرحلة التي يقطعها القرار من أسفل إلى أعلى التنظيم بحثا عن "التصديق " يكون على حساب الكفاءة والكلفة.

- إن المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق ذلك أن ارتفاع القرارات التفصيلية في السلم الإداري يعطل وقت الإداريين بقضايا تفصيلية ويؤدي إلى إغراقهم في الأعمال التنفيذية على حساب الإدارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي .

- إن المركزية المتشددة تؤدي إلى ضياع الفروع المختلفة للوزارات في السعي للحصول على الموافقات والموارد المالية اللازمة.
- المركزية المشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخطته التنفيذية.
- تقوية السلطة المركزية يؤدي إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة.
- ونظرا لبعدهم الأقاليم عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الأخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية .
- استئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المرافق والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة .
- وهكذا وبالرغم من كل هذه العيوب فلا يمكن تصور دولة حديثة من دون مركزية إدارية، إلا أن جعل النظام الإداري كله مركزيا لا سيما بالنسبة للمرافق الإقليمية هو الذي يعيب المركزية الإدارية لذلك قامت اللامركزية كسبب فعال للتخفيف من أعباء الحكومة المركزية .
- خامسا: اللامركزية الإدارية :عدم التركيز الإداري**



يعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري ،يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين لرقابة وإشراف السلطات المركزية.

ويمكنهم اتخاذ بعض الأعمال والقرارات، والبت فيها نهائيا دون حاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها. ومن الجانب المالي لا تتوفر سلطات اللاتركيز الإداري على ميزانية خاصة بها بل ترتبط بميزانية الدولة، وقد تتلقى مصالح اللاتركيز الإداري مسؤولية الأمر بالصرف في بعض الأمور الثانوية فتأخذ صفة أمر بالصرف مساعدا. ويتم تحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى سلطات اللاتركيز الإداري عن طريق التفويض الذي يأخذ شكلين: تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع، مما يترتب عنه أن تصبح هيئات اللاتركيز الإداري تتمتع باستقلال نسبي.

## عيوب المركزية

- تعمل السلطات ذات المستوى الأدنى بتوجيه من رؤسائها المؤهلين لاتخاذ أي قرارات كلما لزم الأمر .

- ليس لديهم التعرض لإظهار مهاراتهم حيث يتعين عليهم اتباع القواعد والنظام من قبل السلطات العليا، يشعرون بالإحباط أثناء العمل حيث لا توجد لديهم فرصة للحصول على ترقية.
- في منظمة مركزية يتمتع صانع القرار بالسلطة، يميل الموظفون إلى العمل تحتهم وفقاً لقواعدهم، في مثل هذه الحالات لا تكون نتائج عملهم إبداعية، مع الطبيعة الخاضعة للرقابة للمنظمة المركزية فإن إنتاجيتهم هي الأكثر معاناة.
- نظراً لأن العامل يعمل باستمرار تحت القواعد والإشراف من خلال السلطات العليا، فإنه يشعر بالعبء بدلاً من موظفي المنظمة، هذا يؤدي إلى عدم الولاء ويميلون إلى المغادرة عندما يحصلون على فرصة أفضل.
- يحتاج الموظفون في المستويات الأدنى إلى الاعتماد على القرار الذي تتخذه الإدارة العليا والذي يقلل الإنتاجية، إنهم يميلون إلى إضاعة الوقت في عمليات صنع القرار من قبل السلطات العليا.

و بالتالي فالإدارة المركزية تتكون من ثلاث عناصر .

#### ١- تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزية .

إن تركيز السلطة في أيدي الحكومة المركزية ماخوذة بمعناها الواسع أي رجال السلطة التنفيذية في مدا رجها العليا في العاصمة و عمالها من موظفي المصالح الخارجية لهده السلطة في الأقاليم و العمالات و يتمثل ذلك في تركيز ولاية

البت النهائي في يد رجال الحكومة المركزية . و كذا تركيز الاختصاصات الفنية في يد أخصائيين في العاصمة حيث أنهم يقومون بدراسة الملفات و إعداد القرارات تمهيدا لرفعها إلى الوزير المختص لإتخاذ القرار و التوقيع عليه

## ٢ - التبعية الهرمية.

المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية و مصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية. و تعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي، و بمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات و أوامر ملزمة . و تتدرج هذه التبعية في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. و مختلف وحدات هذا الجهاز الإداري المركزي المتماسك لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها. و لكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة.

## ٣ - السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة . ويؤكد الفقه على أنها ليست حقا شخصيا و لا مطلقا لصاحبه و لكنها مجرد اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسه وفق قوانين و نصوص تنظيمية فهي تخول

لرئيس حق تعيين مرؤوسه و تخصيصهم لعمل معين .  
ونقلهم و ترقيةهم و توقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع  
منهم إخلال بواجباتهم وله أيضا على أعمال مرؤوسيه  
سلطات يأخذ بعضها صورة التوعية للمرؤوس لإعانتة على  
تفهم القوانين و الأنظمة ويأخذ بعضها الآخر صورة التعقيب  
لإرجاع تصرفات المرؤوس إلى حكم القانون والأنظمة .

### أ . شروط التفويض

\*الشروط الموضوعية للتفويض : وتتجلى في شرطين أساسين  
هما:

- وجوب وجود نص قانوني يجيز التفويض، وذلك بمقتضى  
المبادئ الدستورية أو القوانين العادية أو المراسيم التنظيمية.  
+ المبادئ الدستورية، مثل ما جاء في الفصل ٦٤ من الدستور  
المغربي المراجع سنة ١٩٩٦ الذي يقضي بأن [ للوزير الأول  
الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء].

+ القوانين العادية، مثل ما جاء به الظهير الشريف رقم  
١٥.٧١.١ بتاريخ ٨ أبريل ١٩٧١ الخاص بالتفويض في  
السلطة، والذي يسند إلى الوزير الأول:

< التفويض في القيام باختصاصات معينة منصوص عليها ،  
< التفويض في التأشير على القرارات المحددة .

- أن يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض: لأنه بمقتضى ذلك  
القرار يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في

التفويض إلى غيره حتى يلتزم هذا الغير بعمل أو بالامتناع عن عمل، فيحقق ذلك القرار أثرا قانونيا إيجابيا تجاه الطرفين.

\* . **الشروط الشكلية للتفويض:** وهي أيضا تتكون من عنصرين و تعد ضرورية لأنها تكمل الشروط الموضوعية، وهي على التوالي: شكل قرار التفويض في ذاته، ثم العلم بقرار التفويض عن طريق نشره.

### ب . أنواع التفويض:

١ **تفويض الاختصاص:** يقصد بهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

٢ . **تفويض التوقيع:** يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه أو إمضاؤه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطات الأصلية ولحسابها وتحت مراقبتها، فهو مجرد عمل مادي ،حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة.

### ج . آثار التفويض:

**بالنسبة للمفوض:** أن يتعلق التفويض بالسلطات والاختصاصات التي يملكها وفي الحدود المسموح بها قانونا.

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض من يفوض إليهم بأسمائهم أو صفاتهم تعين على السلطة الأصلية أن يكون قرارها بالتفويض لهؤلاء الأشخاص دون غيرهم.

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض ترتيباً معيناً للأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم وجب على المفوض احترام هذا الترتيب، وإلا اتسم قراره بعدم المشروعية.

إذا حدد النص الذي يجيز التفويض التزاماً على جانب السلطة الأصلية باستخدام إمكانية التفويض في حالة معينة كأن يتعلق استخدامه بناءً على طلب سلطة معينة، فإنه يتعين على السلطة الأصلية استخدام إمكانية التفويض متى طلبت منه الجهة المعنية ذلك.

ويمكن للسلطة الأصلية العدول في أي وقت من الأوقات عن التفويض لا لشيء سوى لأنها صاحبة الاختصاص الأصلي، ولأن اختصاصات المفوض إليه في هذا المجال هي اختصاصات مؤقتة يجوز إلغاؤها .

**بالنسبة للمفوض له:** فيجب عليه احترام التفويض والعمل بمقتضاه، وإذا امتنع عن ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمناً، فإن هذا الامتناع يعتبر مخالفة تأديبية وتجاوز مسأله وتوقيع الجزاء عليه، وفي حالة قيامه بالاختصاصات المفوضة إليه، فإنه يتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته. وإذا حدد قرار التفويض النطاق الزمني أو المكاني لممارسة الاختصاصات

المفوضة إليه أو وضعت له قيوداً أو توجيهات معينة فإنه وجب عليه احترامها وعدم تجاوزها.

وقبل التطرق لمزايا وعيوب المركزية الإدارية لا بد من ذكر بعض مزايا وعيوب اللاتركيز الإداري، وذلك في ملحق خاص بهما.

#### أ . مزايا اللامركزية الإدارية:

- يسمح للسلطة المحلية أن تتخذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها الضرورات المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية.
- يجعل الممثلين في حالة ممارسة الاختصاصات المحلية خاضعين للسلطة الرئاسية للنظام المركزي وهذا الخضوع يتجلى في احتفاظ السلطة المركزية بسلطة إصدار التعليمات وحقها في تعديل وإلغاء قرارات السلطة المحلية وحقها في أن تحل محلها.

#### ب . عيوب اللاتركيز الإداري:

- وتتجلى في ما يلي:
- ممثل السلطة المركزية قد يجهل المشاكل المحلية، مما يسبب له صعوبة بالغة في تسيير عمل الإدارة المحلية.
- تعيين ممثل السلطة المحلية قد لا يكون ديمقراطياً في كثير من الحالات.

#### سابعاً: اللامركزية الإدارية

## أ- مفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها وأسسها

### تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات الجماعات المحلية ويتم نظام اللامركزية الإدارية بمواكبة الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب و ذلك لمساهمتها الفعالة في تدبير الشؤون الإدارية كما يتسم بتعدد الأشخاص المعنية العامة في الدولة و التي تتمتع بالاستقلال القانوني والمالي.

و تعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار وفي تسيير حياتهم العامة إنطلاقاً من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية و حقوق المواطنين وفعالية التسيير وغير ذلك من متطلبات المجتمع، نظراً لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت وللخصائص المحلية.

وقد عرف الفرنسي أندري دالانباير اللامركزية بأنها: "اصطلاح وحدة محلية بإدارة نفسها وقيامها بالتصرفات الخاصة بشؤونها"، ومن الفصحاء العرب عرفها الأستاذ فؤاد العطار بما يلي: "يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو



محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"،  
وعرفها الأستاذ سليمان الطاوي بأنها توزيع الوظائف الإدارية  
بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو  
تتجسد من خلال إنشاء مجموعات محلية مستقلة عن الدولة  
لها صلاحيات خاصة بها وموجهة نحو البحث عن الحلول  
لمشاكل التنمية المحلية.

### ب- أنواع اللامركزية الإدارية

**1: اللامركزية الإقليمية :** يقصد بها تنظيم الإدارة في  
الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية ، وتتحقق بمنح  
جزء من التراب الوطني لشخصية المعنوية. يعني منحه  
الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة  
إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف  
الحكومة ورقابتها، ويدير شؤونها افراد منتخبون .  
كما يلاحظ أن التشريعات الدولية لم تقف موقفا واحدا  
من ناحية تحديد الاختصاصات التي تعهد به للهيئات الإقليمية،  
وتحديد اختصاصاتها قد يكون بإحدى صورتين:

**الأولى:** تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية البلدية  
على سبيل الحصر، فلا يمكن لواحدة منها الخروج من تلك  
الدائرة إلاّ بناء على تشريع جديد، وتملك هذه الهيئات حرية  
واسعة في التصرف. وقد أخذت بهذا النمط بريطانيا (ويسمى

بأسلوب تعدد الأنماط) حيث تراعى فيه الفوارق الخاصة بكل بيئة .

**الثانية:** تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر بوضع نمط يعطي الهيئات الإقليمية اختصاصات عامة، ويحدد الحاجات العامة لسكان الإقليم. وقد اتبعت فرنسا والدول التي تدور في فلكها هذا النمط. وتسمى بأسلوب وحدة النمط .

**2 : اللامركزية المرفقية أو المصلحية :** ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية التي تتولى إدارة نشاط معين يسند اليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح المرفق عام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية، يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي ينشا لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدودا فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه، بينما ينشا الشخص الإداري المحلي لرعاية نشاط يهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون او إقليم من أقاليم الدولة .

كما يكون لشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجود القانون. أما الشخص العام المرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول أن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطانا من الشخص الإداري المرفقي.

وهناك رأى آخر يرى أن من صور اللامركزية الإدارية ما يلي:

### صور اللامركزية

أولاً : اللامركزية الإقليمية ( **decentralisation territoriale** ) ظهرت اللامركزية الإقليمية كحركة شعبية او ديمقراطية لحل مشكلة التنظيم الاداري لغرض تخفيف العبء عن الادارة المركزية وحرصاً على تنويع الاسلوب الاداري بقدر تعدد اقليم الدولة ، ويقضي نظام اللامركزية المحلية والاقليمية ( ترك ادارة الاقاليم والمدن والقرى بيد هيئات محلية ينتخبها سكان كل اقليم او مدينة بأنفسهم ) وهذا يؤدي الى تقوية الشعور بالحرية في نفوس الشعب ويقود الأفراد الى الاشتغال بالمسائل العامة وعلى اساس ذلك كانت اللامركزية المحلية نظاماً ديمقراطياً بكل معنى الكلمة لأنه يخول كل اقليم (وكل مدينة او قرية) حق حكم نفسه بنفسه ، والباعث الحقيقي لنشوء اللامركزية الاقليمية او المحلية فهو باعث سياسي ينحصر في الاستجابة

لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبادئ الديمقراطية التي غزت الأفكار في العصر الحديث .

لذلك يتعين الاحتراس في الاخذ بنظام اللامركزية المحلية وانه يجب ان يراعى في تطبيقه في كل دولة ظروف البلاد واحوالها من النواحي السياسية والاجتماعية والثقافية بحيث يأتي النظام اللامركزي الذي يطبق فيها ملائماً لهذه الظروف ، وتطبيقاً لهذا المبدأ يرى بعض الفقهاء ان اللامركزية الادارية غير صالحة للتطبيق في كل الظروف والأحوال ، فاللامركزية الادارية لا تصلح في أوقات الأزمات والحروب نظراً لما تتطلبه مثل هذه الظروف من وجوب تركيز كل قوى الدولة لمقاومة قسوة الظروف او قوة العدو ، وهي كذلك لا تصلح لتنفيذ البرامج الاصلاحية الكبرى التي توضع لتحقيق نهضة شاملة في الدولة على أسس جديدة من تركيز كل قوى الدولة ومواردها لتحقيق هذا الغرض ، كذلك لا يرجى نجاح اللامركزية الادارية في دولة لا يتوافر لها العدد الكافي من الاشخاص ذوي الكفاية الصالحين لتولي الوظائف الادارية في الوحدات المختلفة ، ويرى هؤلاء الفقهاء ان تطبيق اللامركزية المحلية يستلزم توافر ثلاثة شروط ، هي :

١- وجود رئاسة ادارية قادرة على إعداد الموظفين الصالحين لتولي شؤون الادارة اللامركزية وحدة الفكرة والاتجاه بين السلطة الرئاسية والسلطات اللامركزية أي ان تعمل بوحى فكرة واحدة في

اتجاه واحد وهذا لا يعني خضوع السلطة اللامركزية للسلطة المركزية كشرط لنجاح اللامركزية الادارية .

٢- قيام نظام سليم لرقابة السلطات اللامركزية بواسطة السلطة المركزية ، ذلك لأنه في النظام المركزي تخضع السلطات الادارية الدنيا للسلطة العليا خضوعاً تاماً بمعنى ان هذه السلطة الاخيرة العليا يكون لها حق املاء ارادتها على السلطات التي توجد في درجات أدنى أما في النظام اللامركزي فيقتصر حق السلطة العليا على الاشراف والرقابة على السلطات التي تشغل الدرجات الدنيا.

لذلك تقضي مبادئ علم التنظيم الحديث بوجوب تبسيط الاجراءات الادارية أي تحديد عدد درجات السلم لتقريب الصلة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتمكين السلطات الادارية المختلفة من تحقيق اهدافها في خدمة المصالح القومية والمحلية على السواء بطريقة سهلة خالية من التعقيد تضمن تقديم أحسن الخدمات للأفراد بأقل التكاليف الممكنة .

وتطبيقاً لهذه المبادئ يرى علماء التنظيم قصر درجات السلم الاداري في النظام اللامركزي على درجتين فقط والامتناع عن انشاء وحدات ادارية مستقلة في القرى او البلدان الصغيرة التي يقل عدد سكانها عن حد معين وانقاص عدد الوحدات المحلية المستقلة في الدولة الى الحد الذي يتفق مع هذا الوضع . وبهذا

يمكن ان يتوفر للدولة جهاز اداري لامركزي سليم يكفل تحقيق اهداف اللامركزية على أكمل وجه

**ثانياً : اللامركزية المرفقية او المصلحية (decentralisatin par service)**

هو أسلوب من أساليب ادارة المرافق العامة وهو وعلى وجه التحديد (إدارة مرفق عام او عدد محدد من المرافق العامة ذات الأهداف الموحدة ، بواسطة هيئة ادارية يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية وتكون تبعاً لذلك مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً عن السلطة الادارية التي انشأتها ) ويمكن تحديد هذا الاسلوب من اساليب ادارة المرافق العامة بطريقة أخرى بقولنا (انه منح الشخصية الاعتبارية لمرفق عام او لعدد محدد من المرافق العامة بقصد تمكين هذا المرفق او تلك المرافق من ان تدير شؤونها بنفسها مستقلة عن السلطة الادارية التي كانت تتبعها أصلاً

واللامركزية المرفقية وجدت كحل لمشكلة التنظيم الاداري وتطوير أساليبه ، ولذلك انشئت المؤسسات العامة (وهي الوسيلة الفنية لتحقيق اللامركزية المرفقية) كي تختص بالمرافق التي لا يلائمها الاسلوب الحكومي لا دارة المصالح العامة . وبنوع خاص المرافق العامة ذات الصبغة التجارية او الصناعية فهذه المرافق تحتاج الى كفاية فنية خاصة والى تحرر من الروتين الحكومي ولذلك تسمى هذه اللامركزية ايضاً اللامركزية الفنية او الخاص (technique ou speciale)

(decentralisation) وسبب ازدياد تطبيق هذه الصورة من اللامركزية هو اتساع نشاط الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بغية اشباع حاجات كانت متروكة من قبل النشاط الفردي وذلك تحت دفع مذاهب التدخل ويتأثير الفكر الاشتراكي ، واذ كانت اللامركزية المصلحية على هذا النحو صورة من صور اللامركزية الادارية.

فاللامركزية الاقليمية والمرفقية تعتبران مظهرين لمشكلة واحدة تتصل بتوزيع الوظيفة الادارية بين هيئات مستقلة . ومن الجدير بالذكر هنا ان اللامركزية المرفقية وعدم التركيز طريقتان من طرائق التنظيم الاداري او هما اسلوبان من اساليب ادارة المرافق العامة وفي كلا الاسلوبين تنتقل سلطة اصدار القرارات من يد رئيس اداري اعلى او هيئة ادارية عليا الى يد عضو اداري او هيئة ادارية ادنى درجة .

وتأسيساً على ما تقدم فلا محل للجمع بين اللامركزية الاقليمية واللامركزية المصلحية في اطار فكرة واحدة ذلك لأنهما انما ينالان من وحدة جهاز الدولة من زاويتين مختلفتين ، فالأولى تنشئ هيئات متميزة لممارسة نفس الاعمال والتصرفات ، اما الثانية أي اللامركزية المصلحية فانها تخلق هيئات متميزة لتمارس اعمالاً متميزة ذلك لأن اللامركزية المصلحية لا تطبق في المرافق القومية فحسب ، وانما تطبق كذلك في المرافق المحلية أي ان بعض المرافق تخرج ادارتها عن ولاية الاشخاص

التقليدية الداخلة في الجهاز الإداري المركزي أو المحلي . لذلك يجب عدم فهم اللامركزية بمدلول معين أو في إطار ضيق لأن ذلك يؤدي إلى انقسام جهاز الدولة بل يؤدي إلى تقسيم مجتمع الدولة .

### الفرق بين اللامركزية الإدارية والنظام الفيدرالي وكما يلي:-

١- في الدولة الفيدرالية أو دولة الاتحاد المركزي نجد أن الولايات المكونة لها اختصاصات من الدستور الفيدرالي ذاته أما في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية فإن القانون العادي هو الذي تستند عليه مجموعة الأنظمة التي تطبقها الأشخاص الإدارية اللامركزية ولا تمتلك هذه الأشخاص سلطة التعديل بأنظمتها لأن ذلك يأتي بقانون وهي لا تمتلك سلطه سن القوانين لأن ذلك من اختصاصات السلطه المركزيه ( السلطة التشريعيه

٢- تمارس الدولة الفيدرالية الوظيفة التشريعيه والقضائيه الا ما أستثنى من ذلك بنص دستوري اما في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية فإن الوظيفة التشريعيه والقضائيه تمارسها سلطات مركزيه واحده .

٣- تتمتع الولايات المكونه الدولة الفدراليه بسلطه مطلقه في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها والتي نص عليها الدستور اما الاشخاص الاداريه اللامركزيه فانها تخضع لرقابه السلطات المركزيه وقد تكون الرقابه شديده وخاصه فيما يتعلق



منها بمشروعيه الاعمال التي تصدر عن الهيئات الاداريه اللامركزيه .

**ثالثاً : الحكم الذاتي:** هو صورة من صور اللامركزية الادارية او نوع من انواعها ولوان الفقهاء اختلفوا في موضوع تمييز الادارة المحلية عن الحكم المحلي ،فالدكتور عثمان خليل عثمان يرى انه يصدر اصطلاح الحكم المحلي ( Locelself governement) عن قدر من التجاوز في هذا المقام وذلك لأن لفظ حكم government يقتضي ان تكون الاختصاصات المحلية ذات طابع سياسي ودستوري اي ان تمس وضع الدولة السياسي وتخلع على الهيئة المحلية قدراً من الوظيفة التشريعية والقضائية فضلاً عن استقلال تلك الهيئة التنفيذية والادارية . علماً ان قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ نص في المادة الاولى (تعتبر المنطقة وحدة ادارية ولها شخصية معنوية تتمتع بالحكم الذاتي في اطار الوحدة القانونية والسياسية والاقتصادية للجمهورية العراقية وتجري التقسيمات الادارية فيها وفقاً لاحكام قانون المحافظات مع مراعاة احكام هذا القانون)

**ثامناً: الأسس العامة للامركزية الإدارية**

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

بمعنى أن ثمة مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمله الأمر حتى تتفرغ الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهم الدولة كلها فمثلا اذا كانت الدولة تهيمن على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني فان المرافق المحلية كالنقل المحلي و توزيع الماء والكهرباء.... يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى باحتياجهم إليها واقدر على تسييرها فضلا عما في ذلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية.

**٢- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة .**

فالإدارة المحلية تسعى بالأساس إلى إسناد المصالح المحلية إلى من يهتمهم الأمر وذلك لإشباع حاجياتهم المحلية بأنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المدينة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فان المشرع قد جعل إسناد هذه المصالح المحلية إلى من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثمة كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة ابناء الإقليم .

ويرى البعض أن استقلال السلطات اللامركزية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب بمعنى أن انتخاب أعضاء هذه السلطات يعتبر

شرطاً أساسياً ولا يمكن القول بوجود لا مركزية إدارية تقوم على غير الانتخاب في دولة من الدول .

٣ - استقلال المجالس في ممارسة اختصاصاتها

تحت إشراف السلطة المركزية

• استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية، بمعنى أن يكون مقرراً من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون ولا يراد بذلك الاستقلال الفصل المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما لا يراد بذلك الاستقلال جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثمة صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها تؤلف في الواقع جزءاً من جماعة أوسع نطاقاً وهي المجتمع الوطني .

تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها

اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية

تنقسم الدول عادة من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة . ففي الدول البسيطة تكون ممارسة السيادة فيها لسلطة واحدة في العاصمة كما تملك سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ كالقضاء سواء أكانت هذه الدول تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية كما أن أخذ هذه الدول بأسلوب

الإدارة اللامركزية لا يؤثر في تكوينها السياسي أما في الدول المركبة وهي تلك التي تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الألماني فان ممارسة السيادة لا تتركز في الجهاز الاتحادي وبين الولايات.

### اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري.

تشابه اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية والى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن اللاتركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فان استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت. كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى. بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع. وتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية. كما يمكن القول أن اللاتركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية لان نقل السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون احسن مما اذا كانت بيد الوزير مباشرة.

### تقدير نظام اللامركزية الإدارية

#### مزايا اللامركزية الإدارية

تمتاز الإدارة اللامركزية بتخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة بعد أن تعددت واجبات الإدارة وتتنوعت إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية.

\* الهيئات اللامركزية أدرى بشؤونها الإقليمية أو المصلحية.

\* نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة والدقة لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

\* يحقق النظام اللامركزي نوعا من العدالة في توزيع الضرائب العامة.

\* نظام اللامركزية الإدارية اقدر على مواجهة الأزمات.

\* اللامركزية الإدارية وسيلة هامة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم

اللامركزية الإدارية تقرب الإدارة من المواطنين.

اللامركزية الإدارية أسلوب حضاري وديمقراطي.

اللامركزية الإدارية تهتم بمشاكل الأفراد

### عيوب اللامركزية

- التمادي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن

أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة

المركزية عندما تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب

مصصلحة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى زرع النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.

- تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة ، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية ، دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجهاز الإداري بسبب عدم الدراية بأساليب العمل الإداري وقواعده.

- إنتشار البيروقراطية والمحسوية.

- تؤدي إلى انتشار الإدارات الجهوية.

- العبء المالي الذي يكلف الدولة.

- تمس الوحدة الإدارية في الدولة بتقسيمها للوظيفة

الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم

- تؤدي إلى التناحر بين الهيئات اللامركزية المختلفة

لا سيما اذا كانت هذه الهيئات من نوع واحد وتمارس ذات الاختصاص

- تؤدي إلى ترجيح المصالح المحلية عن المصلحة

الوطنية

- هيئاتها تكون اقل خبرة وأكثر إسرافا من السلطات

المركزية ولكن بالرغم من هذه العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهذه الطريقة

**خاتمة :**

تعتبر اللامركزية اجراء يهدف الى اشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثليهم وذلك عن طريق تحويل اختصاصات الدولة الى الجماعات الترابية التي تبقى خاضعة لمراقبة ووصاية السلطات العمومية . فاللامركزية بهذا المعنى ، هي اختيار تدبيري لتميزات وخصوصيات المجتمع في أفق تعزيز وتدعيم السيرورة الديمقراطية لصياغة واتخاذ القرارات تساهم فيها كل الفعاليات والتنظيمات المدنية وجميع المتدخلين .

أما فيما يتعلق باللاتركيز، فيهدف بالأساس الى إعادة توزيع السلط داخل إدارة الدولة من المصالح المركزية الى المصالح الخارجية، بحيث تمارس الأولى رقابة تسلسلية على الثانية .

من خلال هذه المقارنة ، يتضح ان مفهومي اللامركزية واللاتركيز، وإن كانا يختلفان في الجوهر ، فهما يهدفان الى وضع اسس ادارة القرب وتخفيف الأعباء عن المركز .

وتعتبر اللامركزية الإدارية احدى أساليب التسيير الأكثر اتبعا في العالم من قبل العديد من الدول ومنها المغرب، فبالإضافة الى المظهر الشائع للامركزية المتمثل في نقل بعض اختصاصات الدولة وتحث وصايتها الى وحدات ترابية منتخبة تعرف في الغالب بالجماعات المحلية ،

هناك مظهر آخر لهذا الأسلوب وهو اللامركزية المرفقية او التقنية او الوظيفية او المتخصصة، والذي يتجسد في المؤسسات العمومية التي ينقل اليها احدى اختصاصات الدولة بصفة محددة بواسطة النص التشريعي المحدث للمؤسسات تطبيقا للفصل ٤٦ من الدستور المغربي ، ويتم تمتيعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، لكن تحت وصاية السلطة المختصة.



## الفصل الرابع

### الخدمة الاجتماعية التنموية ودعم مهام الإدارة المحلية

مقدم

أولاً: أهمية دراسة الإدارة في الخدمة الاجتماعية

ثانياً: الحقائق التي تمثل الإطار الفلسفي لمهنة الخدمة الاجتماعية

ثالثاً: المهام الإدارية التي يمكن ان يقوم الاخصائي الاجتماعي بالتنموى.

رابعاً: تعريف الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية.

خامساً: الإعداد المهني للأخصائي الاجتماعي التنموى للعمل في مجال الإدارة المحلية.

سادساً : أهداف الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية.

سابعاً: المبادئ التي تقوم عليها الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية.

ثامناً: آليات تفعيل دور الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية

تاسعاً: العلاقة بين الخدمة الاجتماعية التنموية والإدارة المحلية

## مقدمة:

تزايد الاهتمام بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة بالإدارة المحلية والحكم المحلي في أغلب بلدان العالم، فغيرها وغنيها لما لها من دور فعال وهام في عملية التنمية الشاملة، وتزايد هذا الاهتمام بصفة خاصة في ظل التغيرات التي يمر بها المجتمع الإنساني من عولمة وما لها تداعيات، وسعي دؤوب في أغلب دول العالم من أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وثقافة المشاركة والتغيير في مجتمعاتهم المحلية.

وباعتبار أن الإدارة نشاط إنساني منظم يهدف إلى تحقيق أهداف إنتاجية أو اقتصادية (سياسية أو اجتماعية) من خلال تجميع وتوجيه الموارد المادية والبشرية المتاحة وتنمية موارد جديدة ووضعها موضع الاستغلال المثمر. فهي تتم في شكل عملية مستمرة ومتداخلة تتركب من عدة عمليات جزئية هي التخطيط، التنظيم، والتوجيه والرقابة، يقوم على ممارستها مديرون متخصصون يعملون في تناسق وتكامل للوصول إلى الأهداف العامة للمشروع، وتتجه العملية الإدارية في الأساس نحو المستقبل في محاولة لتكييف أوضاع المشروع بما يتناسب والظروف البيئية المحتملة.

والخدمة الاجتماعية تهدف إلى مساعدة الأفراد والجماعات والمجتمعات على بلوغ أقصى درجة ممكنة من الرفاهية الاجتماعية، وهي تستخدم في سبيل ذلك أساليب مهنية خاصة تختلف عن المهن الأخرى، فمن خصائص الخدمة الاجتماعية أنها تقوم برعاية كل العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسيكولوجية والبيئية التي تؤثر على حياة الفرد والجماعات والمجتمعات المحلية وهي بالتالي أصبحت ذات نشاط مهني مزدوج، حيث أنها لا تستهدف الأفراد والجماعات فحسب بل تهدف أيضاً إلى تحسين ظروف العمل والسعي وراء إصدار تشريعات اجتماعية

عاجلة، وهو ما يعرف الآن بالاتجاه التنموي لمهنة الأخصائي الاجتماعي.

حيث تعد الخدمة الاجتماعية التنموية نوع من الممارسة المهنية تتعامل مباشرة مع تحديات التنمية، وتساهم بإيجابية وفعالية في رفع مستوى المواطنين اقتصادياً واجتماعياً باطراد في زيادة متوسط الدخل للفرد، ومنه يمكن أن نحدد الخدمة الاجتماعية بأنها الممارسة المهنية التي تتخذ من أهداف التنمية في المجتمع أهدافاً تسعى هي الأخرى إلى المساهمة في تحقيقها.

#### أولاً: أهمية دراسة الإدارة في الخدمة الاجتماعية :

- الخدمة الاجتماعية مهنة مؤسسية لا تمارس الا من خلال مؤسسات لذا ينبغي على الاخصائي الاجتماعي ان يتوافر لديه قدر كافي من الاسس العلمية للإدارة حتى يمكنه معرفة التطبيق السليم الواعي لاساليب الإدارة الحديثة الذي يؤدي بالمؤسسات الى تحقيق اهدافها.
- إدارة المؤسسات انتشرت في المجتمع و تتطلب اجراء دراسات و تجارب إدارية وهذا لا يتوفر الا باعداد اخصائيين تلقوا العلوم الادارية لينهضوا بهذه المسئوليات.
- دراسة الإدارة تمكن الاخصائي الاجتماعي من الوقوف على الفروق بين المؤسسات الاهلية و الحكومية من حيث التمويل الاداري والتوظيف و التدريب واتخاذ القرارات.
- دراسة الإدارة تمكن الاخصائي الاجتماعي من استيعاب وظائف الإدارة، الامر الذي يمكنه من ترشيد تعامل المنظمة مع البيئة المحيطة بها.
- لما كان الاخصائي الاجتماعي يشغل مراكز وظيفية في الهيكل الاداري للمنظمة التي يعمل بها، فالمتوقع له ان يتولى الوظائف الاشرافية

داخل المنظمات الاجتماعية لذا فان دراسته للادارة تمكنه من معرفة ديناميات وميكانزمات العمليات الادارية في المنظمة واسس بنائها التنظيمي وحدود مسؤوليات وسلطاته و موقعها بالنسبة لمسئوليات و سلطات الاخرين " الرؤساء و المرؤسين "

- لما كانت المؤسسات التي تمارس فيها الخدمة الاجتماعية حكومي والآخر يتبع الجهود الاهلية فان دراسة الادارة تمكن الاخصائي الاجاماعي من الوقوف على الفروق الاساسية بين ادارة المؤسسات الحكومية و ادارة المؤسسات الاهلية من حيث ( التنظيم الاداري و التمويل و التوظيف و التدريب و اتخاذ القرارات ) .

- لما كانت اي منظمة اجتماعية تهدف الى تقديم خدمات للمجتمع الذي تنشأ فيه و تعمل على اشباع احتياجاته و تسعى الى تحقيق العدالة في توزيع هذه الخدمات على عملائها،فان دراسة الادارة تمكن الاخصائي الاجتماعي من استيعاب وظائف الادارة.

- تمكن الادارة من زيادة فاعلية جهود الخدمة الاجتماعية و ذلك عن طريق اعداد الاخصائيين الاجتماعيين للقيام بتقويم مؤسساتهم من وقت لآخر و قياس احتياجات المجتمع و الاستفادة من النتائج في تعديل او تغيير الانشطة و برامج المنظمات.

**ثانياً: الحقائق التي تمثل الاطار الفلسفي لمهنة الخدمة الاجتماعية :**  
**الحقيقة الاولى:** الفرد وحدة الجماعة و الجماعة وحدة المجتمع و المجتمع لابد ان يتغير لصالح افراده ولا بد من كفالة الحريات داخل المجتمع و تغيير المجتمع للافضل.

**الحقيقة الثانية:** الجهود الشعبية تعبر عن اساس الاهالي بمسئولياتهم في تنمية المجتمع ولا بد من تنسيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية.

**الحقيقة الثالثة :** الفرد وحدة دينامية متغيرة ولا بد من تدعيم طاقات الافراد من خلال وحدات الادارة المحلية.

**الحقيقة الرابعة:** المسؤولية التضامنية املتبادلة بين الافراد و المجتمع .

**الحقيقة الخامسة:** الايمان بالاسلوب الديموقراطي كاسلوب تعليمي.

**الحقيقة السادسة :** الايمان بجماعية القيادة وتوافق الوسائل مع الاهداف.

**ثالثاً: المهام الادارية التي يمكن ان يقوم بها الاخصائي الاجتماعي:**

١- الاشتراك في تحديد اهداف المنظمة التي يعمل بها و هذا يعني

انه يجب عليه ان يقوم بتحديد الاحتياجات المستقبلية للبيئة عن طريق

القيام بالدراسات و القياسات

٢- الاشتراك في اعداد البناء الرسمي للمنظمة ، مع مراعاة ان يسهل

ذلك البناء نظام الاتصال بين العاملين بعضهم البعض ما يسهل

الاجراءات التنفيذية للبرامج و الانشطة و سرعة اتخاذ القرارات و هذا

ينعكس على تقيق الاهداف .

٣- تدعيم التنظيم غير الرسمي بالمنظمة حي ثان المنظمة لا تتكون

فقط من التنظيم الرسمي الذي يحكمه اللوائح و القوانين و لكن اية منظمة

يعمل بها مجموعة من الافراد ينشأ بها علاقات نتيجة للتفاعل الذي

يحدث بينهم اثناء ممارستهم لعملهم في المنظمة و مهمة الاخصائي

الاجتماعي توجيه هذا التفاعل لايجاد مزيد من التعاون و التنسيق لتحقيق

الاهداف العامة للمنظمة.

## رابعاً: تعريف الخدمة الاجتماعية في مجال الادارة المحلية:

يأخذ مفهوم الخدمة الاجتماعية في الآونة الحالية الطابع التتموي الذي يربط جهود مهنة الخدمة الاجتماعية وممارستها في المجالات المختلفة - ومنها مجال الادارة المحلية - ببرنامج ومشروعات التنمية ، خاصة وأن المجتمعات النامية تحتاج غلي مشاركة المواطنين في تحقيق افضل للاحتياجات المجتمعية لأنهم أعرف بحاجتهم وقدراتهم ، وأكثر شعورا بمشكلاتهم وفوق ذلك فهم طاقة هائلة ينقصها شيء من التوجيه والامكانيات لتتطرق في مسالك الإصلاح الاجتماعي .

ومن المتفق عليه أن الخدمة الاجتماعية مهنة تعتمد عاي المعرفة العلمية والمهارة في التعامل مع الوحدات الإنسانية وهي تستخدم استراتيجيات معينة تتصل بالأفراد والجماعات والمجتمعات المحلية لتحقيق التكيف والتقدم وتحسين مستوى الحياة الانسانية كما أنها طريقة مؤسسية لمساعدة الناس من أجل حمايتهم ومساعدتهم علي مشكلاتهم من أجل إعادة وزيادة قدراتهم علي أداء وظائفهم الاجتماعية .

ومن المجالات التي يمكن للخدمة الاجتماعية أن تمارس فيها مجال الإدارة المحلية ، لذا فإنه يلزم تحديد تعريف الخدمة الاجتماعية في هذا المجال .

**ويمكن أن نعرف الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية بأنها :**

الأنشطة المهنية لتطبيق طرق واساليب وتكتيكات مهنية الخدمة بمنظمات الإدارة المحلية بهدف مساعدة تلك التنظيمات علي تقديم الخدمة المعدة وإيجاد خدمات جديدة وبناءة للرعاية الاجتماعية لصالح الأفراد والجماعات بما يساعد تلك التنظيمات - علي المستويات المختلفة - من القيام بوظائفها ومن ثم تحقيق أهدافها التنموية والمساهمة في تنمية

المجتمع تنمية شاملة متوازنة وتدعيم الأمن الاجتماعي والاقتصادي والسياسية والثقافية في المجتمع .

- ويتضح من التعريف السابق ما يلي :

١- أن الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية أنشطة مهنية يمارسها أخصائيو اجتماعيون أعدوا لذلك أعداد نظريا وعلميا  
٢- يمارس الأخصائيو الاجتماعيون طرق الخدمة الاجتماعية الأساسية ( طريقة خدمة الفرد ، طريقة خدمة الجماعة ، طريقة تنظيم المجتمع ) والطرق المساعدة ( الإدارة في الخدمة الاجتماعية ، البحث في الخدمة الاجتماعية ) ومنهج التخطيط لتحقيق أهداف ممارسة المهنة في مجال الإدارة المحلية .

٢- يستخدم الأخصائي الاجتماعي في ممارسته لعمله استراتيجيات أهمها استراتيجيات التنافس، استراتيجيات التضامن واضعا في اعتباره الارتباط بينهما حتي بالنسبة للموقف الواحد وللمشكلة الواحدة ويحتاج في ذلك إلي مهارة لكي يتمكن من الربط بينهما حيث أنهما متداخلتان ومتربطتان .

٤- يخدم الاستراتيجيات السابقة تكتيكات تعتبر الترجمة الحقيقية والواعية للاستراتيجيات أي أنها تساعد علي تنفيذ الاستراتيجيات ومن هذه التكتيكات

١- تكتيك التغيير الجذري .

٢- تكتيك العمل من خلال بناء القوة المؤثرة في المجتمع .

٣- تكتيك المساعدة الذاتية.

٤- تكتيك العمل الجماهيري الشعبي .

٥- تكتيك التدخل المهني لحل المشكلة .

٥- يمارس الأخصائي الاجتماعي أدوار لتحقيق الأهداف من خلال ممارسته المهنية داخل تنظيمات الإدارة المحلية أو مع المجتمع المحلي و القيادات داخل ذلك المجتمع ويمكنه ان يمارس أكثر من دور في الموقف الواحد .

٦- يلتزم الأخصائي الاجتماعي عند ممارسته للمهنة بمبادئ تمكنه من تحقيق عملية المساعدة التي تسعى الخدمة الاجتماعية تحقيقها من خلال عملها مع تنظيمات الإدارة المحلية .

٧- يمكن أن تمارس الخدمة الاجتماعية من خلال تنظيمات الإدارة المحلية علي المستويات المختلفة ( المجلس الأعلى للإدارة المحلية ، المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي بالمركز ، المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي بالمدينة ، المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي بالقرية ) لمساعدة كل من تلك المستويات علي تحقيق أهداف الإدارة المحلية .

٨- تستهدف الخدمة الاجتماعية من ممارستها في تنظيمات الإدارة المحلية علي المستويات المختلفة مساعدة تلك التنظيمات علي تقديم الخدمات المعدة ( في شئون التعليم ، الصحة ، الإسكان ، الشؤون الاجتماعية ...إلخ) وإيجاد خدمات جديدة وبناءة للرعاية الاجتماعية من خلال تلك التنظيمات بما يساعد في قيام تلك التنظيمات بتحقيق اهدافها التنموية والمساهمة في تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة .

٩- هذه الممارسة تهدف اساسا لتدعيم الأمن الاجتماعي والاقتصادي لسكان المجتمع من خلال مواجهة مشكلاتهم الفردية والجماعية والمجتمعية وزيادة الأداء الاجتماعي لهم اي أن للخدمة الاجتماعية أهدافا علاجية ووقائية وإنمائية في نفس الوقت .



١٠- تتحدد وظائف الخدمة الاجتماعية من خلال تنظيمات الإدارة المحلية في ضوء الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية في المجتمع .

### **خامساً:متطلبات الإعداد المهني للأخصائى الاجتماعى للعمل فى مجال الإدارة المحلية**

يعتبر الاخصائى الاجتماعى من القوى البشرية التى تساهم مع غيرها من المتخصصين فى تحقيق أهداف التنمية بالعمل فى المؤسسات الأولية أو الثانوية للخدمة الاجتماعية ومن هنا كان لابد من الاهتمام بالإعداد المهني للأخصائى .

ويقصد بالإعداد المهني للاخصائى الاجتماعى تكون الشخصية المهنية له وذلك بتعليم الطلاب أساسيات المهنة وإكسابهم الاتجاهات السليمة فى مجال التفاعل الوظيفى.

ولما كانت الخدمة الاجتماعية فى محاولتها لتحقيق أهدافها تتخذ سندا من :

- ١- رغبة العميل وإستعداده لبذل الجهد ليكون خيرا مما هو عليه.
- ٢- مهارة الاخصائى الاجتماعى وميله لخدمة الناس.
- ٣- توافر الموارد التى لابد من إستغلالها لخدمة العميل فردا أو جماعة أو مجتمعا.

**ويمكن أن نحدد متطلبات ذلك الإعداد فيما يلي :**

\* المعارف اللازمة للاخصائى الاجتماعى :

أن منهج الإعداد المهني للاخصائى الاجتماعى يجب أن يكون أساسه المعرفة الأساسية لممارسة الجانب الفنى والجانب الإدارى فى تنظيمات الإدارة المحلية، دور الاخصائى بفاعلية فى تنظيمات الإدارة المحلية فيما

يلي:

أ- المعارف المتعلقة بتنظيمات الإدارة المحلية من حيث :

- ١- غرض ووظيفة التنظيمات وفلسفتها وكيفية تطويرها بحيث تشبع الاحتياجات المتجددة لعملائها تبعاً لنوع تنظيم الإدارة المحلية ومستواه الجغرافي.
- ٢- نوع العملاء الذين تخدمهم تلك التنظيمات من ناحية السن والجنس وأماكن إقامتهم وحاجاتهم وميولهم ومشكلاتهم.
- ٣- كيفية مساعدة التنظيمات لعملائها، ووسائل تحقيق تلك المساعدة .
- ٤- معرفة سياسة التنظيمات الداخلية والعمليات التي تساعد على تحقيق تلك السياسة.
- ٥- المقاييس التي وضعتها تلك التنظيمات لتقييم الخدمات بها .
- ٤- الشخصيات المؤثرة في المجتمع والأدوار التي يقومون بها.

### سادساً : أهداف الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية:

تمر المجتمعات بمراحل تغير سريعة ويحاول كل مجتمع أن يوفر الرفاهية لمواطنيه عن طريق رفع مستوياتهم الاقتصادية والاجتماعية ، وتتطلب هذه المهمة أن يقوم المواطنون بتحديد أهدافهم في ضوء السياسة العامة لمجتمعهم ، وعندما تتحد أهداف المجتمع لابد أن تبذل الجهود الواعية لتحقيقها ويقضي ذلك التعاون الصادق من جميع أهالي المجتمع عن طريق الاجهزة المتوفرة في المجتمع سواء كانت حكومية أو أهلية . وتنظيمات الإدارة المحلية بوصفها مسؤولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة اساسها مكونات وإمكانيات المجتمع المحلي وعليها كشف الفرص الاستثمارية في نطاق كل منها وحسن توزيع الموارد علي الاحتياجات حسب أولويتها الفعلية في خططها المحلية.

ولابد من الإشارة في البداية أن هناك ثمة تطابق بين الأهداف التي تسعى إلي تحقيقها مهنة الخدمة الاجتماعية - وبالتالي طرقها بصفة عامة وبين أهداف تنظيمات الإدارة المحلية حيث تنحصر أهداف كل منها في المساهمة في تنمية المجتمع تنمية شاملة متوازنة أي إحداث تغيرات اجتماعية مقصودة ومخططة للانتقال بالمجتمع من وضع إلي وضع آخر أفضل ، وبالتالي تحسين مستويات المعيشة في المجتمع . ويمكن تحديد أهداف الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية من خلال تحديد الهدف العام للمهنة والأهداف الجزئية والأهداف الفرعية التي تسعى المهنة لتحقيقها .

#### ١- الهدف العام :

ارتباطا بمحددات التدخل المهني لمهنة الخدمة الاجتماعية في مجالات الممارسة المهنية يتحدد الهدف العام الذي نسعي إليه من ممارسة الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية في مساعدة تنظيماتها علي المستويات المختلفة من القيام بوظائفها ومن ثم تحقيق أهدافها التنموية والمساهمة في تنمية المجتمع تنمية شاملة متوازنة وتدعيم الأمن الاجتماعي والاقتصادي لسكان المجتمع .

#### ٢- الأهداف التكتيكية :

يتطلب ممارسة العمل المهني للخدمة الاجتماعية ترجمة هذا الهدف العام إلي أهداف جزئية تكتيكية يمكن تحديدها فيما يلي :

أ- أهداف تخطيطية: حيث أن تنظيمات الإدارة المحلية علي مستوياتها المختلفة لها دور أساسي في التخطيط للتنمية وعلي ذلك تتحدد أهداف المهنة في هذا المجال في مساعدة تلك التنظيمات علي تحقيق أهدافها التخطيطية من خلال :

- المساعدة في وضع سياسة عامة للإصلاح في المجتمع .

- المساعدة في ترتيب الاحتياجات والمشكلات المختلفة حسب أهميتها للمجتمع ( تحديد أولوية الاحتياجات والمشكلات ) .
  - المساعدة في تحديد الموارد المجتمعية المتاحة أو التي يمكن إتاحتها لتحقيق الأهداف .
  - المساهمة في اتخاذ القرارات التخطيطية لتحقيق تنمية المجتمع تنمية شاملة
  - المساعدة في تحديد مراحل زمنية لتنفيذ خطط التنمية المجتمعية
- ب- أهداف تنسيقية :**

لما كان تحقيق التنمية الشاملة المتوازنة في المجتمع يحتاج إلي التنسيق بين المؤسسات والاجهزة المختلفة في المجتمع لضمان عدم تكرار الخدمات والأعمال وكذلك الاقتصاد في النفقات فإن الخدمة الاجتماعية تسعى لتحقيق تلك الأهداف التنسيقية من خلال :

- ١- المساهمة في التنسيق بين الجهود الأهلية والحكومية جغرافياً ووظيفياً على مختلف المستويات خاصة على المستوى المحلى على اعتبار ان تنظيمات الادارة المحلية جهاز خدمة مجتمع جغرافى .
- ٢- المساهمة في التنسيق بين تنظيم الإدارة المحلية الذى يعمل به الاخصائى الاجتماعى وغير من التنظيمات.

### **ج- أهداف تدعيمية :-**

- ١- المساهمة في تدعيم تنظيمات الادارة المحلية .
- ٢- المساهمة في رفع مستوى الخدمات التى تقدمها تنظيمات الادارة .
- ٣- المساهمة في زيادة فاعية تنظيمات الإدارة المحلية فى اشباع احتياجات المواطنين .

٤- المساهمة في حل المشكلات التي تواجهه تنظيمات الإدارة المحلية .

#### د- اهداف خاصة بالمجتمع ككل:-

- ١- تشجيع المواطنين والقيادات المحلية على بدء خدمات جديدة .
- ٢- المساعدة في إذكاء الوعي الاجتماعي والانتاجي بين المواطنين.
- ٣- المساعدة في حل المشكلات المجتمعية ورفع مستوي المعيشة.
- ٤- المساهمة في اكتشاف القيادات الشعبية وتنميتها ودفعها الي القيام بدورها لمساندة تنظيمات الإدارة.

#### (٣) الأهداف الفرعية:-

- ١- تحسين وتقوية العلاقات المتبادلة بين اعضاء تنظيمات الإدارة المحلية.
- ٢- تدعيم التعاون بين تنظيمات الإدارة.
- ٣- تنشيط لجان المجالس الشعبية المحلية.

### سابعاً: المبادئ التي تقوم عليها الخدمة الاجتماعية فى مجال الادارة المحلية

- ١- تقسيم العمل القائم على التخصص.
- ٢- اقتران السلطة بالمسئولية.
- ٣- الانضباط و الالتزام بالسلوك الوظيفي.
- ٤- وحدة الامر و عدم تعدد الرئاسات للعامل الواحد.
- ٥- وحدة الاتجاه و وحدة الهدف.
- ٦- المصلحة العامة و تغليب الاهداف الاساسية.
- ٧- المكافآت و وجود نظام عادل للأجور.
- ٨- مركزية السلطة.

- ٩- تسلسل القيادة و مراعاة خط السلطة.
- ١٠- الترتيب و وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- ١١- العدالة.
- ١٢- الاستقرار الوظيفي لتحقيق الكفاية الانتاجية .
- ١٣- تشجيع مبادرات المرؤسين و تقبلها.
- ١٤- تشجيع و تدعيم النشاط الجماعي.

## ثامناً: آليات تفعيل دور الخدمة الاجتماعية في مجال الإدارة المحلية

إذا كانت الظروف و أوضاع الدول النامية تعطي الأولوية للأخذ بالاتجاهات التنموية في ممارسة الخدمة الاجتماعية إلى جانب الاتجاه الوقائي والعلاجي وصولاً إلى تحسين أحوال هذه المجتمعات فإن هذا الاتجاه يتضمن تحقيق مستويات لتنمية الإنسان اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً إلى مستوى الإنسان العصري الحديث، وفي رأي الأسباب الكامنة وراء الأخذ بهذا الاتجاه يكمن في الجوانب التالية:

١- يتعرض المجتمع المحلى لعمليات تغيير مقصود ومخطط فيما يعرف بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية لذلك ليس هو بالمجتمع الذي يريد الحفاظ على الوضع الراهن كما هو.

٢- تحاول جهود التنمية حالياً تغيير الأنظمة لصالح الفئات الأقل دخلاً وهذا يدعو إلى توجيه نشاط الرعاية الاجتماعية للفئات المحرومة والأقل دخلاً.

3- تلقي الخدمة الاجتماعية التنموية ممثلة في المخطط الاجتماعى التنموى بثقلها في تنمية الموارد الإنسانية عن

طريق تدعيم وتقوية حياة الأسرة وإعداد الأهالي لتحسين أحوالهم من خلال الإسهام في عمليات التنمية المحلية.

4- تساهم الخدمة الاجتماعية التنموية في دفع قوة فاعلية المشاركة والاستفادة من جهود المواطنين للإسهام في خطة التنمية المحلية، ويتحقق ذلك من جهود الخدمة الاجتماعية بالمساهمة في إيقاظ وعي الأهالي، كما تسهم في إيجاد علاقات للتعاون والفهم المتبادل بين الحكومة والأهالي.

5 - تساهم الخدمة الاجتماعية التنموية في تحديد الاحتياجات والمشكلات التي تعاني منها السكان وتنمية إمكانياتهم وقدراتهم لمواجهة هذه المشكلات وإشباع هذه الاحتياجات.

6 - استثمار الموارد البشرية عن طريق تنظيم الجماهير كي توفر لنفسها بمختلف الوسائل المشروعة ما تحتاجه من خدمات (11)

ومنه نحدد أهم العمليات الاجتماعية الأساسية التي تتضمنها تنمية المجتمع المحلي وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالخدمة الاجتماعية وهي كالتالي:  
أ- طرق وأساليب التعرف على المجتمع الريفي، والتعرف على أعضاء السلطة المحلية.د

ب - ونقصد به الأعيان، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ...

ج -مساعدة الأهالي على مناقشة مشكلاتهم والإفصاح عن معاناتهم، وكذا مساعدتهم على الوصول إلى تحديد المشكلات التي يعاني منها مجتمعهم المحلي بحدّة.

د - دعم ثقة الأهالي بأنفسهم أي بث الرغبة في المواجهة وإبداء رأيهم بطريقة موضوعية وبعيدة عن أي ضغوط أو ممارسات خارجة عن نطاقهم.

هـ -مساعدة الأهالي على اتخاذ القرارات حول خطط العمل المناسبة ونقصد هنا بعملية المشاركة في تحديد البرامج ومشروعات التنمية.

و -التعرف على مواطني القوة والضعف على مستوى البرامج والمشاريع، وحث الأهالي على الاستمرار في بذل المزيد من الجهود قصد حل المشكلات التي يعانون منها، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية.

ز -زيادة قدرة الأهالي على مساعدة أنفسهم بأنفسهم، أي الاعتماد على أنفسهم في تحقيق احتياجاتهم وكذا القيام بواجباتهم وحتى الاستفادة من حقوقهم.

### **تاسعاً:العلاقة بين الخدمة الاجتماعية والتنمية والإدارة المحلية**

إن الخدمة الاجتماعية باعتبارها ممارسة مهنية، و أداة و وسيلة لتحقيق تنمية المجتمع الريفي وذلك من حيث اهتمامها بالعلاقات الاجتماعية و اعتمادها على الحقائق العلمية وهي بذلك تقدم خدمات مباشرة للأفراد و المجتمعات بصفة عامة.

و تشكل في نفس الوقت كل أنشطة التنمية المحلية ولها دور أساسي في مساعدة الأفراد و الجماعات على التكيف مع المجتمع.

من خلال ما سبق يمكن لنا أن نحدد العلاقة التبادلية بين الخدمة الاجتماعية والتنمية و تنمية المجتمع المحلي كما يلي:

(١) هناك ارتباط واضح بين الخدمة الاجتماعية

التنموية و عمل الادارة المحلية المحلي لان كلاهما يؤمنان



بمجموعة من الأخلاقيات و القيم الأساسية في ممارسة العمل و تجسد هذه الأخيرة في الاعتراف بكرامة الفرد و التعاون بين جميع الوحدات الإنسانية وهي تضبط على أخصائي التنمية في تعامله مع الوحدات المحلية و هذا الاعتراف بكرامة الفرد يعد القاعدة التي تقوم عليها التغيرات التي يرجى إحداثها على اتجاهات وقيم و سلوك الوحدات الإنسانية و كذلك في تحديد الدور لتوفير الفرص لنمو الأفراد و زيادة قدراتهم حتى يشعر كل فرد بأهمية فعاليته ضمن المجتمع.

و كما اشرنا إليه آنفا فان التغيير الاجتماعي لا يتحقق إلا بمشاركة الجماهير في التخطيط البرامج و المشروعات و تنفيذها.

٢- الخدمة الاجتماعية وتنمية المجتمع المحلي أهداف مشتركة حيث أن هدفها الرئيسي هو الإنسان ذاته وذلك لتحقيق الرفاهية الاجتماعية للمجتمع المحلي ويمكن تحديد هذه الأهداف فيما يلي:  
-محاولة القضاء على المشكلات الاجتماعية التي تعيق التنمية المحلية.

-المساهمة في رفع و تعبئة روح التعاون داخل الوحدات المحلية.

-ادماج المعاقين ومساعدتهم على علاج مشكلاتهم لتمكينهم من الاستفادة من قدراتهم

حيث يتم الاستفادة من الخدمة الاجتماعية التنموية في تحقيق هذه الأهداف من خلال مجالات العمل التالية:

**أ المجال الوقائي :**

يقصد به محاولة تجنب حدوث الأزمات والحد من المعاناة و  
الآلام و التخفيف من المصاريف الباهضة لعلاج هذه الأزمات بعد  
حدوثها.

ب **المجال العلاجي** :وهي مجموعة الأساليب التي تعتمد في  
معالجة المشكلات -الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و  
الثقافية - و ذلك قصد إيجاد حل لها أو التخفيف من حدتها

### ج.المجال التأهيلي :

يستخدم هذا الأخير عند فشل المجالين السابقين قصد ضمان قيمة  
الإنسان ومساعدته على الإنتاج بأقصى حد ممكن بمستوى أدائه  
المنخفض للمشكلة.

3 - ضرورة التنسيق بين مهنة الخدمة الاجتماعية و تنمية  
المجتمع الريفي من حيث الاهتمام بالفروق الفردية وكذا  
الاحتياجات الفردية لذا يجب أن يكون أسلوب أو طرق تقديم  
الخدمة مبنيا على احترام كرامة الإنسان وحرية أي بدون تفرقة أو  
عنصرية أو تعصب لجهة ما .

٤- تبني كل من الخدمة الاجتماعية وتنمية  
المجتمع الريفي على أسس علمية ضمن نظام  
مضبوط وموضوعي من حيث التخطيط وتنفيذ  
البرامج و المشروعات.

٥-ترتكز كل من الخدمة الاجتماعية  
وتنمية المجتمع الريفي على أدوات ووسائل  
متنوعة للاتصال بالجمهير فهما  
يسـتخدمان المقـابلات والنـدوات

والاجتماعات ووسائل الإعلام كما أنهما يستعينان بالقيادات المجتمعية المحلية.

٦- الاشتراك في وضع الخطط لتحقيق التعاون والتنسيق بين هذه التنظيمات وتدعيم البرامج والمشروعات الموجهة للمجتمع المحلي.

٧- ضبط مهمة كل مؤسسة في المجتمع المحلي بغية تحديد أبسط الطرق لتقديم الخدمة إلى الأهالي وقيام مؤسسات المجتمع الريفي في استثارة الأهالي للمشاركة في وضع البرامج والمشروعات للتنمية الريفية .

٨- تقديم المساعدة لمختلف التنظيمات والمؤسسات المحلية في رسم الخطط التنموية الاجتماعية على مستوى المجتمع المحلي

٩- القيام بالبحوث والدراسات الخاصة بالمجتمع المحلي (موارده، إمكانياته، مشكلاته) ومن ثم تقديم نتائج هذه البحوث إلى المؤسسات المحلية للاستفادة منها وتحسين برامجها والعمل على خلق خدمات جديدة يحتاجها أفراد المجتمع الريفي المحلي.

س: استعرض متطلبات تفعيل الأداء المهني للأخصائي الاجتماعي في مجال الإدارة المحلية مع ذكر العلاقة التبادلية بين الخدمة الاجتماعية التنموية و تنمية المجتمع المحلي

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## المراجع المستخدمة في الفصل

- ١- ماهر أبو المعاطي علي : أسس نظرية وممارسات ميدانية في الإدارة المحلية ، ط٢ ، الفيوم ، مركز الصفوة للتوزيع ، ١٩٩٧ .
- ٢- ماهر أبو المعاطي: الاتجاهات الحديثة في إدارة المؤسسات الاجتماعية، مكتبة الجامعي الحديث، جامعة حلوان، ٢٠١٠ .
- ٣- منال طلعت محمود: اساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣ .
- ٤- محمد نكي أبو النصر وآخرون: الاسس النظرية والتطبيقية لإدارة مؤسسات مهنة الخدمة الاجتماعية، مطبعة الموسكي، ١٩٩٧ .
- ٥- محمد طعمانة ، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية كن دول العالم الثالث مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية جامعة بغداد المجلد ٩ - ٢٠٠٢ .

## الفصل الخامس

# أجهزة الإدارة المحلية في مصر

تشكيلاتها .... اختصاصاتها

- ١- التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية.
  - أ- المجلس الأعلى للإدارة المحلية
  - ب- الأمانة العامة للإدارة المحلية
  - ج- المجلس الشعبي المحلي
- ٢- الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي
- ٣- وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتها.
- ٤- اختصاصات وحدات الإدارة المحلية في مصر

## أجهزة الإدارة المحلية في مصر التشكيل والاختصاصات.

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 للقوانين والتشريعات التي يتم من خلالها تحديد الاختصاصات والسلطات والخدمات التي تقوم بها أجهزة الإدارة المحلية جنباً إلى جنب مع أجهزة الحكومة المركزية.

ويعتبر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بداية جديدة حيث بموجبه انتقلت السلطات التنفيذية التي كانت تمارسها الوزارات المركزية إلى الحكم المحلى وأصبح للمحافظين سلطات الوزراء وسلطات وزير المالية بالنسبة لجميع المرافق والخدمات التي انتقلت إلى الحكم المحلى، بالإضافة إلى الصلاحيات التي خولت للمجالس الشعبية والتنفيذية وفروعها وقياداتها في مختلف الأنشطة والقطاعات لتدعيم المحليات وحل المشاكل على المستوى المحلى

وقد تم تعديل هذا القانون لتوسيع الديمقراطية وتدعيم التنمية الشاملة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ وذلك بهدف دعم المحليات بمزيد من السلطات والاختصاصات حيث نص القانون على أن مهام الوحدات المحلية ما يلي:

- أ- إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في إدارتها.
- ب- أن تباشر الوحدات المحلية اختصاصات الوزارات في نطاقها.
- ج- القيام بمشروعات استصلاح الأراضى داخل نطاقها.
- د- تحديد المناطق الصناعية وإنشاء لجان الخدمات بها.

هـ- قيام المحافظة بإعداد مشروعات موازنتها وإقرارها من المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة.

ثم صدر تعديل لهذا القانون لتعميق الديمقراطية وإدارة الشعب شؤنه 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 في 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 التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية، كما أوضحت اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية.

كما أوضحت أيضاً اللائحة التنفيذية أن يكون بكل وحدة من وحدات الإدارات المحلية مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء يتم انتخابهم وفقاً لأحكام القانون ويمثل المجلس المحلى رئاسته أمام القضاء وفي مواجهة الغير.

#### ١-التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية:

تتمثل التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية في مصر طبقاً للباب الأول من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وما طرأ عليه من تعديلات (القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨) في ثلاثة وهى:



١- المجلس الأعلى للإدارة المحلية (المادتان ٦:٥) 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.

#### أ- المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

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

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

أعاد القانونان ٥٧ لسنة ١٩٧١م و٥٢ لسنة ١٩٧٥م النص على اللجنة الوزارية للحكم المحلي، ونصا على أن تشكل هذه الهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه من أعضاء المجلس ويراعى في تشكيلها أن يضم إلى عضويتها الوزراء الذين ترتبط اختصاصاتهم بالحكم المحلي.

في عام ١٩٧٩م تغير اسم وتشكيل اللجنة الوزارية للحكم المحلي بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي أنشأ مجلساً يسمى مجلس

المحافظين يشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلى والمحافظين.

في عام ١٩٨١ أصدر المشرع القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ الذى نص في تعديله للمادة الخامسة المشار إليها على أن يحل المجلس الأعلى للحكم المحلى محل مجلس المحافظين مع التعديل في تشكيله وصلاحياته ومنذ عام ١٩٨٨ تغير اسمه إلى "المجلس الأعلى للإدارة المحلية"، ولقد جاء في القانون أن:

أ-يشكل برئاسة 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.

د- ويعتبر المجلس الأعلى للإدارة المحلية أعلى سلطة في الإدارة المحلية، وهو يعاون مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصاته في مجال الإدارة المحلية.

ب-الأمانة العامة للإدارة المحلية:

- أ- تعتبر الأمانة الفنية لمجلس الوزراء فيما يتعلق بشئون الإدارة المحلية وللمجلس الأعلى للإدارة المحلية وتعاونيه في مباشرة اختصاصاته.
- 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 الشؤون المشتركة للوحدات المحلية وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات.
  - ٢- تنظيم الاشتراك في المؤتمرات المحلية والدولية المتعلقة بالإدارة المحلية.
  - ٣- تتولى شؤون تدريب القيادات الإدارية المحلية وذلك بالتنسيق مع المحافظات.
  - ٤- تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرؤى القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشئون 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.
  - ٧- تقوم الأمانة العامة أيضاً بإبلاغ القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى للإدارة المحلية إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها، ولا توجد علاقة إشراف مباشر تمارسها الأمانة العامة على المحافظات وهي ليست أكثر من أداة تنسيق.

وتتولى الأمانة العامة للإدارة المحلية فى سبيل مباشرة مهامها  
الاختصاصات التالية :

\*مباشرة الشئون المشتركة للوحدات المحلية وإعداد الدراسات والبحوث  
للموضوعات الواردة من تلك الوحدات تمهيداً لعرضها على السلطات  
المختصة

\*إقتراح السياسة التخطيطية لنظام الإدارة المحلية والإشراف على  
تنفيذها وإعداد مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بها

\* دراسة وبحث خطط المحافظات الواردة من اللجان العليا للتخطيط  
الإقليمى وذلك لتحقيق التنسيق بين الخطط ومسايرتها للخطة القومية

\*معاونة المحليات بالإشتراك مع الوزارات المركزية المعنية فى وضع  
خطط التنمية المحلية والإقليمية ، والتنسيق بين هذه الخطط وربطها  
بخطة التنمية الشاملة للدولة بما يستهدف تحقيق النمو المتكافىء  
للمحافظات

\*إعداد الدراسات والبحوث الخاصة بنقل الإختصاصات من الوزارات  
المركزية إلى المحليات وتنظيم الجانب الإدارى للعلاقة بين الوزارات  
المركزية والمحليات

\*القيام بالدراسات الخاصة بتقويم نظام الإدارة المحلية بالتعاون مع  
الأجهزة المركزية المختصة وإتجاهات تطويره

إعداد الدراسات والقرارات الخاصة بتحويل القرى إلى مدن

\*إقتراح التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية وتعديلاتها وفقاً  
لمقتضيات الظروف وتقديم المشورة للمحليات ومعاونتها فى إعداد  
التشريعات واللوائح الخاصة بالمرافق العامة التى تديرها

\*تنظيم الإتصالات والعلاقات مع الهيئات والمنظمات الدولية المعنية  
بالإدارة المحلية وتنظيم إشتراك المحليات فى المؤتمرات الدولية

والحلقات الدراسية وتنمية التعاون بين المجالس الشعبية المحلية فى جمهورية مصر العربية والمجالس المحلية فى الدول العربية ودول العالم والإستفادة بالنظم المتقدمة والعمل على تنظيم وتبادل الوفود مع الدول العربية والأجنبية وإيفاد البعثات وفقاً للإتفاقيات الثقافية  
\*إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالأمانة العامة للإدارة المحلية بالإشتراك مع القطاعات المعنية

\*الإشتراك فى مراجعة ودراسة مشروعات موازنات المحافظات وحضور مناقشتها مع الأجهزة المعنية فى ضوء السياسات الإقتصادية والمالية للدولة تمهيداً لعرضها على السلطات المختصة  
\*تمويل المحليات بأنصبتها من إيرادات الصندوق المشترك والصناديق الأخرى وفقاً للأسس والمعايير الموضوعية لتوزيع تلك الإيرادات

\*إعداد برامج التمويل الخاصة بالأجهزة والمعدات فى ضوء إحتياجات المحافظات أو الإحتياجات المشتركة التى تتطلبها الوحدات المحلية بناء على طلبها وإحتياجاتها  
\*تمثيل الأمانة العامة للإدارة المحلية فى عقد القروض والإتفاقيات المالية والأجنبية التى تعقد مع المحافظات لمتابعتها وعرضها على الجهات المختصة

\*الإشراف على المنح والمعونات الأجنبية وتوزيعها على المحافظات وفقاً للمشروعات والخطط المعتمدة

\*متابعة تنفيذ مشروعات المحافظات المعتمدة على المجلس الأعلى للإدارة المحلية لتوضيح الموقف المالى والموقف التنفيذى والوقوف على أهم المشاكل والمعوقات لحلها

\*التجميع والتجهيز لكافة الأعمال الإجرائية المطلوبة لترشيح قيادات

الإدارة المحلية لشغل وظائفهم أو نقلهم من جهة إلى آخر

**والإمانة العامة للإدارة المحلية باختصار هي:**

الأمانة الفنية لمجلس الوزراء فيما يتعلق بشئون الإدارة المحلية وللمجلس الأعلى للإدارة المحلية وتعاونه في مباشرة اختصاصاته . كما تقوم بالعمل علي التنسيق بين المحافظات ودعم التعاون بينها وبين الوزارات بما يضمن حسن اداء مهام المحليات في إطار الموازنة والخطة القومية . وبصفة عامة فإن الأمانة ذات طابع تنسيقي في الأساس .

### **ج- المجلس الشعبي المحلي**

تعمل المجالس المحلية كرافد لمجالس المناطق في دراسة واقتراح احتياجات المحافظات والمراكز من المشاريع الخدمية والتنمية واقتراح الأولويات ومتابعة التنفيذ .

ويكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقا لأحكام هذا القانون، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين.

**ويشترط فيمن يرشح عضواً بالمجالس الشعبية المحلية ما يأتي:**

- ١- أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية.
- من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
- ٢- أن يكون بالغاً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله
- ٣- أن يكون مقيداً محل إقامة في نطاقها.
- ٤- أن يجيد القراءة والكتابة.

٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية والإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

### كيف تتشكل المجالس الشعبية المحلية؟

#### أولاً : تشكيل المجلس الشعبي المحلى للمحافظة.

يشكل فى كل محافظة مجلس شعبي محلي مكون من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري باستثناء هذه محافظات تشكل من أربعة عشر عضواً وهى محافظات " القناة - مطروح - الوادي الجديد - شمال سيناء - جنوب سيناء - البحر الأحمر".

#### ثانياً :- تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمراكز

يشكل فى كل مركز مجلس شعبي محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز باثني عشر عضواً ، وتمثل المدينة التى تضم أكثر من قسم إدارى بأربعة عشر عضواً مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة وتمثل باقي الوحدات المحلية فى نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة .

#### ثالثاً: تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمدن :-

بالإضافة إلى أن المدينة هى عاصمة المركز تشارك بأعضاء يمثلوها فى تشكيل المجلس الشعبى المحلى للمركز فإن للمدينة مجلساً شعبياً محلياً خاصاً بها باعتبارها مدينة.

وبذلك يشكل فى كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً، ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً .

#### رابعاً :- المجالس الشعبية المحلية للإحياء

## تشكيل المجالس الشعبية المحلية للحي:-

أجازت المادة ٥٨ من القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى إحياء. يشكل في كل حي مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري باثني عشر عضواً ، ويشكل المجلس الشعبي المحلي للحي الذي يضم قسماً إدارياً واحداً من ثمانية عشر عضواً .

## خامساً:المجالس الشعبية المحلية للقرى

### كيف تشكل المجالس الشعبية المحلية للقرى؟

يشكل في كل قرية مجلس شعبي محلي من أربعة وعشرين عضواً . ماذا لو كان نطاق الوحدة القروية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة؟ إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل ، وباقي القرى يمثلها عضواً واحداً لكل منها على الأقل.

### هل يجوز زيادة عدد أعضاء المجلس المحلي للقرية عن ٢٤ عضو؟

لا يجوز أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضواً إلا بالعدد الذي يقضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخل في نطاق الوحدة المحلية للقرية بشرط أن يكون العدد زوجياً دائماً.

### ما هو الحد الأدنى لعدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي للقرية؟

لا يجوز أن يقل عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي للقرية بأي حال من الأحوال عن ٢٠ عضو.

ولن يكتمل نظام للإدارة المحلية قوي وفعال ومعبر عن احتياجات وأهداف المجتمع المحلي إلا في ظل مجالس شعبية محلية قوية قادرة على محاسبة الأجهزة التنفيذية المحلية ومشاركتها في صنع القرار المحلي وذلك من خلال:



- ١- توسيع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على أن تكون واضحة ودقيقة وتعتبر حقيقة عن نقل السلطات الى المستويات المحلية في ضوء منهج اللامركزية.
- ٢- ربط عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية بعدد السكان في النطاق الجغرافي والإداري للوحدة المحلية.
- ٣- ان تتم العملية الانتخابية على مراحل لتحقيق الاختيار الدقيق من قبل الناخبين لممثليهم في هذه المجالس.
- ٤- إعادة صياغة العلاقة بين مستويات المجالس المحلية لإعطاء الحق الأصل لكل مستوى في اتخاذ قراراته مع إعطاء المستوى الأعلى حق الاعتراض المسبب فقط.
- ٥- تحقيق التوازن في السلطات بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة.
- ٦- وضع آليات وبرامج لمشاركة السكان المحليين والمجتمع المدني في اتخاذ قرارات ومتابعة أداء المجالس الشعبية المحلية.
- ٧- وضع البرامج التدريبية المناسبة والمستمرة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- ٨- إعادة النظر في أعداد أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فليس من المقبول أن يكون مجلس شعبي محافظة في العديد من المحافظات أكثر من ١٥٠ عضو.

#### **\*أهمية المجلس الشعبي المحلي\***

\*في أصول الديمقراطية الشعبية في الدول المستقرة ذات التاريخ العريق في التجربة، فإن معادلة النجاح تقوم على أنه كلما كان مسار القرار من القاعدة إلى القمة كان القرار معبراً - بحق - عن إرادة الناس. وإذا كان

القرار - دائماً - يسير من القمة إلى القاعدة، فإن القرار يصبح فردياً بعيداً عن القاعدة الشعبية.

\*القرار السياسى يجب أن يخدم الناس، لذلك يجب أن يعبر عنهم وبالتالي يجب أن يصدر منهم أو من ممثلين حقيقيين عنهم.

\*المجالس المحلية، هى أفضل نموذج للتمثيل الشعبى فى القرى والمدن الصغيرة والأحياء والضواحي لهموم ومشاكل ورغبات رجل الشارع.

\*المجلس المحلى هو الذى يعرف مكان ماسورة الصرف الصحى المعطوبة، وعدد الطلاب فى الفصل الدراسى الواحد بمدرسة الحى، ويعرف أى قسم من أقسام مستشفى الحكومة الذى يعانى من الخلل.

\*المجلس المحلى هو الأقرب لهموم الناس والأكثر اتصالاً بهم بشكل مباشر، لذلك يجب أن تكون العلاقة بين المجلس وال جماهير سليمة وغير فاسدة.

\*الفساد الإدارى فى المحليات هو أخطر ما يواجه الجهاز البيروقراطى الحكومى، وهو السبب الرئيسى لفقدان الناس الثقة فى النظام السياسى وفى ما يعرف بـ«كيان الدولة».

\*الفساد الإدارى يجعل المواطن يصعب عليه الحصول على احتياجاته من حصته العادلة من التموين، أو يصعب عليه إيجاد مقعد دراسى لأولاده، أو وظيفة لابنه المتخرج حديثاً.

\*كل ما هو حكومى فى ذهن المواطن البسيط يمشى بمنطق «ادفع تتجز»! كل ما هو حكومى هو مستنقع فساد لا يعرف معنى «تقديم الخدمة العامة» للناس بشرف ونزاهة وكفاءة.

الموظف العام هو فى حقيقة الأمر موظف لدى الشعب مقابل راتب يحصل عليه من عرق وضرائب الشعب.

### **\*\*أهداف المجلس الشعبى المحلى:**

١. توفير إدارة فاعلة.حيث أن المشاريع المحلية تأتى إستجابة لحاجات وظروف المجتمع المحلي .  
٢. ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الافراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليون

٣. خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية

٤. الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.

### **\*\*اختصاصات المجلس الشعبى المحلى**

تلعب المجالس المحلية دورًا هامًا علي صعيد زيادة المشاركة الشعبية عن طريق تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدنى، وذلك ترسيخًا للديمقراطية وتعميقًا للامركزية القرار عن طريق مشاركة المواطن مشاركة حقيقية وفعالية فى إدارة المرافق والخدمات العامة فى داخل كل مجتمع محلى، وتهتم المجالس المحلية فى مصر خلال المرحلة الحالية بالعديد من القضايا المهمة مثل القضاء على الأمية والاهتمام بقضايا الشباب والحد من الزيادة السكانية ودعم دور المرأة فى المجتمع ودعم الصناعات

الصغيرة وتحديث الصناعة وتشجيع الاستثمارات والقرية المنتجة والوحدات الانتاجية الصغيرة.

بالإضافة إلى الاهتمامات السابق ذكرها يوجد اختصاصات محددة للمجالس الشعبية المحلية. ويوجد نوعان لتلك الاختصاصات.. الأول منها خاص بجميع المجالس علي كافة المستويات، والثاني خاص بالمجالس المحلية علي مستوى المحافظة.

- ١- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة، وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.
- ٢- اصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصياغة النظام والأمن المحلى. وفرض الرسوم ذات الطابع المحلى أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء.
٣. اقتراح فرض الضرائب المحلية. والموافقة على إنشاء المشروعات العامة، بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد، واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى.

٤. اقرار إنشاء المشروعات الانتاجية المحلية خاصة مشروعات الأمن الغذائى. والموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.

### **\*\*دور المجالس الشعبية فى إعداد وتنفيذ خطة التنمية:**

أما فيما يتعلق بدور هذه المجالس فى إعداد خطة التنمية جاء بقانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية أن اختصاص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى إطار الخطة العامة. كما تختص المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن بإقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع

الحساب الختامى ، كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمركز بتحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها، أما بالنسبة للمجلس الشعبى المحلى للقرية يختص المجلس فى حدود القوانين واللوائح باقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا.

أما فيما يتعلق بدور المجالس الشعبية المحلية فى تنفيذ خطة التنمية جاء بقانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية الآتى:-

قيام المجالس الشعبية للمراكز والمدن والأحياء بالآتى :  
✓ متابعة تنفيذ الخطة والموازنة السنوية.

✓ متابعة تنفيذ خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية فى المشروعات المحلية.

## ٢- وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتها:

أخذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بتقسيم ثلاثى للوحدات المحلية، المحافظة والمدينة والقرية، ولقد أضاف القانونان التاليان ٥٢ لسنة ١٩٧٥م و٤٣ لسنة ١٩٧٩م (المعدل) وحدتين 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 المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لها الشخصية الاعتبارية ويلاحظ أن الشخصية المعنوية تمنح للوحدات المحلية ذاتها وليس للمجلس المحلى المنتخب الذى يعبر عن إدارة الوحدة المحلية ويمارس الاختصاصات التى منحها القانون لها.

ولقد وضعت الفقرة الثانية من المادة الأولى 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 وإلغائها 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 إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويراعى عند تقسيم المدن الكبرى إلى أحياء العنصر السكاني وتكامل وحدات الخدمات والإنتاج وذلك وفقاً للقواعد والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

### **ج- القرى:**

ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها 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 المتجاورة، ويباشر المركز أو الحي بحسب الأحوال اختصاصات الوحدة المحلية للقرية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية.

ويمثل المحافظة محافظها كما يمثل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الأخرى رئيسها أمام القضاء في مواجهة الغير (م ٤).

تتولى وحدات الإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة والخطة 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 إبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء والسهر على 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.

وقد أوردت اللائحة التنفيذية للقانون في الباب الثانى 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 في شئون التعليم - الصحة- الإسكان والعمران، والمرافق البلدية، الشئون الاجتماعية، شئون التموين والتجارة الداخلية، الشئون الزراعية، استصلاح الأراضى، شئون الري، القوى العاملة، التدريب المهنى، شئون الثقافة والإعلام، الشباب والرياضة، السياحة، المواصلات، النقل، الكهرباء، الصناعة، الشئون الاقتصادية، التعاون في بناء وتنمية القرية، الصناعات الحرفية، والتعاون الإنتاجى، شئون الأوقاف والأزهر وشئون الأمن.

والملاحظ أن الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية في المجالات التي وردت فيها ليست شاملة أو كاملة، إذ لا زالت الوزارات المركزية تتعاون مع الوحدات المحلية في أداء الكثير من الخدمات ففى مجال الشئون الصحية - على سبيل المثال- تتولى وزارة الصحة رسم

السياسة 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 أداء الكثير من الخدمات الصحية ذات الطابع المركزى على المستوى المحلى. 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 المحلى ولا يمتد اختصاصها إلى المرافق العامة القومية بطبيعتها أو التي تصدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها مرافق ذات طبيعة خاصة.

—



## الفصل السادس

### القضايا والمشكلات التي تواجه الإدارة المحلية

مقدمة:

- ١- قضية المستويات المحلية
- ٢- قضايا خاصة بالمجالس الشعبية المحلية:
  - \* التدرج الهرمي لسلطات المجالس الشعبية المحلية
  - \* تشكيل وعضوية المجالس الشعبية المحلية
  - \* تقليل الفجوة الثقافية بين الشعبين والتنفيذيين:
- ٣- قضية تهميش دور المجالس الشعبية المحلية
- ٤- قضية قدرات ومهارات أعضاء المجالس الشعبية المحلية
- ٥: قضايا خاصة بالأجهزة التنفيذية
- ٦ : قضية الموارد المحلية

## مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي. وقد هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث. ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى المركزية الإدارية ضمناً لتفرغ الحكومة المركزية للأمر السياسي الهامة وتحقيقاً للمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم. تهدف هذه الورقة لوضع إطار مفاهيمي لمصطلح الإدارة المحلية وتمييزه عن المصطلحات ذات العلاقة، وبيان مقومات الإدارة المحلية وفلسفة وأهداف تبنيها لتشكل إطاراً فكرياً يساهم في وضوح معنى ومغزى الحكم أو الإدارة المحلية.

هذا وستتناول فيما يلي شرح توضيحي لأهم القضايا فلى عمل الإدارة

المحلية .:

### ١ - قضية المستويات المحلية

كما ذكرنا من قبل، ان مصر تنقسم إلى مستويات إدارية تتراوح من مستويين إلى ٤ مستويات تبدأ من المحافظة وتنتهي بالوحدات المحلية القروية والحضرية ، وتعدد المستويات يسبب كثيرا من التعقيد حيث يعرقل العمل و يضع الوقت مع ارتفاع تكلفة إدارته كل هذه المستويات وصعوبة التنسيق بينها مع صعوبة توزيع الموارد البشرية والمادية.

وبالرغم من أن هذا التقسيم ينطبق على كل الجمهورية إلا أن هناك مستويات أو وحدات إدارية أخرى تم إنشاءها إلى جانب هذه المستويات ، بعضها أعلى من المحافظات أي في قمة الهرم مثل الأقاليم الاقتصادية التي تضم عددا من المحافظات معا ، وبعضها أدنى من مستوى الوحدة القروية العزب والمشايخ والنواحي والكفور ، وبعضها خارج التنظيم المحلي كله وهي المدن أو المجتمعات العمرانية الجديدة.

ومع وجود التدرج الهرمي في الإدارة المحلية فأنا نجد أن المستويات الأدنى من الوحدات القروية مثل العزب والمشايخ تقتصر إلى الخدمات الحيوية التي تزداد كثافة كلما اقتربنا من المستوى الأعلى ويزداد الأمر وضوحا عندما نتحدث عن المخصصات المالية التي تخصص للوحدات المحلية فلا يتم تخصيص أي موارد مالية لهذا المستوى إنما يترك لمستوى الوحدة المحلية القروية أن تقرر وعادة يتم التركيز على القرية الأم .

كما نجد أيضا قضية المدن الجديدة وهي مجتمعات محلية خارج التنظيم المحلي تماما، ولا تتبع وزارة التنمية المحلية وإنما تتبع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وهذا يؤدي إلى تشابك وتداخل اختصاصات الأجهزة المعنية، وفي مقدمتها وزارة الإدارة المحلية مع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.

وبالتالي أصبح لدينا المدن القديمة والمدن الجديدة و التي تدار كل منها بطريق مختلفة بقانون مختلف وبإشراف من جهة مختلفة ، ورغم أن من المفروض قانونا طبقا لقانون ١٩٧٩/٥٩ ان يتم تسليم ما ينشأ من مجتمعات عمرانية جديدة بعد استكمال مقوماتها ومراقفها الأساسية إلى وحدات الإدارة المحلية لتباشر اختصاصاتها وفقا للقانون المنظم للإدارة المحلية، إلا أنه لم يتم حتى الآن تسليم اي من المدن الجديدة.

ولذلك يجب وضع ضوابط محددة لنقل المدن الجديدة إلى الإدارة المحلية فالقانون لم يوضح شروط تسليم المدن الجديدة للمحليات، بل اكتفى بعبارة "بناء على اقتراح الجهة التي تتبعها الهيئة"، كما يجب أيضا إعادة النظر في التقسيم الإداري وقد كان هناك وجهات نظر مختلفة حول مستوى المركز ، فحين يرى البعض ضرورة إلغاء مستوى المركز بحيث يكون هناك مستويين فقط ، مستوى المحافظة ومستوى الوحدات المحلية الحضرية والقروية وتمارس المحافظة اختصاصاتها على نطاق المحافظة بأكملها وتترك للمستوى الثاني اختصاصات في مجالات محددة ، يرى البعض الآخر ان مستوى المركز هو مستوي شديد الأهمية فالإلغاء مستوى المركز و التعامل مباشرة مع مستوى المحافظة هو تكريس لفكرة المركزية .

## ٢- قضايا خاصة بالمجالس الشعبية المحلية:

تواجه المجالس الشعبية المحلية الكثير من المعوقات التي تحول دون فاعلية الدور المحوري التي تقوم به من تحديد اولوية ومعايير وطريقة تنفيذ البرامج التنموية المختلفة وسبل الرقابة على تنفيذ هذه البرامج لتقديم افضل مستوى من الخدمات للمواطنين وفيما يلي مجموعة من المعوقات الأساسية التي تواجه المجالس الشعبية المحلية:

### \*التدرج الهرمي لسلطات المجالس الشعبية المحلية :

للمجالس الشعبية المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية في المستويات الأدنى. كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، و ذلك قد يؤدي إلى فرض بعض السياسات والبرامج التنموية على المستويات المحلية الأدنى حتي لو لم تكن هذه السياسات والبرامج التنموية تلبي احتياجات المواطنين. كما تتعكس هذه الهرمية الشديدة على أشكال الموارد المحلية وعدالة توزيعها.

### \*تشكيل وعضوية المجالس الشعبية المحلية :

تعتبر طريقة اختيار وتشكيل المجالس الشعبية المحلية من أكثر المشاكل الملحة بالنسبة للإدارة المحلية في مصر كما هو موضح فيما يلي:  
أ-شروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية :

يرى الكثيرون أن شروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية لا تساعد كثيرا على إفرار أفضل العناصر الممثلة للمواطنين بفاعلية ، فشرط إجادة القراءة والكتابة غير كافي في عصر تكنولوجيا المعلومات والانترنت ، كما أن الشروط لم تتضمن ضرورة التأهيل المسبق للمرشحين وهو الأمر الذى يفسر جزء لا يستهان به من أسباب تدنى اداء المجالس الشعبية المحلية ولا شك ان التأهيل المسبق يحقق ما يلي

### \*تقليل الفجوة الثقافية بين الشعبين والتنفيذيين:

وبالتالي توفير الاحترام المتبادل وتقليل نظرة التعالى بين التنفيذيين في مواجهة الشعبين.

\*يضمن فاعلية العضو في المشاركة ويضمن الفهم لإدارة الشئون العامة والمتابعة والرقابة على خطط تنمية المجتمع المحلى.

\*زيادة قدرة العضو علي التواصل مع المجتمع المحلي لضمان التعبير عن المشاكل والاحتياجات الفعلية للمجتمع.

كما يعترض البعض على نسبة ٥٠ % عمال وفلاحين ويرون أن الوضع الحالي في مصر يحتاج لكفاءات متميزة على المستوى المحلي ، كما أن اعتراض الكثيرين على نسبة العمال والفلاحين سببها عدم وجود ضوابط فعلية على استغلال فئات أخرى في المجتمع لنسبة العمال والفلاحين وعدم إعطاء الفرصة للمعنيين الفعليين بهذا الاستثناء.

كما أن السماح للموظفين في الأجهزة التنفيذية بالترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، يؤدي إلى وجود خلل بالمنظومة كنتيجة للجمع بين

الوظيفة التنفيذية وبين التمثيل الشعبي في المجالس الشعبية المحلية، وهذا يضعف من جودة الأدوات الرقابية ويعطي مجالاً أوسع للفساد الإداري.

#### ب- نظام الانتخاب:

\*هناك رأيان بخصوص أسلوب الانتخاب، رأي يرى أنه من الأفضل الاستمرار في الانتخاب بالأسلوب الفردي الحالي ، ويرى آخرون أن نظام القائمة النسبية أفضل .

الذين يؤيدون النظام الفردي يرون أنه يدعم العملية الديمقراطية حين يتيح للمواطن أن يختار من يمثله بحرية دون التقيد بقائمة قد يكون فيها آخرون ليس من الضروري أن يكونوا الأفضل من وجهة نظر المواطن. كما أن الانتخاب الفردي دليل على شعبية المرشح . ويضيف أنصار هذا الرأي أنه في ظل عدم وجود أحزاب قوية تشارك في الانتخابات فإن نظام القائمة النسبية يصب فقط في مصلحة أحزاب معينة .

أما مؤيدو نظام القائمة النسبية فهم يرون أنها تقضي على سيطرة العصبية القبلية على عملية الانتخابات، كما تعزز ثقافة التعددية الحزبية وتتيح الفرصة امام المرأة والأقليات .

\*ويتسم تشكيل وتوزيع عدد مقاعد المجالس الشعبية المحلية بأسلوب يتسم بالتعقيد الشديد، فالناخب المحلى مطالب بأن يكون لديه نصح ومعرفة سياسية متقدمة لكي يختار أعضاء ثلاثة مجالس محلية فى وقت واحد (المواطن الذي يسكن فى قرية يختار فى نفس الوقت ٢٤ عضو لمجلس شعبي القرية و١٠ أعضاء يمثلونه على مستوى المركز و ١٠ أعضاء آخرين يمثلونه على مستوى المحافظة )

د- عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلى : كما أوضحنا من قبل فى وصف النظام المحلى الحالي ، يحدد القانون العدد الذى يشكل عضوية المجلس حسب التقسيمات الإدارية و هذا العدد ثابت فى كل أنحاء

الجمهورية بغض النظر عن عدد سكان الوحدة المحلية أو اتساع مساحتها ، فنجد ان عدد أعضاء المجلس المحلى للقرية ٢٤ عضوا فى كل الوحدات المحلية على طول البلاد ايا كان عدد سكانها فمثلا قرية عدد سكانها اكثر من ٢٠٠٠٠٠٠ نسمة عدد أعضاء مجلسها هو نفسه عدد أعضاء مجلس شعبي محلى قرى عدد سكانها ٥٠٠٠ نسمة ، و مع ضخامة عدد التقسيمات الإدارية في مصر فإن عدد الممثلين المنتخبين في هذه المجالس على مستوى الجمهورية قد يصل إلى ٥٣ ألف عضو منتخب وهو يمثل عبء على الموازنة العامة للدولة، كما يجعل اي تفكير في برامج لبناء قدرات الأعضاء شبه مستحيل.

هـ- لا يتفرغ أعضاء المجالس الشعبية المحلية للقيام بدورهم في الرقابة والإشراف على المستويات المحلية كما يتقاضون تعويض مالي هزيل مقابل ما يقدمونه من أدوار في اللجان المختلفة فيتم زيادة عدد اللجان دون داعي للتعويض عن المقابل الهزيل كما قد يتهرب الأعضاء من الحضور لارتباطهم بأعمال أخرى نظرا لتدني التعويض المادي.

### ٣- قضية تهميش دور المجالس الشعبية المحلية :

\*لا تزال الاختصاصات التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها بحاجة إلى إعادة النظر وذلك لكون هذه الاختصاصات لا تعطي الحق للمجالس الشعبية في التدخل المباشر في صياغة الخطط التنموية وشكل تقديم الخدمات المختلفة والتي تأتي معظمها من المستويات المركزية الأعلى مما يقوض عملية التنمية المحلية ويضعف دور هذه المجالس.

\*كما نلاحظ أيضا عدم وجود دور حقيقي للمجالس الشعبية المحلية في اختيار القيادات التنفيذية والذين يتم تعيينهم من قبل السلطات المركزية مما يضعف من دور المجالس الشعبية المحلية في مسانلة المسؤولين

التنفيذيين وبالتبعية يلغي قدرة المجالس الشعبية المحلية على القيام بتغيير هذه القيادات التنفيذية ومحاسبتهم في حالة التقصير والإخلال بواجباتهم. \*رغم أن القانون أتاح بعض الأدوات الرقابية التي يحق للمجالس الشعبية استخدامها لمسائلة الأجهزة التنفيذية إلا أن النصوص القانونية لم تحدد أي شكل من أشكال للجزاء يكون تنفيذه إلزاميا ، وبالتالي فإن سلطة المجالس الشعبية المحلية في مسائلة الأجهزة التنفيذية لا تزال ضعيفة .

#### ٤- قضية قدرات ومهارات أعضاء المجالس الشعبية المحلية :

من الملاحظ أن قدرات الأعضاء ليست على المستوى المطلوب و ذلك لأسباب عديدة منها : شروط الترشح التي يحددها القانون و أيضا طريقة الانتخاب حيث يختار الناخب عددا كبيرا من المرشحين في نفس الوقت ، يحول ذلك دون إفراز عناصر متميزة لعضوية المجالس الشعبية ، كما أن سيطرة حزب واحد على الحياة السياسية لفترة طويلة تسبب في عزوف الكثير من المواطنين المتميزين عن المشاركة في الانتخابات سواء بالترشح أو بالتصويت ، كما أن سيطرة نظام العصبية القبلية على عضوية المجالس الشعبية المحلية يفرض أشخاص بعينهم على المجالس وبالتالي لم يعد هناك النظام التنافسي الذي يتيح للمواطنين اختيار أفضل من يمثلهم ، كما أن في النظام الحالي ليس هناك إلزام لأعضاء المجالس الشعبية على تطوير مهاراتهم من خلال الالتحاق ببرامج تأهيل وتدريب تساعدهم على صقل مهاراتهم

وبالتالي يأتي إلى المجلس أعضاء غير قادرين على القيام بدورهم في تحديد اولوية احتياجات وحداتهم المحلية ومناقشة الخطط التنموية الموضوعة من قبل الاجهزة التنفيذية (والذين يتمتعون بقدرات افضل من النواحي الإدارية والتخطيطية كنتيجة لطبيعة العمل، مقارنة بأعضاء



المجالس الشعبية المحلية) فيؤدي هذا لتحكم المسؤولين التنفيذيين المعيّنين في الممثلين الشعبيين المنتخبين.

وهنا لابد من القول أنه حتى يكون نظام الإدارة المحلية قوى وفاعل ومعبر عن احتياجات وأهداف المجتمع المحلي لابد من وجود مجالس شعبية محلية قوية قادرة على محاسبة الأجهزة التنفيذية المحلية ومشاركتها في صنع القرار المحلي وذلك من خلال:

١- توسيع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على أن تكون واضحة ودقيقة وتعبر حقيقة عن نقل السلطات الى المستويات المحلية في ضوء منهج اللامركزية مع إلغاء الهيراركية بين المستويات المحلية بحيث لا يكون هناك وصاية من مستوى على مستوى محلي آخر.

٢- تعديل شروط عضوية المجالس الشعبية المحلية لتشمل ما يلزم المواطن من إثبات إقامته الفعلية بالوحدة المحلية التي يريد الترشح فيها بالإضافة إلى أن يصبح شرط مؤهل دراسي متوسط هو الحد الأدنى للترشح وعدم السماح لأي من موظفي الأجهزة التنفيذية للترشح لعضوية الأجهزة المحلية إلا في حالة الاستقالة أو التفرغ الكامل من الوظيفة التنفيذية.

٣- أن تتم العملية الانتخابية على مراحل لتحقيق الاختيار الدقيق من قبل الناخبين لممثلهم في هذه المجالس.

٤- تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية نسبة لتعداد السكان مما يؤدي لخفض عدد أعضاء المجالس المحلية وتحسين فاعلية دورها التنموي.

٥- إعطاء المجلس الشعبي المحلي حق استجواب رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي مع ضرورة وجود شروط وضوابط واضحة ومحددة لضمان الممارسة السليمة لحق الاستجواب.

٦-تحقيق التوازن في السلطات بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية المعينة.

٧-وضع آليات وبرامج لمشاركة السكان المحليين والمجتمع المدني في اتخاذ قرارات ومتابعة أداء المجالس الشعبية المحلية.

٨-وضع البرامج التدريبية المناسبة والمستمرة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

٩-توفير الأماكن والأدوات المناسبة لعمل المجالس الشعبية المحلية مع تدعيم المجالس بسكرتارية فنية متخصصة لمساعدتها على اتخاذ القرارات الفنية الصحيحة وأيضا توفير السجلات وتوثيق لكل ما يتم مناقشته وتقريره في اجتماعات المجالس.

#### ٥.: قضايا خاصة بالأجهزة التنفيذية :

بالرغم من اعتبار الكثيرين أن للأجهزة التنفيذية في ظل النظام الحالي وضعاً أفضل من وضع الأجهزة الشعبية إلا أن هناك العديد من القضايا التي تعوق عمل الأجهزة التنفيذية ونذكر منها :

#### أ-اختيار القيادات التنفيذية:

تعيين رؤساء الوحدات المحلية يقرره القانون للسلطة المركزية ولا يعطي أي مجال لمشاركة المجتمع المحلي المعنى ، فالمحافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ورئيس المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء ، مع غياب المعايير التي يتم على إثرها تعيين القيادات التنفيذية المحلية، وقد جرت العادة على اختيار المحافظين من رجال القوات المسلحة والشرطة ومؤخرا من أساتذة الجامعات وهذه القيادات لا شك لها تميزها وكفاءتها في عملها في تلك المؤسسات العظيمة

بيد ان العمل فى المجتمعات المحلية يحتاج إلى أعداد يتناسب ومهام العمل المحلى بما يتطلبه من تفاعل بين هذه القيادات والسكان المحليين وتوسيع مساحة الحوار والمناقشة والتفاوض معهم. كما أن اختيار القيادات من خارج العاملين بالإدارة المحلية يسبب انعدام فرص الترقى لأي من العاملين فى الوحدات المحلية بكل مستوياتها او شغل أي موقع قيادي داخل هيكل قيادات الإدارة المحلية وبالتالي فقد الدافعية للإنجاز والمبادرة.

وقد كان هناك العديد من دراسات استطلاع الرأي والمقابلات مع المعنيين و فيما يلي نورد بعض الآراء فى هذا الخصوص :

الرأي الأول : اختيار رؤساء الوحدات التنفيذية بالانتخاب وخاصة وظيفة المحافظ وذلك للأسباب التالية :

\* ضمان استجابة أفضل من التنفيذيين لمتطلبات واحتياجات المجتمع المحلي

\* لأن الانتخابات تفرز أفضل العناصر القادرة على إدارة شئون المحافظة.

\* يؤدى ذلك إلى وجود استقلالية للمجتمع المحلى فى مواجهة الحكومة المركزية.

\*يساعد ذلك على زيادة الوعى لدى المجتمع المحلى باهمية المشاركة واختيار من يمثله فى إدارة شئونه العامة وزيادة القدرة على المساءلة .

و يطرح المتحيزون لهذا الرأي مجموعة من الضوابط :

\*أن يكون التجديد لاختيار الرؤساء التنفيذيين عن طريق الانتخاب او التعيين لمره واحده ولمدة محددة ولا تزيد على خمس سنوات.

\*اشتراط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية حيث أنه فى بعض الحالات قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة فى المجتمع المحلى.

\*ان يقدم المرشح برنامج انتخابى عبارة عن خطة خمسية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة.ويكون محلا للمسألة عن البرنامج فى حالة نجاحه فى الانتخابات .

### الرأى الثانى :

اختيار رؤساء الوحدات التنفيذية بقرار من المجلس الشعبى للمحافظة وبناء على مسابقات تنافسية محلية ويشترط ادارتها من قبل جهات علمية محايدة مثل الجامعات او غيرها على ان يتم تحديد المعايير والشروط اللازمة لاختيارهم او الدورات التدريبية التأهيلية الواجب عليهم اجتيازها او اداء اختبارات بها.

الرأى الثالث : يرى أن سلطة المحافظ كمثل للحكومة المركزية تستدعي تعيينه من خلال رئيس الجمهورية ، وبالتالي لابد من الفصل بين الوظيفة الاشرافية للمحافظ والوظيفة التنفيذية فى إدارة عملية التنمية فى المحافظات والتي يمكن تعيين مسئول تنفيذي ليقوم بها و يتم مساعلة هذا المسئول التنفيذي من المجلس الشعبى الحلى .

### ب-التبعية المزدوجة لمديريات الخدمات :

تتمثل هذه المشكلة فى أن مديريات الخدمات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات مثل الصحة والتعليم والشئون الاجتماعية....(وعدها ١٤ مديرية) تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً، فهي تابعة فنيا للوزارات القطاعية وإدارياً للقيادات التنفيذية المحلية مع غياب قدرة القيادات التنفيذية المحلية على القيام بتوقيع الجزاء على موظفي هذه الفروع أو محاسبتهم ، مما يؤدي إلى خلل فى خطوط المسائلة الرأسية والأفقية.

كما تتسبب هذه الازدواجية في صعوبة التنسيق بين المديريات المختلفة وبين الوحدات المحلية في تنفيذ بعض المشروعات التنموية بالوحدات المحلية فمازالت حتى الآن الوزارات القطاعية المركزية صاحبة القول الفصل في تحديد الاحتياجات المحلية وتقرير الأولويات واعتماد الميزانيات بل إنها في كثير من الأحيان هي التي تطرح الأعمال للتنفيذ بعيدا عن أي مشاركة للمحافظات شعبية أو تنفيذية.

#### ٦ : قضية الموارد المحلية :

أكثر المشاكل تعقيداً هي المتعلقة بتوفير الموارد المالية للوحدات المحلية للقيام بتنفيذ خططها التنموية، فلا تتمتع الوحدات المحلية بموازنة مستقلة ولكن تعتبر موازنة الوحدات المحلية جزء من الموازنة العامة للدولة ويترتب على هذا مجموعة من المعوقات أهمها:

• لا تتمتع الوحدات المحلية باستقلال مالي نظراً لاعتمادها على الحكومة المركزية في توفير ما يعادل ٨٠% من المخصصات المالية لها وبالتالي تخضع الكيانات المحلية لسيطرة الدولة المركزية في فرض الخطط التنموية والخدمية التي تقوم الوحدات المحلية بتنفيذها لمواطنيها وإن كانت لا تلبي احتياجات مواطنيها.

• دور الوحدات المحلية في تنمية الموارد الذاتية محدود جداً ، فبالرغم من أن قانون الإدارة المحلية اعتبر ان الضرائب والرسوم والقروض من التمويل المحلي إلا أنه في الواقع فرض وتحصيل الرسوم والضرائب يتم مركزياً كما ان الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض والجهة التي يتم الاقتراض منها .

• عدم وجود موازنة مستقلة للوحدات المحلية، فهي جزء من الموازنة العامة للدولة وبالتالي فإن فائض هذه الموازونات يعود للخزانة العامة للدولة وبالتالي فإن الوحدات المحلية تجتهد سنوياً في صرف كل المخصصات



## المراجع المستخدمة في الفصل:

١. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٨٣م.
٢. منال طلعت محمود: أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣.
٣. عبدالقادر الشخيلي: نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، مكتبة المحتسب، عمان، الطبعة الأولى ١٩٨٣م.
٤. أحمد عبد الفتاح ناجي: تحديث الإدارة المحلية في مصر: مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، ٢٠٠٤.
٥. أحمد عبدالرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء ١٩٨٥م.
٦. هاني يوسف خاشقجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية - المفاهيم والأسس والتطبيقات، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، الطبعة الأولى ١٩٩٤م.
٧. عبدالله العلي النعيم، دور اللامركزية في التنمية الإدارية ومدى تطبيقها في أمانة مدينة الرياض، بحوث ندوة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٤٠١هـ.
- ٨- ايمن عودة المعاني ومحمود عودة ابو فارس " الادارة المحلية ، اسس وتطبيقات " الجامعة الاردنية ، عمان ، ٢٠٠٠
- ٩- عبد الرزاق الشخيلي " الادارة المحلية ، دراسة مقارنة " جامعة مؤتة.

١٠- محمد عبد الفتاح محمد، الخدمة الاجتماعية في مجال تنمية المجتمع المحلي ( أسس نظرية ونماذج تطبيقية ) ط٢، المكتب العلمي للكمبيوتر والنشر والتوزيع، الاسكندرية ١٩٩٦.

١١- حسام قضب: تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر ٢٠٠٠.

- كتيبات مبادرة مستقلنا بإيدنا المنفذة من قبل وزارة التضامن الاجتماعية بالتعاون مع وزارة التنمية المحلية ووزارة الشاب والرياضة ٢٠١٥

١٢- رويدا محمد رضا كامل، رانيا فوزي: الإدارة المحلية ودور المجتمع في منظومة عمليات التنمية المتواصلة -"بحث في المؤتمر العربي الإقليمي" تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة "٢٠٠٣

١٣- أيمن هاشم عبد الرحمن: التشريعات المنظمة للعمران في مصر، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني ، القاهرة، ٢٠٠١

١٤- المنظمة العربية للعلوم الإدارية: النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، ١٩٩٩



## الفصل السابع الحوكمة والحكم المحلى الرشيد

مقدمة:

أولاً: التطور التاريخي لظهور مفهوم الحوكمة الرشيدة

ثانياً: الأهداف الرئيسية للحوكمة الرشيدة

ثالثاً: أهمية الحوكمة فى منظمات العمل المحلى.

رابعاً: أبعاد الحوكمة الرشيدة.

خامساً: مبادئ الحوكمة الرشيدة.

سادساً: الأطراف المحلية الفاعلة فى الحوكمة المحلية.

سابعاً: خصائص الحوكمة الرشيدة.

ثامناً: معايير الحوكمة والحكم الرشيد.

تاسعاً: عناصر الحوكمة والإدارة الرشيدة.

عاشراً: العوامل التى تؤثر على تطبيق الحوكمة الإدارية الرشيدة

حادى عشر: المجالات ذات الأولوية لدعم تطبيق مفهوم

الحوكمة.

ثانى عشر: معوقات التى تواجه المنظمات فى تطبيق الحوكمة

## مقدمة:

للحوكمة دور مهم في تقدم المجتمعات، فقد اهتمت عدد من الدول المتقدمة والنامية فيها بترسيخ القواعد والتطبيقات الجيدة تحقيقاً لاستقرار الأسواق باقتصادات تلك الدول، فممارسة قواعد الحوكمة والإدارة الجيدة يؤدي إلى ايجاد ضمانات ضد الفساد وسوء الإدارة، وإن اتخاذ تدابير جيدة وفعالة لممارسة وتطبيق ضوابط الحوكمة والإدارة الرشيدة سيساعد كثيراً على أن يجني المواطنون عائداً عادلاً على الأصول القومية.

والحوكمة وسيلة فعالة تمكن المجتمع من التأكد من حسن الإدارة بأسلوب علمي وعملي، يؤدي إلى وجود نظام بيانات ومعلومات عادل وشفاف إلى إدارة هذه المعلومات والبيانات على قدم المساواة، بما يحقق توفير أداة جيدة للحكم على أداء مجالس الإدارة ومحاسبتهم.

ويمثل الحوكمة أكبر التحديات التي تواجه معظم المجتمعات عامة، ومجتمعات الدول العربية على نحو خاص، حيث تقوم على إيجاد النظم التي تشجع وتدعم التنمية الإنسانية المستدامة، بما تتطلبه من آليات سياسية واقتصادية وقانونية وبيئية تعمل على نحو تكاملي ومتناغم لتحقيق أهداف التنمية الإنسانية المستدامة بخصائصها الكمية والكيفية، وبناء مجتمع المعرفة واقتصاد المعرفة.

وتعتبر الحوكمة الرشيدة الأسلوب الأكثر كفاءة لتحقيق خدمات عالية الجودة وضمان حقوق الإنسان وتطبيق مبادئ العدالة بين أفراد المجتمع لضمان تحقيق مستويات عالية من التنمية الاقتصادية والبشرية

على المدى الطويل. حيث تلعب الحوكمة دوراً مهماً في بلورة وإرساء قواعد وإجراءات صناعة القرار وتحقيق المستوى الأمثل من الفحص والضبط والرقابة المتوازنة، إضافة إلى تعزيز ثقافة المسؤولية والمساءلة من خلال وضع وتطوير نظام للقياس والتقييم، كما توفر الحوكمة الهيكل الذي يتم من خلاله وضع أهداف المنظمة ووسائل تحقيقها، وتتميز الحوكمة الجيدة بأنها توفر بيئة رقابية فعالة ومحفزة لمجلس الإدارة والإدارة التنفيذية من أجل السعي لتحقيق الأهداف المنشودة.

### أولاً: التطور التاريخي لظهور مفهوم الحوكمة الرشيدة:

إن اتساع حجم المجتمعات ضاعف من عزلة الحكومة عن المواطنين مما دعى إلى ضرورة وجود ممثلين لهؤلاء المواطنين يتولون مهمة تمثيل المواطنين ونقل وجهة نظرهم - إذا جاز التعبير - في رسم السياسات التي تهم المجتمع والمواطن الذي ينتج عنه الكثير من إنعزال الحكومة عن المواطنين، إذا علمنا بأن عملية التمثيل، رغم أهميتها كآلية ديمقراطية، إلا أنها لن ترقى إلى مستوى التمثيل الفعلي للمواطن نفسه.

وكنتيجة حتمية لفشل سياسات الإصلاح الإداري في الدول النامية، فإن البنك الدولي تبنى مفهوم الحوكمة في الثمانينيات، وهنا يأتي دور الحوكمة لتعكس كيف تتفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى، وكيف ترتبط تلك الأطراف بالمواطنين وكيف يتم اتخاذ القرارات في عالم يزداد تعقيداً يوماً بعد يوم.

وقد طرح هذا المفهوم لأول مرة في نهاية الثمانينات، وذلك في تقارير البنك الدولي لعام (١٩٨٩) حول التنمية الاقتصادية ومحاورة

الفساد في أفريقيا، وذلك من أجل إقران الإصلاح الاقتصادي بالجنح الآخر المرتبط به والملازم له وهو الإصلاح السياسي المؤسسي، ومن خلال اتخاذ هذا المفهوم وتداوله فإن البنك الدولي أوضح أن هذا المفهوم له مجموعة من المتطلبات تتمثل في سيادة القانون - الكفاءة والفاعلية الإدارية - المساواة والعدالة في توزيع الموارد - المساءلة والشفافية من جانب مؤسسات وأفراد الدولة.

وفي بداية التسعينات ظهر مفهوم الحوكمة بعدة تقارير دولية ليشغل مكان الصدارة بين مختلف المعطيات 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 السوء النصفي الذي يفتقر إلى الكفاءة والفعالية، كما أشارت التقارير إلى أهمية المعلومات ومدى شفافية الأنشطة الحكومية وتفعيل المشاركة المجتمعية، والاتجاه إلى المزيد من اللامركزية وتقوية الوحدات المحلية حتي يمكن رفع مستوى كفاءة وفعالية الخدمات المحلية.

كما أن فكرة ومنهجية الحوكمة غدت في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي على قدر كبير من الأهمية للدولة، سواء المتقدمة أو النامية على سواء، لتحقيق طموحات المواطنين فيها بتوفير التنمية الشمولية وإدامتها، إلا أن الأمر أصبح أكثر إلحاحاً على الدول النامية بشكل خاص، نتيجة للتحديات العالمية والإقليمية (العولمة، التجارة العالمية الحرة، الأسواق التجارية المفتوحة، سرعة إنتشار المعلومات،

التهديدات الأمنية)، والمحلية (التنافسية، تشجيع الاستثمارات الخارجية والداخلية، الفقر، البطالة، الأمن).

لذا أصبح التزام الدول النامية بمنهجية الحوكمة أمراً في غاية الأهمية، لما ينطوي عليه ذلك من تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني ومنها النقابات المهنية، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكل منها ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية ذات الكفاية والفعالية والإستجابة للمواطنين وطموحاتهم وفق ما تركز عليه الحوكمة الجيدة من مميزات تلك الشفافية والمساءلة والتشارك في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون واللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين، ضمن مميزات أخرى، فإن هذا النموذج يتطلب الفهم المشترك للأدوار للأطراف الثلاثة المكونة للحوكمة وإستثمار تلك الأدوار وتكاملها بما يحقق التنمية المجتمعية.

على الرغم من إختلاف المسميات للحوكمة (الحاكمية، الحكمانية، الحوكمة الإدارية)، إلا أنها ترمز لمعنى عام واحد وهو الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة لدولة ما لذلك فإن الحوكمة تتشابه مع حوكمة الشركات في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح ولكن الحوكمة تشمل أيضاً طريقة عمل الحكومة في إدارة شؤون الدولة بالإضافة إلى الجهات المشاركة في عملية اتخاذ القرارات والتنفيذ والمراقبة.

على الرغم من أن الحوكمة كمبدأ لم تتداول بشكل موسع إلا في منتصف القرن العشرين الميلادي، إلا أن الحوكمة كمفهوم وجد منذ القدم كما ورد في الحضارات القديمة مثل حضارة الهند القديمة كما أن المخطوطات أثبتت وجود نصوص مكتوبة توضح العلاقة بين الحاكم والمحكوم وتحديد المسؤوليات والمهام للمشاركين في إدارة شؤون الدولة،

لكن في منتصف نهاية القرن العشرين زاد الإهتمام بالحوكمة كأداة فعالة لإدارة شئون الدولة ولتحقيق الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي على المدى الطويل، أيضاً تم ربط الحوكمة بدعم حق الأقليات (العرقية والجنسية) بالمشاركة بإدارة شئون الدولة.

أما على مستوى تناول موضوع الحوكمة والحوكمة الرشيدة في الأدبيات العربية (الكتب والمقالات المكتوبة باللغة العربية) فإن هناك القليل من البحوث والدراسات رغم أهمية الموضوع بالإضافة إلى التباين في الطرح وهذا التباين ناتج عن سببين؛ إما أن النقل ثم عن طريق الترجمة من اللغة الإنجليزية وهذا الأسلوب يتجاهل البعد الثقافي والاجتماعي والسياسي للمنطقة العربية والشرق الأوسط بشكل عند المقارنة بتجارب الدول المتطورة اقتصادياً واجتماعياً وعلمياً، أما السبب الثاني فهو عدم وجود تجربة حقيقية لتبني الحوكمة الرشيدة من قبل الدولة العربية والذي نشأ إما نتيجة للفهم الخاطئ للحوكمة الرشيدة، مما أدى إلى تخوف من تطبيقها من قبل متخذي القرار، أو عدم وجود إرادة حقيقية من قبل القيادات العليا للتطوير الاقتصادي والاجتماعي وحماية حقوق الإنسان، بالإضافة إلى التركيز على التنمية المستدامة، كل هذه العوائق أدت إلى وجود قصور في فهم وتطبيق الحوكمة الرشيدة لدى القيادات العليا ومتخذي القرار والمواطنين على حد سواء في الدول العربية.

أما على المستوى الدولي والمحلي يعتبر الأخذ بمبادئ الحوكمة الرشيدة من قبل الحكومات مطلب شعبي ودولي، فمثلاً؛ المؤسسات الدولية المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالإضافة إلى دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية، كل هذه الجهات تشترط مستوى معين

من جودة الحكم لدى الدول المستفيدة لكي تحصل على المساعدات المالية وغير المالية، أيضاً منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية المهتمة بحقوق الإنسان تدعم تبني مبادئ الحوكمة الرشيدة مثل تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة، وأخيراً، تم تقديم الحوكمة (الإدارية) كطريقة فعالة لإدارة شئون الدولة وكبديل للأسلوب التقليدي في الإدارة.

وبدأ الاهتمام بالحوكمة في مصر عام ٢٠٠١م بمبادرة من وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية (وزارة التجارة حالياً) حيث وجدت الوزارة أن برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي بدأته مصر منذ أوائل التسعينيات لا يكتمل إلا بوضع إطار تنظيمي ورقابي يحكم عمل القطاع الخاص في ظل السوق الحر، وبالفعل تمت دراسة وتقييم مدى التزام مصر بالقواعد والمعايير الدولية لحوكمة الشركات، وأعد البنك الدولي بالتعاون مع وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية وهيئة سوق المال وبورصة الأوراق المالية، بالإضافة إلى عدد من المراكز البحثية وشركات المحاسبة والمراجعة والمهتمين من الاقتصاديين والقانونيين أول تقرير لتقييم حوكمة الشركات في مصر وكان من أهم نتائج التقييم أن القواعد المنظمة لإدارة الشركات تتماشى مع المبادئ الدولية في سياق ٣٩ مبدأ من ٤٨ مبدأ.

وتعاطف الاهتمام بهذا المفهوم في الألفية الجديدة والتي شهدت العديد من المطالبات والضغوط الكثيرة المجتمعية منها إصدار تشريع جديد للجمعيات الأهلية، وهو القانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٢، والذي يضمن أبعاد إيجابية تتفق مع التطورات العالمية الحديثة في تشريعات المنظمات غير الرسمية ومنها النقابات المهنية في العالم، منها إطلاق حرية الجمعيات لممارسة نشاطها في مختلف المجالات الاجتماعية مع السماح

بتعدد الأنشطة، وإتاحة الفرصة لها في تدبير وتنمية مواردها المالية بجهودها الذاتية من خلال إدارة أنشطة اقتصادية تدار عائد يتم استخدامه كمورد هام من موارد الجمعية ولتحقيق أهدافها، وكذا تلقي مساعدات من جهات خارجية بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة وموافقتها، توفير الضمانات والحماية لمؤسسي الجمعيات الأهلية، والتأكيد على كافة حقوقهم بدءاً من تحديد النشاط أو الأهداف أو الانضمام إلى الاتحادات التي تراها مناسبة، مع إتاحة الفرصة لاختيار قيادات هذه الاتحادات من قبل أعضائها بحرية تامة ودون تدخل من قبل جهة الإدارة.

### ثانياً: الأهداف الرئيسية للحوكمة الرشيدة

تسعى الحوكمة من خلال الأهداف إلى تحقيق رفع الكفاءة أداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة بتخفيف أو تقليل الغش وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة ووضع أنظمة للرقابة على أداء تلك المؤسسات ووضع هيكل يحدد توزيع كافة الحقوق والمسؤوليات وتحديد القواعد والإجراءات والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المؤسسة ويمكن أجمال الأهداف التي يمكن تحقيقها نتيجة تطبيق نظم الحوكمة بما يأتي :

١. تحقيق الشفافية والعدالة ومنح الحق في مساهلة إدارة المؤسسة للجهات المعنية.
٢. تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة والحد من استغلال السلطة في تفضيل المصلحة العامة.



٣. تحقيق فرصة مراجعة الأداء من خارج أعضاء الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات لتحقيق رقابة فعالة ومستقلة.

٤. زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد القومي بما يساهم في رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الدخل القومي.

كما تسعى الحوكمة من خلال أنشطتها وممارستها والعديد من الضوابط الداخلية والخارجية إلى محاولة تحقيق مجموعة من الأهداف الأخرى هي:

١- العمل على رفع مستوى الأداء في مختلف الأنشطة والمجالات على المستوى القومي.

٢- تحسين عملية صنع واتخاذ القرار.

٣- بناء معيار رقابي حيوي يعتمد على الرقابة الذاتية (الرقابة المعتمدة على القيم والمبادئ والمثل العليا للأفراد في مختلف المستويات الإدارية).

٤- تقويم أداء الإدارة وتعزيز المساءلة ورفع درجة الثقة بها.

٥- تعميق ثقافة الالتزام بالقوانين والمبادئ والمعايير المنفق عليها.

٦- تحقيق العدالة والشفافية ومحاربة الفساد.

٧- معرفة رضا المواطنين عن الخدمات المحلية والتعامل مع مقدمي الخدمات، بهدف التوصية بتحسين تقديم الخدمة وتحقيد حد المواطن في الحصول على خدمة جيدة.

٨- تقييم أداء المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في تنفيذ المشروعات وتقديم الخدمات المحلية، بهدف الإرتقاء به من خلال التطور المؤسسي وبناء القدرات.

- ٩- توفير معرفة بواقع التنمية والحوكمة المحلية في كل محافظة، مما يمكن من توجيه السياسات والإستثمارات القومية لتحديد التوازن وعدالة توزيع الموارد.
- ١٠- تقييم دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في التنمية المحلية بهدف دعم وتشجيع هذا الدور وتفعيل شراكة مع الإدارة المحلية لصالح تحسين الخدمات المحلية.
- ١١- إشراك الأطراف المحمية الحكومية وغير الحكومية في تقييم التنمية المحمية وأداء المؤسسات المحمية يخدم مسؤولية محمية مشتركة عن الإصلاح وتحسين الأداء.
- ١٢- مراعاة مصالح الأطراف المختلفة وتفعيل التواصل معهم.
- ١٣- جعل عمل المؤسسات والمنظمات الخدمية أكثر يسراً ومساءلة وذات صلة لكل الأعضاء والحفاظ على درجة عالية من أهميتها وهذا ما تسعى إليه منظمات المجتمع المدني والخبراء وخصوصاً في تشكيل سياستها.

### ثالثاً: أهمية الحوكمة في منظمات العمل المحلي:

تحدد أهمية الحوكمة والحكم الرشيد فيما يلي:

- ١- تساعد الحوكمة على احترام حقوق الإنسان، ومراعاتها والوفاء بها من .
- ٢- تساعد الحوكمة على الاهتمام بالتنمية باعتبارها حجر الزاوية في تحقيق استقرار المجتمع.
- ٣- تساعد الحوكمة في تحديد صناعة القرار الفعال من خلال (تحديد، تقييم، تصميم، تطبيق، توجيه، وقياس) التدابير المتعلقة بقضية محددة.
- ٤- محاربة الفساد الداخلي وعدم السماح بوجوده ومحاولة القضاء عليه.
- ٥- تحقيق ضمان النزاهة والحيادة والاستقامة لكافة العاملين في الإدارة العليا والمديرين التنفيذيين حتى أدنى العاملين فيها.

- ٦- تفادي وجود أي أخطاء عمدية أو انحراف معتمد كان أو غير معتمد ومنع استمراره .
- ٧- محاربة الإنحرافات وعدم السماح باستمرارها.
- ٨- تقليل الأخطاء إلى أدنى قدر ممكن باستخدام النظم الرقابية التي تمنع حدوث مثل هذه الأخطاء.
- ٩- تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية وتحقيق فاعلية الإتفاق وربط الإتفاق بالانتاج.
- ١٠- تحقيق أعلى قدر من الفعالية لمراقبي الحسابات الخارجيين والتأكد من كونهم على أعلى درجة من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأية ضغوط.
- ١١- تقاوم الحوكمة الرشيدة أشكال الفساد الإداري والمالي عن طريق قيامها بتوفير الشفافية والمحاسبة، بحيث يمكن لأي مواطن أن يتأكد بأن المنظمة تترجم الموارد إلى برامج تحقق التنمية.
- ١٢- تساعد على بناء كوادر فاعلة، واعداد صف ثاني من القيادات المستقبلية.
- ١٣- تساعد في تحديد الأهداف وسبل تحقيقها، والرقابة على الأداء في المنظمة، وضمان الاستمرارية بأسلوب علمي يعتمد على دراسة احتياجات وأولويات المجتمعات المحلية وكذا الفئات المستهدفة.
- ١٤- تحقق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد والإمكانات المتاحة.
- ١٥- تساعد على تحقيق النمو الاقتصادي مما يؤدي إلى المساهمة الفاعلة في تحقيق التنمية.
- ١٦- تساعد على نمو الأعمال وتقديم الخدمات العامة الأساسية لأعضائها.
- ١٧- تحقيق الحوكمة أو الحكم الجيد أو الرشيد رضا المواطنين عن الأداء الحكومي في مجمله، حيث أن الإدارة المحلية هي في صدارة التعامل مع المواطن في كافة الخدمات الأساسية والإجراءات الإدارية.

١٨-تساعد الحوكمة على تعبئة الجهود والموارد للأطراف المحلية غير الحكومية بشكل متكامل مع الجهود الحكومية، مما يعظم الإستغلال الأمثل للموارد المحدودة.

١٩-تيسير الحوكمة عمل الإدارة المحلية بتوفير مرجعية للأداء توضح عناصر النجاح، وبالتالي تساعد على بلورة رؤية واضحة لعلاقتها بالأطراف المختلفة بما فيها الحكومة المركزية

### رابعاً: أبعاد الحوكمة الرشيدة :

**الكفاءة:** هي قدرة الأطراف الفاعلة على تنفيذ المشروعات وتوفير الخدمات المحلية بأقل تكلفة وفي وقت مناسب.

**الفعالية:** هي جودة المخرج النهائي للخدمة ودرجة رضا المواطنين عنها .  
**المشاركة:** هي مدى اشتراك الأطراف الفاعلة ( أو السماح بإشتراكها) في تحديد الاحتياجات وإعداد الخطط والموازنات ومتابعة التنفيذ وتقديم الخدمات.

**المساءلة:** هي سؤال أي من الأطراف الفاعلة عن دوره في تقديم الخدمة المحلية بهدف محاسبته مالياً أو فنياً أو إدارياً

**الشفافية:** هي مدى سهولة الحصول على معلومات تخص تقديم الخدمات المحلية ودرجة الانفتاح في العلاقة بين الأطراف الفاعلة.

**الإستجابة:** هي درجة وسرعة إستجابة الأطراف الفاعلة لرغبات وإحتياجات المواطنين من الخدمات والمرافد.

**سيادة القانون:** هي تواجد قوانين وتشريعات وقواعد تحكم أداء وسلوكيات الأطراف الفاعلة ومدى تطبيقها.

**العدالة والمساواة:**هي تقديم الأطراف الفاعلة للخدمات لكافة المواطنين على قدم المساواة طبقاً للإحتياجات ومبدأ تكافؤ الفرص.

**مكافحة الفساد:** هي تواجد نظام فعال لمنع ومجابهة الفساد ومدى تطبيقه من قبل كل من الأطراف الفاعلة.

### **خامساً: مبادئ الحوكمة الرشيدة :-**

أن الحوكمة السليمة والإدارة الرشيدة لمؤسسات الدولة تؤدي إلى تحقيق أهدافها وإنشاء نظام تتمثل في قائم على المبادئ التي أعتمدها منظمة التعاون والتنمية والتي وافقت عليها حكومات الدول أعضاء المنظمة وتكييفها بما يخدم تحقق أهداف مؤسسات الدولة المختلفة وكما يأتي:-

#### **١. المحافظة على أموال الدولة (حق الشعب) :**

تعد المحافظة على المال العام الهدف الأول لجميع الأطراف ومن أهم السبل الكفيلة بتحقيق ذلك أكمل المظلة القانونية والتشريعية وبما يتلائم مع التغيرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية عموماً والبيئة الاقتصادية المحلية بوجه خاص.

#### **٢. ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة :**

تمثل البيئة المحيطة بالمنظمة من مستثمرين أو مجهزين أو موردين أو عاملين ... الخ، فئة أصحاب المصالح بالنسبة لكل منظمة، وتعد حوكمة مؤسسات الدولة من أهم الأساليب التي تحفز هؤلاء لغرض الدخول في مختلف التعاملات مع تلك المؤسسات حيث أن المقولة الشهيرة ان رأس المال يبحث دائماً عن الاستقرار بما يؤدي إلى جذب رؤوس الأموال إلى المنظمات التي تقف على أرض صلبة وتعمل ضمن معايير وقوانين ثابتة مما يشيع روح الاطمئنان بالنسبة لكافة المتعاملين معها.

#### **٣. الإفصاح والشفافية :** يعد مبادئ الإفصاح والشفافية من أهم المبادئ

اللازمة لتحقيق أو تطبيق نظام حوكمة مؤسسات الدولة من خلال ضرورة توفر جميع المعلومات بدقة ووضوح وعدم إخفاء أي معلومة

- وأظهارها للجمهور في الوقت المناسب والإفصاح عن كافة البيانات المالية والمعلومات الأخرى وتقارير الأداء والملكية وأسلوب استخدام الصلاحيات وأن يتم الإفصاح عن المعلومات الآتية:-
- \* أهداف المؤسسات الكومية.
  - \* الرواتب والمزايا الممنوحة إلى المدراء العامين.
  - \* المخاطر التي من المتوقع أن تحيط بعمل المؤسسة.
  - \* البيانات المالية.
  - \* المسائل المادية المتصلة بالعاملين.
  - \* هياكل وسياسات الحوكمة المعتمدة.

**كما أن هناك مجموعة من المبادئ العامة يمكن توضيحها فيما يلي:**

- ١- **المحافظة على المال العام:** يمثل المال وسيلة مهمة في تقديم وتحسين جودة الخدمات العامة، مما يجعل من المحافظة عليه وحمايته هدفاً استراتيجياً لجميع الأطراف، ويتم ذلك من خلال توافر التشريعات والقوانين واللوائح والتشريعات.
- ٢- **ضمان حقوق المستفيد النهائي:** إذ ينبغي أن تكون غاية المنظمة ومخرجاتها من الخدمات التي تقدم لأعضاء المجتمع متميزة بالوضوح والتحديد وعالية الجودة، وذلك من خلال التخطيط ومراجعة القرارات، وتحديد طرق قياس الجودة .
- ٣- **ضمان حقوق المتعاملين:** يتم تعريف المستفيدين بأنهم البيئة المحيطة داخلياً وخارجياً، وجميعهم يتطلعون دائماً للتعامل مع تلك المؤسسات الأخرى التي تتعاون معها في المساعدة على تقديم الخدمات للأعضاء والتي تعمل ضمن معايير وقوانين ثابتة وعادلة وتتميز بالنزاهة

والشفافية والوضوح، وبما يضمن إشاعة روح الإطمئنان لكافة أصحاب المصالح المعنيين.

٤- **مهام وصلاحيات الإدارة العليا:** يحدد نظام الحوكمة الرشيدة مسؤوليات الإدارة العليا وسبل المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية من خلال أنظمة الرقابة الداخلية التي توفر المعلومات لكافة المستويات الإدارية وبذل الجهود اللازمة بما يتناسب مع المسؤوليات الملقاه على عاتقها وبالشكل الذي يضمن الأداء الأمثل، وكذلك ضمان سلامة تقارير النشاط والتقارير المحاسبية المالية والإدارية.

٥- **سيادة القانون:** تحتاج الحوكمة إلى نظام قانوني فاعل مقبول ويتم تطبيقه دون تحيز، ومن وجهة نظر "ميرسي كوريس" يرى المفهوم بصورة متغيرة وهو "احترام حقوق الإنسان"، وهذا يتطلب الحماية الكاملة للمواطنين وغير المواطنين في العديد من البلدان أيضاً، مثل اللاجئين، ويطلب ذلك تطبيق عادل للقانون من خلال قضاء مستقل.

٦- **وجود إطار عام للمناخ التشريعي والقوانين** تحمي حقوق الأعضاء مع تحديد المسؤوليات والواجبات.

٧- **العدالة والمعاملة المتكافئة والمتوازنة لجميع الأعضاء** في النقابات المهنية.

٨- **السياسات الواضحة** التي تحدد كيفية تجنب تعارض المصالح وخطة لتتابع السلطة في الإدارات العليا التنفيذية.

٩- **تركز الحوكمة على هدف المنظمة** وعلى النتائج للأعضاء المستفيدين من الخدمات.

١٠- **تحدد وسائل الحوكمة في النقابات المهنية** بفعالية الأداء والوضوح في تحديد الوظائف والأدوار.

١١- تعزيز قيم النقابات المهنية ككل وإظهار قيمة الحوكمة من خلال السلوك..

### سادساً: الأطراف المحلية الفاعلة في الحوكمة المحلية:

**المجلس التنفيذي:** يضم ممثلي القطاعات الخدمية والمصالح والأجهزة والهيئات العامة على المستوى المحلك إبتداءً أ من المحافظة وحتى القرية.

**المجلس الشعبي المحلي:** هي المجالس المنتخبة من المواطنين والممثلة لهم علي كافة مستويات الإدارة المحلية إبتداءً من المحافظة وحتى القرية

**الموظفون المحليون:** العاملين في دواوين المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى فضلا عن العاملين بمديريات وإدارات الخدمات.

**القطاع الخاص:** المؤسسات والجهات الهادفة للربح وتعمل في تقديم الخدمات

المحلية أو تنفيذ مشروعاتها.

**المجتمع المدني:** المنظمات غير الحكومية وغير الربحية التي تعمل في تقديم الخدمات المحلية أو تلعب دور مكمل مثل المتابعة والرقابة وضبط الجودة والمساءلة.

### سابعاً: خصائص الحوكمة الرشيدة:

ترتبط الحوكمة بشكل أساسي بسلوكيات العاملين بالمنظمات المحلية، وحتى يتحقق الغرض من وراء تطبيق الحوكمة سيتم استعراض مجموعة من الخصائص، التي يجب أن تتوفر في تلك السلوكيات وهي:

١- تحقيق الشفافية في العمليات، وصنع القرارات؛ وذلك بتقديم صورة واضحة وحقيقية .

٢- إمكانية تقييم وتقدير أعمال الإدارة العليا، والإدارة التنفيذية.



- ٣- الانضباط واتباع الأسلوب الأخلاقي المناسب والصحيح.
- ٤- العدالة واحترام حقوق كل الأعضاء ذات المصلحة.
- ٥- التركيز السليم على القضايا الاستراتيجية التي تواجه المنظمة.
- ٦- القدرة على الفصل بين إحتياجات المستفيدين وأهداف المنظمات.
- ٧- تأسيس ودعم وتقوية البنى المؤسسية والدستورية والقانونية.
- ٨- تأسيس ودعم وتقوية النظم المؤسسية الراسخة لأداء الخدمات التي تقدم لاعضاء المجتمع المحلي.
- ٩- التقيد بحكم القانون والمساواة المطلقة العادلة المنصفة بين أعضاء المجتمع المحلي المستفيدين من الخدمات المقدمة أمام القانون، مع الاستقلال الكامل لكل من السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية من دون تغول أي منها على الأخرى.
- ١٠- محاربة الفساد بكل صوره وأشكاله ومستوياته وأفراده ومجموعاته .

### ثامناً: معايير الحوكمة والحكم الرشيد

- تتفاوت معايير الحوكمة بتفاوت درجة جودة المنظومة، وبالتالي فرصة إسهامها في تحقيق نواتج فعالة، وتتمثل هذه المعايير في الآتي:
- ١- **النزاهة:** تعني درجة مناعة منظومة الحوكمة ضد الفساد، وتحقق بتوافر قواعد وهياكل تتوازن فيها السلطة والأدوار مع المساءلة ، مع توافر كوابح ضد الاستغلال للسلطات المخولة لتحقيق مصالح خاصة أو ذاتية.
  - ٢- **الكفاءة:** تمثل الاستغلال الجيد للموارد المتاحة، كما تعني أيضا الإنتاجية والجودة العالية في الأداء
  - ٣- **العدالة والمساواة:** تعني الإنصاف، وتعني حصول المستفيدين من خدمات المنظمة على ما يستحقونه من فرص أو عوائد تتناسب مع جهودهم وإسهامهم وتضحياتهم، أما المساواة فهي تعني المعاملة المتساوية

في الحقوق والحريات الأساسية، وعدم التمييز استناداً إلى اللون أو الجنس أو العقيدة أو الديانة أو الانتماء الفئوي.

٤- **التضمينية:** تمثل التضمينية اشتمال المنظمات المحلية على مشاركة الأطراف المعنية دون تهميش أو إقصاء في وضع الخطط والبرامج لمصالح الأعضاء.

### تاسعاً: عناصر الحوكمة والإدارة الرشيدة:

تعتمد الحوكمة والإدارة الرشيدة على مجموعة من العناصر الأساسية على القضاء على الفساد وبناء مجتمع مستقر. وتتمثل هذه العناصر فيما يلي:

- الشفافية الإدارية.
- المساءلة الإدارية.
- المشاركة في اتخاذ القرار.

وسنتناول فيما يلي رؤية توضيحية لهذه العناصر:

#### أولاً: الشفافية الإدارية

تعريف الشفافية الإدارية بأنها: الصراحة والمواجهة والمكاشفة والإبداعية بحيث يكون لدى العاملين القدرة على التحدث بصراحة عن وجهات نظرهم وعدم تجنب المسائل الحساسة أو المزججة وإنما مواجهتها والعمل على حلها بروح الفريق الواحد بعيداً عن الخوف والتهديد والعقاب.

وهناك من عرفها بأنها وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وبما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة للمستفيدين.

## (أ) العناصر الأساسية للشفافية الإدارية:

يوجد العديد من العناصر الأساسية ومن أهمها ما يلي:

- ١- (العلانية) ويمثل العنصر الأساسي، والخطوة الأولى في ممارسة عملية الرقابة والمساءلة على الفعاليات الإدارية، والعلانية تكون من واجب المنظمات فعلياً توفير أولويات العلانية وتنفيذ مؤتمرات وإعلام حر لتوصيل كل المعلومات للمستفيدين من عمل وخدمات المنظمة.
- ٢- (القانونية) ويتمثل ذلك بوجود النص القانوني الثابت في القوانين المحلية الذي يتيح توافر العلانية من جهة، وجواز استخدام حق الرقابة إذا ما نص القانون على حتمية والزام الجهات الإدارية الحكومية بالشفافية، وبذلك تتمكن أجهزة مكافحة الفساد ومنظمات المجتمع المدني من ممارسة دورها في كشف الخلل والانحراف في العملية الإدارية.

## (ج) أهداف الشفافية الإدارية:

- تساعد الشفافية الإدارية على إتاحة المعلومات للمستفيدين من الخدمات والشفافية الإدارية لها أهداف تساعد على تحقيقها ومن أهمها ما يلي:
- ١- محاربة الفساد بكل صوره وأشكاله.
  - ٢- منع الممارسات الإدارية الخاطئة.
  - ٣- تعزيز الرقابة الإدارية وزيادة كفاءتها من خلال الدقة والوضوح في الإيرادات والممارسات الإدارية المعمول بها.
  - ٤- توفير الوقت والتكاليف وتجنب الإرباك والفوضى في العمل.
  - ٥- ترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج، إذ يكون أداء الأعمال جماعياً والمحاسبة تكون بشكل جماعي.
  - ٦- إغلاق الأبواب أمام الروتين.

- ٧- تعزيز الدور الرقابي على عمل المنظمة.
- ٨- زيادة الثقة بنظرة العاملين والأعضاء للتنظيم الإداري القائم.

### (د) أهمية الشفافية الإدارية:

تهتم الشفافية الإدارية بسير العمل بكفاءة وتقديم الخدمات على أكمل وجه وتتجسد أهمية الشفافية الإدارية فيما يلي :

- ١- تتيح المشاركة الفعلية والفعالة لجميع الأطراف في عملية اتخاذ القرارات والرقابة عليها .
- ٢- تشجع على المنافسة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة.
- ٣- تعمل على تفعيل الاتصالات المتبادلة داخل المنظمة من ناحية ومع الأطراف الخارجية من ناحية أخرى من خلال تبادل المعلومات.
- ٤- تضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من إرضاء الفئات المستهدفة.
- ٥- تمنع الحقد والصراعات والنزاعات والأمراض الاجتماعية.
- ٦- تساعد على التعاون وتشجع على تكوين فريق عمل فعال.
- ٧- تزيد من معدلات الكفاءة والفاعلية في إنجاز الأهداف.
- ٨- تساعد على الإستمرارية والإستدامة في عمليات التنمية والحفاظ على منجزاتها.
- ٩- تساعد على إختيار الوسائل المناسبة والملائمة لتحقيق الأهداف .
- ١٠- تقلل من التهرب من المسؤولية وتساعد كل عضو في تحمل تبعات أخطاءه.
- ١١- تنمية الشعور بالولاء والانتماء بين الأعضاء.
- ١٢- تحقيق المصلحة العامة.
- ١٣- المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة.

١٤- توفير النجاح والإستمرارية لأي منظمة تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله.

١٥- إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية.

### (و) أساليب دعم وتحسين الشفافية الإدارية:

وهناك عدة أساليب واجراءات لتحسين رفع مستوى الشفافية في أداء المنظمات المحلية في مجتمع ما طالما توافرت الإرادة الحقيقية لتحقيق ذلك لدى الجهات المعنية، ونبرز أهمها فيما يلي:

١- دعم وتطوير النظام القانوني والجهاز القضائي في النقابات المهنية، وذلك بتفعيل مواد القوانين الموجودة والعمل على القيام بالدراسات المقارنة والتوصيات بإصدار قوانين جديدة بشأن محاربة للفساد.

٢- تكوين لجان للنزاهة في النقابات المهنية، وذلك من خلال تنمية النقابات المهنية والالتزام بالقيم في أداء الوظائف المختلفة التي تقوم بها النقابات المهنية.

٣- تنمية القيم الدينية والتركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد، وذلك لأن معظم حالات الفساد تتم بسرية وبطرق عالية المهارة، فلا شك أن القيم الدينية في جميع الديانات السماوية تدعو إلى الفضيلة والالتزام بالأخلاق في جميع نواحي السلوك البشري.

٤- تهيئة بيئة عمل صحية حيث تقوم بيئة العمل الصحية على محاور هي:

- أرضاء العاملين والمتابعة الموضوعية.
- بث روح الجماعة، فلا شك أن الموظف الذي يتحقق له الرضا الوظيفي سوف يكون أكثر حرصاً من غيره على الالتزام بالممارسات الإدارية السليمة والابتعاد عن الممارسات الفاسدة.

٥- دراسة وتطبيق آليات المكاشفة من خلال التأكيد على التزام موظفي النقابات المهنية بمسئولياتهم عن نشر المعلومات للأعضاء عبر آليات منظمة قانوناً والرد على إستفساراتهم.

٦- تبني برنامج لتنمية ثقافة حق المعرفة والإطلاع وحق الأعضاء في الحصول على البيانات والمعلومات في كل ما يتعلق بالنقابات المهنية.

٧- تنمية وعي موظفي النقابات المهنية بمختلف أشكال الفساد ومعرفة الأدوات والأساليب اللازمة لمكافحة، وأهمية بناء الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية، وكذلك فوائد تطبيق قيم الشفافية والنزاهة ونظم المحاسبة في محاربة الفساد.

## ٢-المساءلة الإدارية في النقابات المهنية

### (أ) تعريف المساءلة الإدارية:

هي إخضاع جميع العاملين للمساءلة حسب الظروف والحاجة، وإعطاء كل ذي حق حقه ومعاملتهم جميعاً أمام القانون سواء، وعدم التمييز بينهم، وأن يشمل ذلك كافة جوانب العمل الإداري، وهذا يتطلب وجود تشريعات تضمن ذلك.

وهناك من عرفها بأنها: "الوسائل والآليات والممارسات المستخدمة للتأكد من أن نشاط ومخرجات المنظمة توافق وتلائم الأهداف والمقاييس الموضوعه له. وهناك وجهة نظر أخرى ترى بأنها تعني أن جميع أعضاء النقابات المهنية، بما في ذلك مدير النقابة والموظفين وأعضاء مجلس الإدارة مسئولين وخاضعين للمساءلة عن قراراتهم وأعمالهم.

### (ب) أهمية المساءلة الإدارية

تساعد المساءلة الإدارية على انجاز الأعمال في النقابات المهنية في الوقت المطلوب وتتمثل أهمية المساءلة الإدارية فيما يلي:

- تسعى المساءلة إلى تعزيز وتحقيق الكفاءة والفاعلية في انجاز وتقديم الخدمات للأعضاء وإذا كان الهدف العام لأنظمة الحكم الرشيد هو مساعدة الجهاز الإداري للقطاعات المهنية على تطبيق كفاء وفعال للسياسات العامة، فإن المساءلة تساعد على تحقيق ذلك بكفاءة وفعالية.
- تزيد قدرة النقابات المهنية على انجاز المهام المطلوبة أو تحقيق الأهداف الموضوعية مما يحقق كفاءة عالية في الأداء.
- تساعد على اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لتحقيق هذه الأهداف الموضوعية وذلك يؤدي إلى زيادة فعالية المنظمات.
- يؤدي إلى تدعيم مشاركة الأعضاء في عملية الإدارة والحكم الرشيد وتظهر الأهمية القصوى لذلك في آليات المساءلة فهي تساعد على الاقبال النشط في مجالات العمل .
- مقاومة الفساد، حيث أن الفساد قد يؤدي إلى سوء توزيع في الموارد، وإلى إهتزاز منظومة القيم بصفة عامة.
- زيادة الوعي السياسي للأعضاء والمطالبة بحق التمتع بقدر متزايد من الديمقراطية، بحيث نجد أن كلما ازدادت ديمقراطية النظام السياسي، كلما ازداد الاهتمام بمكافحة الفساد، والعكس صحيح.
- الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد يمكن تحقيقها بصورة أكبر عند إتاحة المعلومات والشفافية.
- إرساء وإنتهاج سياسات تستجيب لمصالح الأعضاء.
- ضمان أن تكون السياسات والميزانيات على توزيع الموارد على ما يحتاجه الأعضاء من مجالات وخدمات (كفاءة التوزيع وإستجابته).

- توفير حوافز لموظفي الصفوف الأولى والوكالات الخدمية من أجل تحسين الأداء .

- مراقبة نوعية ما يقدم من منتجات وخدمات.

### ( د ) شروط تحقيق المساءلة الإدارية الفاعلة:

إذا كانت المساءلة ضرورية للوقوف عل طبيعة انحرافات العاملين، وطبيعة أدائهم لأدورهم، فإن هناك مجموعة من الشروط التي تحقيق المساءلة الإدارية الفاعلة وهي:.

١- وجود وثائق منشورة وواضحة تتعلق برسالة وفلسفة عمل المنظمة، وأهدافها واستراتيجيتها وخططها وموازناتها وإيراداتها ونفقاتها، وهذا مهم لأن هذه الوثائق تشكل منطقياً وعملياً المرجعية التي يتم مساءلة القيادات والعاملين فيها وفقاً لمدى التزامهم بها.

٢- تدفق المعلومات فالمساءلة تتم وفقاً للبيانات المتوفرة، ذلك لا مجال للمساءلة بدون الشفافية، وأيضاً تكتمل وظيفة الشفافية عند ربطها بالمساءلة، أي جعل العامل أو المسئول يعمل تحت مجهر واضح بحيث تتوفر المعلومات التي تمكنهم من استخدامها لقياس مدى التزام المسئولين والعاملين برسالة وفلسفة وأهداف كل منظمة.

٣- وجود هيكلية تتوفر فيها خاصية خضوع جميع الهيئات الأدنى لمساءلة ومتابعة الهيئات الأعلى، وتوفر أنظمة تحدد آليات وأشكال العلاقة بين هذه الهيئات، وهذا يعني توفير نظام يحدد طبيعة وشكل المساءلة، باعتباره الإطار القانوني لها، بما



فيها الأحكام التي تحدد حقوق وواجبات ومسئوليات الهيئات والأعضاء.

٤- وتعلق المساءلة بمدى شرعية أصحاب المصالح بالسلطة والتي ينظر إليها على أنها شرعية إذا كانت مساءلة أمام الأعضاء، وتؤكد المساءلة على عمليات اختيار السلطة بواسطة الإجراءات التي من خلالها يتم اتخاذ القرار العام ونتائج العمليات التي تؤدي إلى الفحص ورد الفعل.

(تكوين جماعات عمل ذات جاذبية فعالة لأعضائها وتكون نواة لمشاركة واسعة من جانب الأعضاء.

١- بناء القدرات أي إتاحة الفرصة أمام الأعضاء في النقابات المهنية لبناء قدراتهم والانتقال إلى حالة المفعول بهم أي الذين تحركهم قوى خارجية إلى حالة الفاعلين.

٢- العمل على تحريك الأعضاء إذا كانت قدرتهم خاملة وذلك من خلال الأعضاء النشيطة منهم أو تقديم المشورة من جانب أعضاء مجلس الإدارة للدفاع عن مشكلاته ثم ترك الأعضاء بعد ذلك لكي يعتمدوا على أنفسهم.

٣- الإيمان بقدرات الأعضاء الإبداعية والإعتراف بما لديهم من قدرات ومعرفة وإدراك تاريخهم وأسلوب معيشتهم ونوعية مواردهم ومساعدتهم على الاستفادة من كل ذلك أثناء مواجهتهم لمشكلاتهم.

٤- استخدام أسلوب الحوار أو طرح المشكلات وإيجاد المناسب وتكوين وبناء وعي ناقد لدى الأعضاء بما يشكل

جانباً مهماً في أسلوب تناولهم للمشكلات ورسم السياسات  
ووضع البرامج وتنفيذها فيما بعد.

## عاشراً: العوامل التي تؤثر على تطبيق الحوكمة الإدارية الرشيدة

هناك العديد من العوامل التي تؤثر على تطبيق الحوكمة الرشيدة من أهمها  
ما يلي:

- ١- القطاع الذي تعمل به المنظمة والمعلومات المتعلقة به من النتائج أو الخدمات: هذه العوامل تساعد على التوجيه وإرشاد بناء الحوكمة.
- ٢- استراتيجية الأعمال: تساعد على معرفة الآثار المترتبة على بناء الحوكمة.
- ٣- أوضاع عملية الإدارة أو العملية: ويوضح هذا العامل كل ما يتعلق بواقع المنظمة ومستوى تطور عملياتها.
- ٤- الإرشادات والسياسات المؤسسية: هذه العناصر قد تكون عائقاً أمام سير العمل، ولكنها تساعد على توجيه الإجراءات التنظيمية.
- ٥- بناء السلطة والتصميم التنظيمي: هذه العناصر هي العوائق المفروضة على وظائف معينة من الحوكمة، نظراً لوجود خصائص أخرى مثل (الوظيفية، المستوى، ... إلخ).
- ٦- الأدوات الحالية الموجهة نحو العمليات: تساعد هذه الأدوات على تسهيل وتمكين بناء الحوكمة.
- ٧- عملية التطور في المنظمة: تساعد على معرفة آثار بناء هذه العمليات، وتكون هذه العمليات موحدة وموثقة، وتساعد على تحسينها.

٨- **المؤسسات:** حيث يتم تجميع الأماكن التنظيمية التي تحكم وتجمع الموارد، وهي (المؤسسات الحكومية، المؤسسات، والمنظمات غير الحكومية).

٩- **أدوات السلطة:** الأدوات التي يستخدمها الحكام لمعرفة تأثير المشروع، وهي (المال، القوة العسكرية، المطالبة القانونية للمحافظة على القانون).

١٠- **التزام مدير المنظمة بالقانون:** هو النظام المفروض على طبيعة العمل والنتائج عن الالتزام بالقانون مثل (الدستور أو المعاهدة) أو المنافسة بين مديريين آخرين (كما هو الحال في السوق) أو من ثقافة مثل (الأعراف الاجتماعية).

## حادى عشر: المجالات ذات الأولوية لدعم تطبيق مفهوم

### الحوكمة

هناك مجالات عمل ذات أولوية لابد من التركيز عليها في دعم الحوكمة، حيث يحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خمسة مجالات ذات أولوية في دعم الحكمانية وهي:

- ١- مؤسسات الحكم.
- ٢- إدارة القطاعين العام والخاص.
- ٣- اللامركزية، ودعم الحكم المحلي.
- ٤- منظمات المجتمع المدني.
- ٥- إدارة الحكم في الأوضاع الاستثنائية.

فيما يلي توضيح هذه المجالات بشئى من التفصيل:

- ١- مؤسسات الحكم: الهيئات التشريعية والقضائية والانتخابية:

يعتبر وجود هيئات تشريعية، وقضائية سليمة، على المستويين الوطني والمحلي أمراً بالغ الأهمية لخلق وصون بيانات تمكينية للقضاء على الفقر، فالهيئات التشريعية تقوم بمناقشة ووضع السياسات والقوانين وتحديد أولويات الموارد التي تؤثر مباشرة على التنمية المتمركزة على الناس، وتكفل الهيئات والعمليات الانتخابية، وإجراء إنتخابات تتسم بالاستقلال والشفافية لتشكيل الهيئات التشريعية، وتدعم الهيئات القضائية سيادة القانون، وتضفي الأمن، وتوسع منظمات حقوق الإنسان في ضمان تقييد مؤسسات الحكم بالقوانين الوطنية، والإتفاقيات المعترف بها دولياً.

## ٢- إدارة القطاعين العام والخاص:

إن التنمية الدولية، وخاصة في مجال تنمية القدرات الوطنية تعد من أبرز نقاط القوة للدول المهتمة بذلك، ومن المعلوم أن التغيير البناء يتطلب ثلاثة شروط هي:

- تحديد رؤية واضحة للأهداف، وكيفية الوصول إليها.
- تحديد ودعم الناس الذين يستطيعون الاضطلاع بالقيادة، والمساعدة في الوصول إلى هذه الأهداف.
- تنمية قدرات إدارية قوية، وفعالة تخضع للمساءلة، وهياكل مؤسسية لإنجاز التغيير.

## ٣- اللامركزية ودعم الحكم المحلي:

إن إضفاء اللامركزية على الحكم من المستوى الوطني إلى الأقاليم، والمناطق والبلدان، والمناطق الريفية، والمجتمعات المحلية، يُمكن الناس من المشاركة على نحو أكثر مباشرة في عمليات الحكم، كما أن توثيق الإتصال بين المسؤولين الحكوميين، والمجتمعات، والمنظمات المحلية يشجع على تبادل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في صياغة برامج إنمائية تصمم خصيصاً

بحيث تلبي الاحتياجات، والأولويات المحلية، وتكون بالتالي أكثر فعالية واستدامة.

#### ٤ - منظمات المجتمع المدني:

منظمات المجتمع المدني هي النبع الذي يتولد منه رأس المال الاجتماعي - فيها جماعة من الناس تعمل معاً من أجل هدف مشترك - وهو الأمر اللازم للحكم الرشيد، وتستطيع منظمات المجتمع المدني أن تملأ الفراغ الذي ينشأ عن تقلص حجم الدولة، كما تستطيع أن تدعو للإصلاح الذي يعزز التنمية البشرية المستدامة، وأن تراقب خطى تنفيذ ذلك الإصلاح.

#### ٥ - إدارة الحكم في الظروف الإستثنائية:

هناك فئتان من البلدان: البلدان التي تمر بأزمات، والبلدان التي تمر بمراحل إنتقال، ويعد الإستقرار الاجتماعي والسياسي المرتبط بالحكم الرشيد أمراً أساسياً بالنسبة للتنمية البشرية المستدامة، فخلال الأزمات يصيب الدمار أول ما يصيب الأنظمة، والمؤسسات التي تحمي الفئات الضعيفة، بحيث يتحتم إعادة بنائها غير أن الحكم الرشيد هو بطبيعته مفهوم وقائي فمن خلال تثمين الأصول الإنمائية، وبناء التماسك الإجتماعي، وتوافق الآراء مع المجتمع، يمكن أن يقلل من درجة الإنكشاف، والضعف إزاء الكوارث والنزاعات - بل وأن يقلل من إحتتمالات حدوثها<sup>(١)</sup>.

## ثانى عشر: معوقات التي تواجه المنظمات فى تطبيق الحوكمة:

يوجد العديد من المعوقات التي تعيق الحوكمة ومن أهمها ما يلي:

### ١- المعوقات الإدارية:

يوجد العديد من المعوقات الإدارية والتي تعوق تطبيق الحوكمة ومن أهمها ما يلي:

- تضارب في القواعد والمعايير والفوضى الخاصة بالأنشطة.
- عدم استناد الإدارة الجيدة إلى المعارف العلمية المتاحة.
- عدم قدرة القياديين على تحمل المسؤولية واستخدام قوة الأفكار.
- غياب التنسيق بين الأنشطة أو المجالات أو الجهات الفاعلة.
- غياب التنسيق بين الجهات والهيئات التي تشارك في إنتاج المعارف التي تؤثر في عملية صنع القرار.
- افتقاد القدرة على التنفيذ الفعال حتى في حالة وجود لوائح قوية.
- صعوبة بناء نظام للحوكمة بسبب المعوقات الهيكلية الجوهرية بالمقارنة مع أنظمة الحكم الأخرى سواء كانت السياسية بالنسبة للدول ومنظمات المجتمع المدني.
- صعوبة التوافق بين "القيادة، الشرعية، الإتساق، الكفاءة" في أنظمة الحوكمة لأن غالبية السياسات المحلية لديها نقص في التوافق الجمعي وهذا يتطلب التوافق بين جميع "المعاهدات، القوانين، الصفقات، المؤسسات" للتوصل إلى نظام لتطبيق الحوكمة.
- بطء التقدم في نظام الحوكمة في منتصف القرن التاسع عشر والسبب في ذلك صعود أصحاب المصلحة مما يؤدي إلى زعزعة إستقرار النظام وعدم تقديم طلب جديد على أساس السيادة.

- تعزيز شبكة المحسوبة الواسعة وتسليم النقابات على الأقارب والمقربين ووجود أنظمة مركزية تعتمد على دعم كادر من النخب القوية والغالبية من الأعضاء لهم نفوذ سياسي ضئيل أو حقوق أخرى.
- افتقاد صنع القرار إلى الموضوعية، الشفافية، المساواة والشرعية.
- الرشوة وذلك عن طريق استخراج الدفع عن طريق المسؤولين الفاسدين لأداء خدمة مجانية لضمان إتخاذ قرار إيجابي أو لتسريع العملية.
- تعيين "الوسطاء" وتعيينهم كوكلاء للتغلب على الخلافات في النظام، وتوفير فوائد للمسؤولين للعمل لصالح موكلهم.
- الإبتزاز وهو دفع الأعضاء للعاملين لتحقيق مصالح وهو ما يساعدهم على التفرقة بين الأعضاء وبعضهم وعدم الالتزام بالقوانين.
- الوساطة والمحسوبة وهي استخدام المسؤولين نفوذهم ومناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية، الأسرة، الشركاء السياسيين والأصدقاء ويتم الحصول على المناصب الرسمية عن طريق النفوذ وليس من خلال فتح باب التعيين..
- عدم وجود العاملين مؤهلين أو مختصين لتطبيق القرارات التي تتخذها مجلس الإدارة: وهي انتقار العاملين والمسؤولين للمؤهلات والمهارات والخبرات أو قلة الموظفين والمسؤولين المؤهلين لتنفيذ العمل المطلوب.
- نقص القدرات المؤسسية وثقافة العمل لدى العاملين لتطبيق قرارات مجلس الإدارة.
- الإهمال: عدم تقديم الخدمات بصورة أكثر كفاءة للأعضاء وعدم الاستجابة لمصالحهم وعدم رعايتهم للدفاع عن حقوقهم القانونية والإهمال أمر روتيني ويبدل على عدم مساءلة المسؤولين عن أفعالهم.
- التوزيع غير العادل في أداء المهام المطلوبة للعاملين.

- التضارب في تطبيق القرارات وذلك بالنسبة للعاملين وعدم الاتفاق على آراء واحدة عند تطبيق القرارات.
- اهمال القرارات الأساسية والتركيز على القرارات الثانوية.
- الاختلاف بين مصالح أعضاء مجلس الإدارة والعاملين في النقابة.
- تركيز السلطة في يد مدير غير كفاء.
- سوء الإدارة، انعدام الفساد، انتهاكات حقوق الأعضاء، انعدام المساءلة وسوء التنظيم.
- الفساد يحدث في شكل رشوة أو محسوبية أو تزوير أو يحرم الأعضاء من حقوقهم.
- عدم الكفاءة في الإدارة والتنظيم وسوء تنمية الأعضاء.
- قلة الابداع والابتكار من الأشخاص المعنيين.
- عدم كفاية الأداء، عدم الرغبة في العمل، عدم كفاية القدرات، عدم القدرة على التعبير عن المصالح بطريقة فعالة.
- ضعف المشاركة بسبب عدم وجود أماكن متاحة لمناقشة القضايا ومصالح الأعضاء وعدم توفر قنوات اتصال وعدم فهم القيادة الإدارية لهذه القضايا.
- قلة المشاركة الفعالة من قبل القيادات الادارية لمنافشة القضايا والمشكلات وإبداء آرائهم فيها.

## ٢- المعوقات الاقتصادية:

- يوجد العديد من المعوقات الاقتصادية والتي تعوق تطبيق الحوكمة ومن أهمها ما يلي:
- ضعف الدافع، وحفظ الوظائف لمجموعة مخصصة بدلاً من تخصيصها على أساس الجدارة.



- الاحتيايل وهو استخدام فواتير مزورة من قبل العاملين تكون موجودة على المرتبات.
- التكلفة العالية للأنظمة الحديثة.
- محدودية الموارد والقدرات مما يؤدي إلى استغراق برامج الإصلاح وقتاً طويلاً وغالباً لا تصل إلى بعض أجزاء من الإدارة.
- نقص العاملين ذوي الخبرة ومحدودية الميزانية لتقديم الدعم للأعضاء.
- عدم الأخذ في الاعتبار الإمكانيات المحدودة لتحقيق الأهداف .
- انخفاض تمويل المشروعات التي تقدمها المنظمات للمستفيدين وبالتالي انخفاض فاعلية هذه المناطق.
- صعوبة الفهم المتبادل بين الأعضاء وبعضهم وسوء إدارة المدخلات وعدم كفاية الوقت لأداء المهام على الوجه الصحيح.
- نقص التمويل الأساسي.
- تضارب المصالح والقيام بالأعمال التي تستهلك الطاقة والموارد الموجودة.
- عدم مراعاة مصالح الأغلبية والاهتمام بفئة الأقليات على حساب الفئات الأخرى من الأغلبية.
- الاهتمام بالمصالح الشخصية على حساب المصالح المجتمعية.
- عدم الكفاءة في استخدام الأموال المتوفرة وهذا يقلل من مصداقية النقابة.
- عدم كفاية الموارد لتنمية قدرات الأعضاء.

- عدم القدرة على تلبية متطلبات الخدمة وذلك بسبب قلة الموارد المالية.

### المراجع المستخدمة في الفصل

- ١- صلاح الدين حسين السيبي، الانظمة المحلية والإقليمية والإتفاقيات الدولية لمكافحة الجرائم المعاصرة، مرجع سبق ذكره،
- ٢- بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة "المملكة العربية السعودية - حالة دراسية"، (جانفي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، ع ١١، ٢٠١٤)،
- ٣ (١) إدارة العامة لشئون دواوين المحاسبة والرقابة المالية، دليل رقابة الحوكمة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، (الرياض، سلسلة الأدلة المشتركة (٥)، مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ٢٠١٢.
- (١) مدحت محمد محمود أبو النصر، الحوكمة الرشيدة في إدارة مؤسسات عالية الجودة، (القاهرة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط ١، ٢٠١٥)،
- (١) صالح الشيخ محمد الكساسبية ونهلة نواف الحمود، الحاكمية المؤسسية وأثرها على أداء الشركات الصناعية المساهمة العامة، (المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، العدد الثالث، الجزء الثاني، ٢٠١٢)،
- (١) هويدا أبو الغيط، دور الحوكمة في تحسين أداء الإدارة المحلية بالتطبيق على محافظة الجيزة، (دورية البحوث التربوية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مجلة دورية ربع سنوية، السنة الثامنة والعشرون، ع ١، يناير ٢٠١٠.

منال بنت عبد العزيز بن علي العريني، واقع تطبيق الحوكمة من وجهة نظر أعضاء الهيئتين الإدارية والأكاديمية العاملين في جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، (المجلة الدولية للتربية المتخصصة، مج ٣، ع ١٢، كانون الأول، ٢٠١٤)

(١) أيمن سليمان القطاونة، مدى توافر أبعاد خصائص الحاكمية المؤسسية وأثرها في دافعية العمل في البنوك التجارية العاملة في الأردن، (مجلة دراسات العلوم الإدارية، ٢٠١١).

(١) ليلى مصطفى البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، (إدارة شئون الدولة والمجتمع، مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة، ط ٢، ٢٠٠١)

فاطمة المؤقت وآخرون، مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني، (القدس، الأنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠٠٧).

عصمت سليم القرالة، الحكمانية في الأداء الوظيفي، (عمان، دار جليس الزمان، ط ١، ٢٠١١)

## الفصل الحادى عشر

### الفساد الإداري : الآليات وسبل المواجهة

#### مقدمة

- ١- مفهوم الفساد الإداري
- ٢- أنواع وصور الفساد
- ٣- أسباب الفساد الإداري
- ٤- مشكلة الفساد الإداري بالدول النامية
- ٥- الباعث على الفساد الإداري في الدول النامية
- ٦- مشكلة تسرب العاملين
- ٧- تحطيم الولاء المؤسسي لدى العاملين
- ٨- السلبيات التي أدت إلى انتشار الفساد في الإدارة العامة المصرية
- ٩- المشكلة المتصلة بإعداد وتنفيذ خطة التنمية الإدارية
- ١٤- آليات مكافحة الفساد فى المحليات

## " المقدمة "

يعد الفساد ظاهرة اجتماعية قديمة وحديثة تتصل بالطبيعة البشرية وقد عرفت المجتمعات الإنسانية في كل الأزمنة والعصور فلا يخلو منها أي مجتمع مهما بلغ من مراحل النمو والتطور ، وهذا يعني أن الفساد ظاهرة دولية تعاني منه كل المجتمعات النامية منها والمتقدمة على حد سواء لكن بمستويات تختلف باختلاف التقدم الحضاري والإنساني .

وقد حظى موضوع الفساد الإداري في السنوات الأخيرة باهتمام كبير من مختلف المستويات الحكومية ومن قبل المنظمات الإقليمية والدولية والباحثين والمهتمين على اعتبار أن الفساد الإداري أصبح أداة من أدوات الحكم والإدارة في العديد من الدول النامية .

إلا أن ظاهرة الفساد الإداري في عمل المؤسسات والهيئات والمرافق الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص ما هو إلا تعبير عن وجود خلل في إدارة الدولة وانحراف عن الأسس التي أنشئت من أجلها تلك المؤسسات والمتمثلة في تنظيم العلاقة بين المواطن والدولة .

وهذا ما دفعنا لاختيار مشكلة الفساد الإداري كأحد المشكلات التي تواجه الإدارة وتعوقها عن ممارسة عملها وتحقيق أهدافها لذلك نحن خلال هذا البحث سوف نتناول الفساد الإداري من حيث مفهومه ، أنواعه ، أسبابه ، اتجاهاته ، المشكلات المترتبة عليها وصولاً إلى مقترحات واستراتيجيات للتغلب على هذه المشكلة وتفعيل دور الإدارة ، وهذا ما سيتضح خلال الصفحات القادمة .

## **أولاً: مفهوم الفساد الإداري :**

لقد تعددت التعاريف التي أطلقت لتوضيح مفهوم الفساد الإداري وقد يعزى سبب ذلك إلى اختلاف المدارس الفلسفية التي تناولت موضوع الفساد الإداري واختلاف المدارس الفلسفية قد يعود سببه إلى اختلاف أفكار وثقافات وتوجهات رواد هذه المدارس من الكتاب والمنظرين والعلماء .

### **حيث عرف الفساد الإداري بصورة عامة على أنه :**

" كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته " .  
إلا أن أغلب التعاريف جاءت متفكة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التي تتركها في كل مستويات الحكومة ومؤسساتها وهيكلها التنظيمية.

### **تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية للفساد الإداري هو :**

" الخروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة " .

### **تعريف صندوق النقد الدولي " IMF " للفساد الإداري :**

" علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعات ذات علاقة بين الأفراد " مفهوم الفعل الفاسد :

الفساد نوع من السلوك الذي ينحرف عن مستوى السلوك السائد والذي يعتقد أنه مقبول في مجال معين مثل : المجال الإداري ، ولكن هذا ليس كل ما في الأمر إذ أن الفساد سلوك منحرف ، مقرون بهدف معين ، يتمثل في المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة وبذلك يكون الفعل الفاسد هنا بمثابة سلوك معاد سواء كان رسمي او غير رسمي

بحيث يضمن للشخص الذي يقوم به مميزات واضحة ومكاسب معينة مثل : المكافأة المادية ، والترقية السريعة ، وبذلك يترتب على جميع صور السلوك الفاسد هذه خسارة مادية أو أدبية أو مالية للجمهور من ناحية والتنظيمات الإدارية من ناحية أخرى .

**\* وبذلك يمكننا تمييز بعض الجوانب الأساسية في الفعل الفاسد ،**

**يتمثل :**

**أولها :** في أن الفساد يوجد أينما وجد شخص مسئول عن أداء بعض الأعمار التي يأخذ مقابلها مكافآت مادية في حين أنه يحرص على أداء أعمال ترضي من يقدم له المكافآت المادية أو غيرها من صور الفساد ومن ثم يرتبط أدائه للمصالح العامة بمثل هذه الالتزامات من الآخرين وإذا لم يكن هذا الجانب كافياً لتعيين أبعاد الفساد .

**ثانيها :** وهو يلقي مزيداً من الضوء إذ أن استعمال سلطة عامة مرتبطة بوضعه الوظيفي كوسيلة للمنفعة الشخصية أو لصالح مجموعة معينة عن طريق خرق القانون أو السلوك الأخلاقي يؤدي بدون شك إلى حدوث خسارة للآخرين ، وعلى وجه الخصوص الجمهور الذي ترتبط مصالحه بالتنظيمات التي يعمل بها الأشخاص المفسدون وللعلل الفاسد هنا مظاهر عدة منها الاختلاس ، الرشوة والخيانة والخبذة والتحايل والسرقة .

**\*\*\* وللعلل الفاسد نتيجتين أساسيتين هما :**

**(أ) نتائج ذاتية :-**

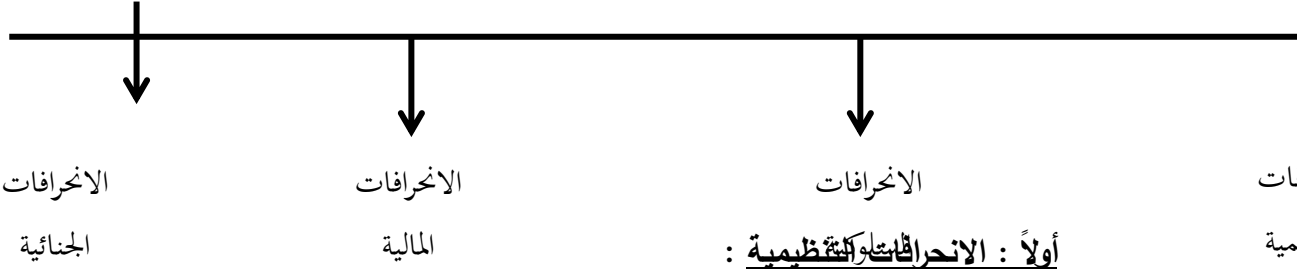
تتمثل النتائج الذاتية للعلل الفاسد فيما نثيره الأسئلة الآتية في الأذهان من أفكار تتصل : بمدى تأثير السلوك بهذه الطريقة على عمل الموظفين الذي يعد سلوكهم فاسداً ؟ وما يتركه هذا السلوك من أثر على مواقف أو سلوك الآخرين ؟

**(ب) نتائج موضوعية :**

النتائج الموضوعية للفعل الفاسد ترتبط بما تتضمنه الأسئلة التالية من أفكار تتمثل في : ماهية المصادر الفعلية للفساد ، وما سبب هذا التحول ؟ وما هي الآثار المترتبة عليه .

### أنواع وصور الفساد الإداري :

يقسم الشميمري الفساد الإداري إلى أربع مجموعات ، وهي :



#### أولاً : الانحرافات الوظيفية :

ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل ومن أهمها :

#### (١) عدم احترام العمل :

ومن صور ذلك : (التأخر في الحضور صباحاً ، الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي ، النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته ، قراءة الجرائد واستقبال الزوار ، التنقل من مكتب إلى آخر) .

#### (٢) امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه :

ومن صور ذلك : (رفض الموظف أداء العمل المكلف به ، عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح ، التأخير في أداء العمل) .

#### (٣) التراخي :

ومن صور ذلك : (الكسل ، الرغبة في الحصول على أكبر أجر مقابل أقل جهد ، تنفيذ الحد الأدنى من العمل) .



#### ٤- عدم الالتزام بأوامر تعليمات الرؤساء :

ومن صور ذلك : (العدوانية نحو الرئيس ، عدم إطاعة أوامر الرئيس ، البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس) .

#### ٥- السلبية :

ومن صور ذلك : (اللامبالاة ، عدم إبداء الرأي ، عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار ، العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات ، الانعزالية ، عدم الرغبة في التعاون ، عدم تشجيع العمل الجماعي ، تجنب الاتصال بالأفراد ) .

#### ٦- عدم تحمل المسؤولية :

ومن صور ذلك : ( تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر ، التهرب من الإمضاءات والتوقعات لعدم تحمل المسؤولية ) .

ثانياً : الانحرافات السلوكية : ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه ومن أهمها :

(١) عدم المحافظة على كرامة الوظيفة : ومن صور ذلك : ( ارتكاب الموظف لفعل مذل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في الجرائم الأخلاقية ) .

(٢) سوء استعمال السلطة : ومن صور ذلك : تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم .

(٣) المحسوبية : ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج .

(٤) الوساطة : فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلاً من أشكال تبادل المصالح .

ثالثاً : **الانحرافات المالية** :ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي

تتصل بسير العمل النوط بالموظف ، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي :

١- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة .

٢- **فرض المغارم** :وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع

من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو

استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور

الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم .

٣- **الإسراف في استخدام المال العام** :ومن صورهِ : تبديد الأموال العامة

في الإنفاق على الأبنية والأثاث ، المبالغة في استخدام المقتنيات العامة

في الأمور الشخصية، إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية

والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي

والتأييد والتوديع .

رابعاً : **الانحرافات الجنائية** :

**ومن أكثرها ما يلي :**

١- الرشوة

٢- اختلاس المال العام

٣- التزوير

\* نقشي الرشوة والفساد الإداري :

من الأمور البالغة الأهمية التي تصاحب موجة التضخم في مصر وما

يستتبعه ذلك من انحطاط شرائح اجتماعية وصعود شرائح أخرى في سلم

مستوى المعيشة نقشي الرشوة والفساد الإداري كأساليب مضادة يلجأ إليها

بعض الأفراد ( الفئات ) لتعويضهم عما يفقدونه من عملية إعادة توزيع

الدخل القومي التي يحدثها التضخم بطريقة عمياء تضر بهم ومعظم الذين

يضارون من التضخم من أصحاب الدخول الثابتة وهم في العادة موظفي

الإدارة الحكومية فإنهم يلجأون إلى الرشوة كمصدر للدخل الإضافي لمواجهة موجة الغلاء التي تطحنهم ويحول الموظف عادةً القدر المتاح من المسؤولية والاختصاص إلى مصدر للدخل غير المشروع أما من خلال عدم تقديم خدمة مشروعة إلا نظير مقابل أو تقديم خدمة غير مشروعة لنظير مقابل .

كل هذا لا يؤدي إلى تنمية قدرات البشر أو توظيفهم بشكل كفاء وذلك لأنه لن يعود عليهم بالجانب المادي المطلوب للمعيشة في حياة كريمة وهذا من وجهة نظر المرتشي ، ولا بد من مواجهة هذه المشكلة بشكل متكامل لكل أجهزة الدولة ومؤسساتها وزيادة الأجور والحوافز والبدلات للموظفين وغيرها من الأساليب التي تواجه هذه المشكلة .

### أسباب الفساد الإداري :

تتعدد الأسباب المؤدية على الفساد الإداري وتنقسم إلى مجموعتين

أسباب بيئية داخلية قانونية

أسباب بيئية اجتماعية خارجية

\* وفيما يلي عرض توضيحي لكل سبب من هذه كما يلي :

أولاً : أسباب بيئية اجتماعية خارجية وتنقسم إلى :

١- أسباب تربوية وسلوكية :-

عدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في نفوس الأطفال مما يؤدي إلى سلوكيات غير حميدة بقبول الرشوة وعدم المسؤولية وعدم احترام القانون .

٢- أسباب اقتصادية :-

فيعاني أكثر الموظفين خصوصاً في الدول النامية من نقص كبير في الرواتب والامتيازات ما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشة

ومن هنا يجد الموظف نفسه مضطراً لتقبل الهدية ( الرشوة ) من المواطنين ليسد بها النقص المادي الناتج عن ضعف الرواتب .

### ٣- أسباب سياسية :-

تواجه بعض الدول خصوصاً في الدول النامية تغييرات في الحكومات والنظم الحاكمة فتتقلب من ديمقراطية إلى ديكتاتورية والعكس ، الأمر الذي يخلق جواً من عدم الاستقرار السياسي مما يهيء الجو للفساد الإداري .

ثانياً : أسباب بيئية داخلية ( قانونية ) :-

وتتمثل في الإجراءات المعقدة ( البيروقراطية ) وغموض التشريعات وتعددتها أو عدم العمل بها ، ضمن المؤسسة لعدم اعتمادها على الكفاءات الجيدة في الجوانب الإدارية.

\* وهناك وجهة نظر أخرى ترى أن أسباب الفساد الإداري هي :

- ١- استمرار أصحاب المناصب الإدارية والحكومية في مراكزهم .
- ٢- تعاقب الجهات الرقابية العامة عن الصفقات الكبيرة .
- ٣- عدم وجود نية صارمة من الحكومة لمحاربة الفساد .
- ٤- الإدارة البيروقراطية والمركزية وعدم المشاركة في الإدارة .
- ٥- أسباب اجتماعية لها علاقة بالقيم والأعراف والتقاليد .
- ٦- أسباب سياسية أهمها تقليد مؤسسات المجتمع المدني وعدم فعالية السلطة التشريعية وعدم فعالية السلطة الإعلامية .
- ٧- الأشخاص الفاسدين الذين ينقلون الفساد أينما انتقلوا .
- ٨- الثقافة السائدة المشجعة على الفساد في المؤسسات .
- ٩- تمتع البعض بحصانات تجعلهم بمنأى عن المحاسبة .
- ١٠- ضعف دور الصحافة والإعلام في كشف المفسدين والفاستدين .

- ١١- الإنفاق الغير مبرر في نهاية العام بحجة رفع نسبة تنفيذ الخطط بينما هدف ذلك تبرير النفقات .
- ١٢- تجيير النصوص الدينية لتبرير الفساد كأن نقول بأن الرسول (ص) قبل الهدية .
- ١٣- المزايا الكبيرة الممنوحة للمسؤولين كالسيارات الفخمة وأذونات السفر .
- ١٤- اقتصار المحاسبة على صغار الموظفين دون الكبار .
- ١٥- عدم تطبيق القوانين النافذة والالتفاف عليها .
- ١٦- اعتماد النهج الاقتصادي الاشتراكي المركزي سابقاً .
- ١٧- عدم تكافؤ الفرص والمساواة والعدالة .
- ١٨- انخفاض مستوى الدخل والمعيشة وعدم تأمين متطلبات العيش الكريم .
- ١٩- أسباب تربية وأخلاقية .
- ٢٠- التخلف والجهل في المؤسسات والمجتمع .
- ٢١- عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب .
- ٢٢- ضعف فعالية التعددية الحزبية والسياسية .
- ٢٣- عدم العدالة في توزيع الثروة والدخول
- مشكلة الفساد الإداري بالدول النامية :**

شغلت مشكلة الفساد الإداري في الدول النامية بعض المهتمين بشئون الإدارة ، والدول النامية فتناول **روبرت تلمان** الإدارة والتنمية والفساد في الدول الحديثة واهتم كل من **رونالد رايت** و**إدجار سمبكنز** بمشكلة الفساد في الدول النامية أما **كولين لينز** فقد تناول مشكلة الفساد بالدول النامية والبواعث الكامنة وراء الفعل الفاسد أضف إلى ذلك تأملات البروفيسور **رالف برايان** حول الفساد البيروقراطي .

ومن الدراسات المختلفة يتضح أن كل من روبرت تلمان وبريانت قد ربطا الفساد الإداري بطبيعة البناء البيروقراطي الحديث الذي تؤكد عليه الحكومات المختلفة والذي ينتشر على كافة المستويات السياسية والصناعية إذ ذهب تلمان إلى أن الفساد الإداري باختصار يمكن أن يأخذ مكانة في بيئة توفر فيها الحكومة الرسمية النسق البيروقراطي الحديث الذي يعاني من ازدواجية الشخصية الإدارية التي مازالت متمسكة بالمعايير التقليدية في الإدارة في ظروف التنظيم الإداري الحديث وبذلك نجدها تميل للدخول في عمليات غير معتمدة مثل الرشوة وتشغيل أقارب غير مؤهلين ، في سرية تامة وقد أشار روبرت تلمان من أن الإدارات التي يتفشى فيها الفساد هي تلك التي تقدم فيها الخدمة لعملائها بسرعة وكفاية أكثر بواسطة البيروقراطي ، الذي يمكن استمالته بسهولة لتقديم مجهود إضافي .

وقد يكون من وسائل استمالته تلك الضغط على العلاقات الشخصية بالتقرب إليه والتعرف عليه ومن ثم يكون محتملاً لتقديم رشوة بصورها المتعددة سواء كانت عينية أو معنوية أو مالية هذا فضلاً عن أثر التعقيدات البيروقراطية على مصالح الجماهير والمؤسسات التي تتعامل مع تلك الإدارات التي يتفشى بها الفساد .

وقد وضح ذلك من قول روبرت تلمان بأن كافة صور الفساد ومنها الرشوة تنتشر بشكل واضح في الإدارات التي تؤكد على سلطة البيروقراطية وذلك ما أوضحته تأملات رالف بريانت حول الفساد البيروقراطي حيث ذهب إلى أن الفساد موجود بكافة صورته في جميع أشكال النسق البيروقراطي وعلى مدى فترات تطور البيروقراطية .

أما عن علاقة الفساد بالتنمية الاقتصادية فقد اهتم بها ليف من الباحثين أمثال روبرت تليمان وناتانيل في دراسته للتنمية الاقتصادية خلال الفساد

البيروقراطي حيث ذهب إلى أن الفساد البيروقراطي يسهم في عملية التنمية الاقتصادية .

ورأى **ليف** في هذا الأمر الإشارة إلى أن الفساد يمكن أن يسمح للمراقبين التجاريين في المجتمع بالتغلب على المواقف المعوقة للنمو والتقليل من الخوف وذلك يخلق مناخاً مناسباً للاستثمار كما أنه يساعد الحكومة على تحسين مشاريعها بتوسيع التزاماتها بصورة تتجاوز رغبة واضعي الخطة من ضيق الأفق ، **ليف** هنا يريد أن يؤكد قضية مؤداها أن حكومات الدول النامية تتأثر بالتضخم الذي يعمل بهذه التنمية والذي يصاحبه صور عديدة من الفساد الذي يكشف عن أبعاد المشكلة .

ومع ذلك ينطوي رأي **ليف** على أفكار لها اعتبارها وتوجهاً إلى إمكان أن يكون للفساد في بيئات معينة وبأشخاص معينين دوراً إيجابياً في التنمية الاقتصادية.

### الباعث على الفساد الإداري في الدول النامية :-

لما كانت الدول النامية في حالة تطور مستمرة ، فقد اقتضى الحال تطوير الجهاز الإداري ، بالقدر الذي يتعادل مع التطور الذي تحل به ظروف المجتمع ، وأوضاعه الاقتصادية ، والثقافية ، والاجتماعية والسياسية ومن ثم ذهب "**كولين لينز**" إلى أن الدول الحديثة تعاني من صور الفساد ، والذي يرجع في نظره لبعض العوامل منها .

١- ضعف فكرة المصلحة العامة نظراً لحدائتها بالدولة ، وما يرتبط بها من أهداف رسمية ، وكذلك المكاتب والمؤسسات المهمة بمصلحة الجمهور .

٢- وأن الباعث للفساد الإداري يتمثل أيضاً فيما يعانيه المسؤولين بالإدارة من ناحية ، وضغط الأقارب عليهم من ناحية أخرى .

٣- غياب وعي الأشخاص بالقواعد ، وحتى لو توفر الوعي بين بعضهم ، فإنهم لا يلتزمون بالقوانين ،  
إن " رالف برايباني " بعد أن يتناول تفسير مشكلة الفساد من خلال تحليله لاثني عشر عامل من العوامل الإيجابية التي يمكن استخدامها للقضاء على الفساد والتي يكشف كل منها عن جانب معين من المشكلة توزعت بين الفضيلة الذاتية ، التعليم العام ، التعليم الديني والاستعمار ، والفقر والعقاب القاسي الذي يفرض على الأعمال الإدارية كوسيلة للسيطرة على الفساد ومرحلة التنمية القومية ، وبناء الحكومة ، والبيئة ، كما يؤكد على بعض المقاييس الموضوعية ، المتعلقة بالمشاكل الخاصة التي تواجه الدول النامية ، والتي تجعل مشكلة الفساد أكثر تعقيداً وتزيد من صعوبة ضبطها في انساق المستحدثة ، وقد حصر هذه المشاكل في .

#### ١- المعيار الأخلاقي العام :

الذي يؤكد عليه المجتمع ، والذي يصعب تطبيقه على المستوى الإداري وذلك مثل القيم الدينية التي لم تطبق في المجال الإداري ، وهو هنا يشير للفتاوت بين السلوك والقيم السائدة في المجتمع ، هذا فضلاً عما يعانيه النظام من صراعات بين القيم . إذ أن المعيار البيروقراطي يتطلب اتخاذ القرارات دون النظر إلى المصلحة الشخصية ، أو ضغط الجماعة في حين أن معايير المجتمع النامي . تؤكد كثيراً على ولاء الأسرة ، والاتصال الجماعي .

#### ٢- الانفصال عن الضغوط الأسرية :

وهنا نشير لقضية هامة مؤداها التوازن بين حساسية الجمهور ، وحالة الانعزال عن الضغوط السياسية ، وذلك لأن الولاء الشخصي ، والالتزام بقواعد البيروقراطية مازال يعد فضيلة أكثر من التمسك بفكرة



موضوعية عن العدل ، ومن ثم يفضي الازدواج هذا على المستوى الإداري لكثير من صور الفساد الإداري مثل المحسوبية وتعيين الأقارب وقبول رشاي والتحيز في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين .

### ٣- نقص المعرفة الوثيقة بالعمل :

ومن العوامل الكامنة وراء الفساد الإداري ، نقص المعرفة الوثيقة بالعمل لدى المديرين حيث يكون أداء العمل الإداري يتطلب معرفة ومهارة تفوق معرفتهم ومهارتهم . ومن ثم يكون أداء للعمل أقل . ولذا يسيء في إدارته للعمل من الداخل ، وفي علاقته بالجمهور . ويصاحب ذلك انتشار العديد من صور الفساد .

### ٤- نقص المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات :

أن نقص المعلومات حول الأجهزة وأساليب عملها وتعاملها مع الجمهور ، وعدم طرح الخطط للتليل والنقد أمام الجمهور ، وحرمان الجمهور من المشاركة في مناقشته هذه الخطط ، يجعل معلومات الأجهزة والمؤسسات حبيسة عن الجمهور ، وبذلك لا يعرف التصرف السليم عند تعامله مع تلك الأجهزة ومن ثم تظهر بعض صور الفساد مثل الرشوة عند تعامله معها .

### \*\*\* مشكلة تسرب العاملين :

إن مشكلة تسرب العاملين في المنظمات التي يعملون بها مشكلة كبرى لها أسباب عديدة ورائها . على قمة هذه الأسباب انخفاض أو ضعف الولاء المؤسسي لدى هؤلاء العاملين . وللأسف مع أن هذه المشكلة خطيرة وخاصة إذا ذهب هؤلاء العاملين المتسربين إلى العمل في المنظمات المنافسة إلا أنها لا تأخذ الاهتمام المناسب .

ويقع المديرون في أخطاء تسهم في زيادة معدلات تسرب العاملين في منظماتهم، وذلك على سبيل المثال :

عندما يكون أسلوب قيادتهم فوضوي أو ديكتاتوري ، وعندما يصدرن قرارات خاطئة تهدف إلى زيادة الأرباح وتخفيض النفقات على حساب العاملين والعملاء . وذلك من خلال على سبيل المثال تجميد مرتبات العاملين أو تقليلها أو إلغاء المكافآت التي تصرف فيهم أو تقليل جودة المنتجات أو حجمها أو وزنها . ويجب توضيح أن زيادة الأرباح له طرق عديدة أخرى منها : ابتكار منتجات جديدة يحتاجها السوق وفتح أسواق جديدة وإدخال تكنولوجيا جديدة تقلل من تكلفة إنتاج المنتجات مما يقلل من سعرها وبالتالي كسب عملاء جدد للمنظمة<sup>١</sup>.

**تحطيم الولاء المؤسسي لدى العاملين :**

تدعي غالبية المنظمات أن العاملين لديها هم رأس مالها الحقيقي ، ولكنها في الواقع تنتظر لهم نظرة متخلفة فترى أن الموظف يحتاج إلى المنظمة أكثر من مما تحتاجه المنظمة . ولكن على المنظمة أن تسوق وظائفها كما تسوق منتجاتها سواء سلع أو خدمات ، وعليها أن تجذب العاملين وتحفظ بهم وتحفزهم تخدمهم كما تخدم العملاء . بدايةً القضاء على الولاء المؤسسي لدى العاملين هو النظر إلى تكلفة الموظف / العامل وإغفال قيمته المضافة إلى المنظمة . فتخفيض عدد العاملين بالفصل الجماعي أو بالمعاش المبكر بحجة الخصخصة وخفض التكاليف بإنقاص الرواتب أو تجميدها ، وساعات العمل المجففة وغياب التأمين ، كلها عوامل تحطم الولاء المؤسسي لدى العاملين .

ويقول فريدريك رايتشلد أن هذه العوامل ليست وحدها المسؤولة عن ضعف أو تقليل الولاء المؤسسي لدى العاملين ، بل هناك عوامل أخرى مثل :-

العمل الممل ، والاستهانة بمجهود العاملين ، والرقابة لتصعيد الأخطاء ، والإحساس بالظلم ، وضعف للقيمة التي تقدمها المنظمة للعاملين ، والتغيير المستمر بشكل أكثر من اللازم ، وإخفاء الحقائق .

شهدت الإدارة العامة المصرية سلبيات أدت إلى انتشار الفساد ومن ثم كانت من العوامل المؤدية إلى قيام الثورة المصرية في ٢٠١١ وهي :

١- عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية رغم وجود سلطة مختصة لكل جهة مع الجهاز والتنظيم والإدارة وأي تعديل يعتمد من نفس الجهتين لكن هناك مشاكل كثيرة مثل :

- قدم تلك الهياكل وعدم تحديثها باستمرار .

- التداخل في الاختصاصات بين الجهات الحكومية وانتشار النزاعات بينها مما يعطل مصالح المواطنين .

٢- **عدم تجديد بطاقات الوصف بدقة** : لكل وظيفة وصف بياناتها الحساسة المميزة لها عن باقي الوظائف من حيث الواجبات والمسئوليات والعلاقات لمنح الموظف أنه مسئول تجاه من ومن مسئول تجاهه وهو الأمر الغير واضح في بطاقات الجهاز الإداري أما العلاقات فضفاضة في التعريف بالإضافة إلى اعتبارها سرية ويصعب على صاحبها الإطلاع عليها خشية التمسك المنصوص عليها بها .

٣- **البيروقراطية الحكومية وتعقد الإجراءات** : ويقصد بالبيروقراطية المعنى السيء الخاص بتطويل الإجراءات الحكومية بشكل ابتزازي لدفع المتعاملين حكومي على دفع الرشاوى للحصول على الخدمة التي يريدونها وهو ما سعى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة للقيام بجهود لتقليل ذلك التطويل وتوضح الإجراءات للمتعاملين مع الكثير من الجهات الحكومية من أبحاث توضيحية لمتطلبات الحصول على الخدمة وتقليل مراحل الاتصال بين طالب الخدمة ومؤديها بالإضافة إلى عناوين الجهات التي

يمكن اللجوء إليها في حالة الشكاوى ولكن يظل هناك احتياج لتعميم تلك الإجراءات في الدولة مازالت لم تصلها تلك الأساليب الإدارية .

٤- ضعف الرقابة الذاتية في الأجهزة الحكومية : هناك إدارات التفتيش والمتابعة أو التفتيش المالي والإداري والتي عندما تكتشف فساد تحوله الشئون القانونية ولكن يعيق ذلك ما يلي:

- تبعية تلك الإدارات للرئيس الإداري للجهة الإدارية مما يعيق حرية تلك الإدارات في الكشف عن الفساد .

- غياب التفتيش المركزي من الجهات الرئيسية على الجهات الفرعية التأكد من قيامها بمهامها التفتيشية والمتابعة وتقديم الدعم الفني في حالة الاحتياج .

٥- أسباب تتعلق بنظم التعيين والترقية : فنظام التعيين الدائم والمؤقت المتبعة في الجهاز الإداري بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ جعل الجهة المختصة بوضع الامتحانات والتقييم والدرجات بالشكل الذي جعل معه المحسوبية تلعب دوراً رئيسياً . كذلك نظام الترقية المعتمد على الأقدمية حين فترة البقاء في الوظيفة يخرج قيادات غير مؤهلة والنظام المبني على السلطة التقديرية للجهة الإدارية الذي جعل المحسوبية دوراً أكبر من الكفاءة .

٦- المرتبات والأجور والتي من أهم مشاكلها :

- ضعف القيمة الحقيقية للمرتبات في قطاعات عديدة وارتفاع معدل التضخم بشكل أكبر من الزيادة التي تحدث .

- عدم العدالة في توزيع المرتبات سواء بين نفس الدرجات الوظيفية المتشابهة في الواجبات والمسئوليات المختلفة كالمحليات والحكومة المركزية حيث العاملين في المحليات يمثلون ٥٤% من إجمالي قوة العمل

في الوظيفة يمثلون ٤٠% من إجمالي الأجور مقابل أن موظفي المستوى المركزي يمثلون ٣١% فقط من قوة العمل ويحصلون من إجمالي الأجور - كذلك عدم ربط الأجور المغيرة بالأداء كالمكافآت والحوافز وبالتالي عدم ارتباطها بالجدارة والكفاءة حيث تحكم المحسوبة ويساعد على ذلك أن المرتب الأساسي في معظم أجهزة الدولة شديد الضعف ويكاد يمثل أقل من إجمالي صافي المرتب الذي يتقاضاه الموظف .

#### ٧- المركزية والفردية في إدارة الشأن العام :

- فالحكومة المركزية في العاصمة هي صانع السياسات الرئيسية في الدولة دون أي دور يذكر لباقي المؤسسات المدنية أو المحلية الأمر الذي يصل أحياناً لأصغر العمليات الصغيرة وعلى سبيل المثال تغير نشأة نشاط قطعة أرض يتطلب تصريح وليس فقط قرار من الحكومة .

- الفردية في اتخاذ القرارات للسعي لتحقيق المصالح الشخصية وانتشار الفساد واستئثار العاصمة بالنصب للموارد البشرية وتركيز الخدمات لصالح قطاعات أو فئات محدودة دون بقية المجتمع .

#### ٨- عدم الشفافية في إدارة الشأن العام :

- الأصل في مصر عدم إتاحة المعلومات واعتبارها شديدة السرية حتى لو كانت معلومات بسيطة .

- القرار المنشئ للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء المسئول عن نشر البيانات عن الدولة ينص على عدم قيام الحكومة أو موظف بند رأي من تلك المعلومات أي من وسائل الإعلام .

- قانون العاملين في الدولة ينص على عدم قيام الموظف بنشر أي تصريح إلا بموافقة من الرئيس المختص أي فرض للكشف عن أي فساد الأمر الذي يساعد على انتشاره .

- الجهاز المركزي للمحاسبات يقدم تقاريره للجهات الرسمية وتعتبر سرية وبالتالي البيئة الشفافة لا ينمو فيها الفساد لأنها تساعد على سرعة الكشف عليهم وكذلك كل العوامل التي من أهم العوامل التي ساعدت على قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ كونها أنشأت فئات من المنتفعين تسعى لمصلحتها دون المصلحة العامة للمجتمع .

### المشكلات المتصلة بإعداد وتنفيذ خطة التنمية الإدارية :

انتهجت الدول العربية كافة منهج تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية اعتقاداً منها أن هذا المنهج سيققق لها السرعة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى معيشة أبناء الشعب وتذليل مشكلات ومعوقات النمو الاقتصادي والاجتماعي .

فمن طريق استخدام منهجيات التخطيط الاقتصادي الشامل يمكن توجيه عوامل الإنتاج والموارد المتاحة في أي قطر من الأقطار نحو تحقيق أهداف مركزية متفق عليها للوصول إلى أنسب النمو المستهدفة لكافة القطاعات الاقتصادية الإنتاجية والخدمية . وقد ثبت من الكثير من التجارب أن هذا التوجه وهذا المنهج المركزي وعلى أساس المشروع العام هو خير من التوجه على أساس المشروع الفردي خاصةً للدول النامية التي تعاني من انخفاض مستويات النمو الاقتصادي وانخفاض معدلات الإنتاجية وارتفاع نسبة البطالة .

ولما كان هذا هو حال الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية عموماً ومنها الأقطار العربية ولما كانت بعض الحلول لهذه المشكلات والمعوقات تكمن في استخدام منهجيات التخطيط الاقتصادي والاجتماعي فلماذا ألا تستخدم هذه المنهجيات في مواجهة ومعالجة مشكلات ومعوقات الإدارة والتنظيم في قطار العالم العربي وهي متعددة وواضحة والبعض منها راسخة الجذور وذلك لأجل أحداث التغييرات الهادفة في الأجهزة

الإدارية ورفع مستواها لتصبح أكثر قدرة على التنفيذ لمشروعات التنمية القومية وأكثر قدرةً على مواجهة احتياجات أبناء الشعب وتلبية مصالحهم وهكذا أوجدت بعض الدول العربية نفسها تسير في اتجاه تخطيط نشاطات التنمية الإدارية ، ومن هذه الدول قطر العراق الذي يمتلك تجربة جديرة بالبحث والدراسة لاستنباط واستخلاص العبر والتجارب منها بهدف تطوير هذه المنهجية ووضعها على أسس راسخة وثابتة ونشرها بين جميع أقطار الوطن العربي.

ويمكن القول ان إعداد وتنفيذ خطة التنمية الإدارية في أي قطر من الأقطار العربية سيواجه حملة من المشكلات والمعوقات التي يتم عرض البعض منها كما يلي :

١- تعاني معظم الأجهزة المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ نشاطات وبرامج التنمية الإدارية من نقص شديد في الكادر المؤهل والقادر على تخطيط وتنفيذ برامج التنمية الإدارية الذي بمقدوره مواجهة الاحتياجات المتزايدة لإعداد وتطوير الكوادر الإدارية وعملية تغيير النظم والأساليب الإدارية . وقد حاولت بعض هذه الأجهزة ملاقة هذا النقص وسحب بعض الكوادر التي تمتلك المؤهلات العلمية والخبرة من المؤسسات العامة والخاصة ولكنها لم تعلم بسحب جميع حاجتها فاضطرت إلى استخدام أسلوب تعيين الخريجين الجدد ممن يحملون مؤهلات علمية عالية لتنظيم أهم برامج تدريبية طويلة الأمد لأجل إعدادهم وتطويرهم وقد حققت هذه الطريقة بعض الفوائد ولكن ليس جميعها لأن هؤلاء الخريجين بقيت تتقصصهم الخبرة العملية التي ينالها الفرد من العمل الفعلي داخل المشاريع الاقتصادية والأجهزة الحكومية .

٢- أن نسبة عالية تقريباً من المسؤولين في المؤسسات والمنشآت والإدارات يفضلون إنجاز الأعمال التنفيذية اليومية على الاهتمام ببرامج

التنمية الإدارية والسعي إلى تغيير النظم الإدارية وتطوير الكادر الإداري لأن تفكيرهم بكامله يتجه نحو معالجة مشكلات اليوم وليس مشكلات الغد وهذا الاتجاه يدفعهم إلى الوقوف موقفاً سلبياً من خطة التنمية الإدارية ومن برامجها ومشاريعها وليس أمام المسؤولين في الجهاز المركزي للتنمية الإدارية غير استخدام أسلوب الإقناع أو إشراكهم في مناقشة برامج ومشاريع الخطة وفي بعض الحالات قد يضطر الجهاز إلى إصدار قرارات أو تشريعات من جهات عليا تلزم المؤسسات والمنشآت العامة بتنفيذ بعض نشاطات خطة التنمية الإدارية .

٣- في بعض الحالات قد تتطلب عملية تغيير النظم والأساليب الإدارية إلى كفاءات وخبرات عالية ليس بمقدور المؤسسات والمنشآت توفيرها ضمن فترات زمنية قصيرة الأمر الذي يحول دون تطبيق أو تأخير تطبيق النظم والأساليب الجديدة التي يضعها خبراء واختصاص الجهاز وتكون النتيجة اتهام هؤلاء الخبراء والاختصاصيين بوضع نظم معقدة يصعب تنفيذها في الظروف الاعتبارية كما يصعب تهيئة الكادر المنفذ لها وقد نجد بعض الصحة في هذه الاتهامات لأن بعض الخبراء والاختصاصيين جيّدون وضع النظم الإدارية على الورق ولكن لا يجيدون تشغيلها في الواقع العملي فقد حدثت المشكلة.

٤- يعتبر التخطيط عملية تنبؤ بأحداث ووقائع المستقبل عن طريق تحليل أحداث وظواهر وقعت في الماضي أو تقع في الحاضر فهو بهذا يعتبر عملية تتضمن على نسبة معينة من الأمور غير المتأكد منها ويحاول علماء الاقتصاد والتخطيط استخدام أساليب ومنهجيات يمكن أن تؤدي إلى تقليص نسبة الخطأ في العملية التخطيطية .

٥- تلاق نشاطات وبرامج خطة التنمية الإدارية مقاومة ومعارضة من بعض إدارات المؤسسات والمنشآت وبعض العاملين فيها لأسباب عديدة



منها عدم الرغبة في التغيير والتخوف منه ومن نتائجه وحتى من الالتزامات الجديدة التي يفرضها أو عدم الرغبة في تجربة أساليب جديدة قد تكون غير مأمونة النتائج أو عدم الرغبة في تغيير ما اعتاد ما عليه لسنوات طويلة .

٦- اعتادت بعض الأجهزة المركزية للتنمية الإدارية في بعض الأقطار العربية على منهجية معينة في تنظيم نشاطاتها وهي منهجية بعيدة كل البعد عن التخطيط وهذا هو حال الأجهزة الحديثة العهد التي لم تمتلك بعد الخبرة الكافية للانتقال من الجدولة الزمنية لبرامجها ومهامها إلى تخطيط نشاطاتها وفعاليتها ضمن إطار خطة شاملة ومتكاملة للتنمية الإدارية لهذا فإن نقص الخبرة لدى أجهزة التنمية الإدارية يشكل عقبة ومعوق أساسي أمام تخطيط التنمية الإدارية ولكن هذا النقص لا يمكن أن يستمر لفترات طويلة ويبدأ الجهاز بالتحول نحو منهجية التخطيط مع الزمن وكلما اكتسب خبرات وتجارب جديدة .

٧- هناك بعض ممارسي العمل الإداري ممن يعملون في حقل التنمية الإدارية ويحملون أفكاراً خاطئة عن تخطيط التنمية الإدارية لأنهم يتصورون أن التخطيط وخاصةً التخطيط الإداري هو عمل فني يرتبط بشكل أساسي بمفهوم البرمجة أو الجدولة الزمنية لمجموعة من النشاطات وأن استخدام مخطط ( كانت ) يحقق الأغراض المتوخاة من العملية التخطيطية وهذه ولا شك نظرة قاصرة ومحدودة إلى التخطيط وإلى التنمية الإدارية ، لأن التنمية الإدارية عمل إنساني له علاقة بالإنسان وسلوك الإنسان وبالتعامل وبناء علاقات العمل مع الإنسان ، وهي أيضاً عمل تنموي يرتب بتحقيق الرفاه الاقتصادي للمجتمع بكامله وبالعمل على زيادة الإنتاجية ورفع مستويات الأداء في المؤسسات والمنشآت العامة فالتعامل مع الإنسان في محيط العمل وخارجه لا يمكن أن يخضع إلى المسطرة

وغيرها من الأدوات الهندسية وإنما يحتاج إلى فهم بيئة العمل والعوامل والتقاليد الاجتماعية والأعراف التي تتصارع وتتنافس داخلها ، تحتاج إلى فهم نفسيات العاملين والدوافع التي تدفعهم إلى العمل وهم راضون عنه ، تحتاج إلى قيادات إدارية تدرك معاني العلاقات الإنسانية . بالعمل وتتفهم معنى المشاركة والاتصالات .

٨- إن من شروط نجاح خطة التنمية الإدارية عند التنفيذ هو اقتناع المؤسسات والمنشآت وكذلك العاملين فيها بأهمية برامج ومهام ومشروعات الخطة لتطوير وتنمية العمل الإداري ورفع مستويات الأداء وهذا الهدف من الممكن الوصول إليه وتحقيق إذا استطاع الجهاز المسئول عن التنمية الإدارية تعبئة أكبر عدد من العاملين في أجهزة الدولة ومؤسساتها في مناقشة الخطة وبرامجها ومشروعاتها وأهدافها وبلورة أفكارها وآراءهم في الخطة نفسها وذلك عن طريق عقد مؤتمرات وندوات مشتركة لضمان الوصول إلى خطة عملية وواقعية يؤمن بها الجميع ويسعون إلى تنفيذ نشاطاتها وليس هذا فقط وإنما نجد من الضروري أيضاً إشراك العاملين في أجهزة الدولة ومؤسساتها ومنشأتها في مناقشة تقارير المتابعة الدورية عن نتائج تنفيذ الخطة والنتائج المتحققة سواء أكانت نتائج إيجابية أو نتائج سلبية .

٩- بعض أصحاب الخبرة وممارسي العمل الإداري في مجالات التنمية الإدارية قد مارسوا أعمالهم وحصلوا على الخبرة في إطار التنمية الإدارية المحددة أي أنهم مارسوا أعمال التنمية على صعيد المؤسسة أو المنشأة الواحدة وغالباً ما جاءت ممارساتهم منقحة ومنسجمة مع مفهوم التطور الإداري الذي يختلف عن التنمية الإدارية كما سبق وشرحناه لهذا فإنهم سيواجهون صعوبات ومعوقات في نقل وتحويل تجاربهم المحدودة

وتطبيقها على صعيد التخطيط الشامل والمتكامل الذي يعطي في بعض الحالات . إدارات ومؤسسات ومنشآت الدولة كافة .

١- للمعلومات دور أساسي وفعال في نجاح العملية التخطيطية ونجاح تنفيذ الخطة . فإعداد الخطة ومنذ البدء يحتاج إلى معلومات عن الاحتياجات التدريبية للقيادات الإدارية وللإدارات الوسطى والإدارة الإشرافية ، ومعلومات عن النظم الإدارية المطبقة وعن الأساليب الإدارية المعمول بها وعن الهياكل التنظيمية ومقدار كفاءتها وعن القوانين والأنظمة المعوقة للعمل الإداري وغيرها من المعلومات التي يشكل نقصها عقبة رئيسية أمام استخدام منهجيات التخطيط استخداماً جيداً ، كما أن النقص في الأبحاث الميدانية الأساسية والتطبيقية يمكن أن يشكل واحدة من المشكلات التي تقف حائلاً أمام نجاح تخطيط التنمية الإدارية الأمر الذي يفرض على الجهاز المسئول عن التنمية الإدارية في القطر تنفيذ عدد من مشروعات البحث التي يمكن أن تحتاجها الخطة .

#### **آليات مكافحة الفساد في المحليات :**

يمر المجتمع المصري بمرحلة انتقال من نظام الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، وتتميز هذه المرحلة باحتدام الصراع بين قوى النظام القديم وقوى النظام الجديد، فضلاً عن إعادة النظر في التشريعات القائمة، وصدور تشريعات جديدة مما يؤدي إلى العديد من الثغرات التي تساعد على انتشار الفساد، والذي قد يصل إلى حد النهب المنظم والمكثف للثروات العامة، كما هو الحال في مصر حالياً، حيث لا يمر يوم دون الإعلان عن قضية فساد كبرى وعدد من قضايا الفساد الصغرى. وقد انتشر الفساد في مصر في مجالات متعددة وأمتد إلى وحدات الإدارة

المحلية. فلماذا انتشر الفساد في المحليات إلى هذه الدرجة؟ وما الإجراءات الواجب اتخاذها للحد من الفساد ومحاصرته في المحليات؟ أن مصر ليست الدولة الوحيدة التي تعاني فسادا بيروقراطيا وإداريا، وأن عملية التنمية السياسية لا بد لها أن تأخذ المنحى اللامركزي كتطبيق، ولا بد من توعية أفراد المجتمع بها، وأن مميزاتنا تكاد تتناسب مع أطر وعلاج ومكافحة الفساد المحلى في مصر. وأن مسألة الشفافية والمساءلة واحترام القانون تحتاج إلى إعادة تصحيح وتوضيح وتوعية، وأن هذا المزاج مكتسب ونتاج سياق مجتمعي معين، وسيستغرق بعض الوقت (تغيير عقل وفؤاد)، أي منظومة القيم. أن مشكلة مكافحة الفساد متعلقة بالديمقراطية الحقة وإنفاذ القانون، وتنفيذ الأحكام والإطار الاجتماعي والاقتصادي (السياسات الاجتماعية والاقتصادية)، والحد الأدنى والحد الأقصى (العدالة الاجتماعية)، وأهمية التجديد الثقافي والتربوي القيم، سواء في الإسلام أو المسيحية، ومفهوم النفس اللوامة (الضمير)، وأن القيم الدينية مهمة.

أن فساد المحليات ليست قضية مستقلة بذاتها فهي ملف شائك يفتح جميع الملفات الأخرى، فمهما حاولت الدولة النهوض الاقتصادي فإن فساد المحليات يقضي على كل شيء فهو يحمل بين طياته أحياء وشوارع ومجالس مدينة وقوات حماية مدنية أي كل ما يتعلق بمحافظات مصر وليس محافظة بعينها. فالأمر لا يتعلق بترميم وإنشاء ولا يتعلق بروج اقتصادي أو ركود فقط إنما يتعلق بأسر من أب و أم وأطفال مشردين في الشوارع، فكيف لهذا الأب العامل أن يؤدي عمله ويعول أسرته ويلتزم بواجباته تجاه دولة لا تحقق له أبسط حق من حقوقه وهو سقف يأويه بإطمنان وليس بخوف وهلع !! كيف لشباب أن يروا

مستقبل بلادهم ويساهموا فيه وهم ملوثو الأيدي والأوجه بتراب منازلهم المنهارة !! وترجع أسباب انتشار الفساد في المحليات إلى القانون الحالي للإدارة المحلية، والذي ينطوي علي بعض الثغرات التي من شأنها المساعدة علي انتشار الفساد، إضافة إلى تراجع سلطة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وراقبتها الفعالة علي أداء الأجهزة التنفيذية المحلية. كما أن غياب المعارضة والتعددية في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، ساعد علي تسهيل انتشار الفساد دون رقابة أو محاسبة من هذه المجالس، وكذلك الازدواجية في الإشراف علي أجهزة الإدارة المحلية بين السلطة المركزية والقيادات المحلية وتعد الإدارات الهندسية بالوحدات المحلية، أهم المجالات التي تعكس فساد المحليات علي نطاق واسع، حيث تمنح تلك الإدارة المواطنين تراخيص البناء وقرارات الهدم، ويحصل بعض مهندسيها علي رشاوى ضخمة نظير ذلك، أن نسبة الرخص المخالفة للبناء في مدينة نصر وصلت إلي ٩٨% بينما وصلت في مصر الجديدة إلي ٩٠% بينما بلغت نسبة المخالفات ٩٧% في محافظة الجيزة كذلك وجود ٥٢ ألف مخالفة بالإدارات الهندسية بالإحياء والمدن والمحافظات أمام النيابة العامة والإدارية، كما وصلت ثروات ٢٠٣ مهندسين من الإدارات الهندسية بالمحليات من المقبوض عليهم إلي ٢.٣ مليار جنيه من واقع الحصر الرسمي لثرواتهم في شكل أموال سائلة أو عقارات مبنية أو أراض ومجوهرات. حيث يسفر عن هذا الفساد المحلي تدهور التمويل العام والخدمات العامة، حيث يتم توجيه التمويل العام من جانب المسؤولين الفاسدين لخدمة مصالحهم، كما يحصلون علي

رشاوى من الأموال المحصلة في شكل ضرائب، ولمواجهة هذا التراجع في التمويل المحلي تقوم الإدارات المحلية بفرض مزيد من الرسوم والغرامات مما يزيد من الأعباء المفروضة على المواطنين المحليين. تبين من خلال بحث أسباب انهيار العقارات، أن ارتفاع معدلات الفساد داخل المحليات، من أهم أسباب تفاقم مشكلة انهيار العقارات في مصر، لأن معظمها تكون حديثة البناء وليست قديمة، وأنه أدى إلى صعوبة حصول المواطن على تراخيص البناء من خلال القنوات الشرعية. ويضاف إلى ذلك ضعف أجور مهندسي الأحياء، والذي فتح الباب أمام الرشوة والمساومات وهجرة الكفاءات الهندسية من العمل في المحليات هروب من المسؤولية الهندسية، والتي تجعلهم دائم و عرضة للمسائلة القانونية، كما أن تضارب القوانين والتشريعات الخاصة بالبناء وتعددتها، يسهل اختراقها والانتفاف حولها واستغلال ثغراتها. بلغ حجم الفساد في المحليات طبقاً لتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات ٣٩٠ مليون جنيه في عام واحد، وبحسب الجهاز حصل الفاسدون في المحليات على مليار جنيه. حجم الأموال التي يتم إهدارها في قطاع الوحدات المحلية بلغ ٤٣١ مليون جنيه و٤١٩ ألفاً موزعة بين القطاعات المختلفة. ويقدر حجم الرشوة المدفوعة بالمحليات بمليار جنيه سنوياً بمعدل ٣ ملايين جنيه يومياً ، وتشير التقارير إلى أن رخصة البناء تبدأ "تسعيرتها" بخمسة آلاف جنيه وتصل إلى ٦٠ ألف جنيه، فيما أصبح هناك ما يسمى "عمولات الكبار" وهي أكثر من ٥٠٠ مليون جنيه سنوياً. إن ارتفاع نسبة مخالفات البناء في السنوات الأخيرة بشكل غير مسبوق، إلى أن ٩٠%

من مباني مصر مخالفة بسبب فساد المحليات ويتركز معظمها في القاهرة. ويلجأ العديد من المقاولين وأصحاب الأبراج السكنية، لاستغلال غياب الرقابة على العقارات، ويقومون بالتعاون مع رئاسة الأحياء على أعمال حفر للأبراج الجديدة، دون وضع أي حسابات للعقارات القديمة المتواجدة بجوارها، ويقومون أيضا بطمأنة الأهالي بأنهم وضعوا الأساسات اللازمة التي تحمي عقاراتهم من الانهيار، ثم ما يلبث أن يجد المواطنون أنفسهم مشردون في الشوارع بعد انهيار منازلهم، مثل ما حدث في عقار منطقة حسن محمد بفيصل، عندما حفر أحد أصحاب العقارات أساس لعقار جديد، وقام الأهالي بالتصدي له، إلا أنه على الرغم من قيام شريف إسماعيل بعرض الموعد المحدد لانتخابات المحليات أمام مجلس النواب مؤخرًا، والتي تشمل توصيات لمكافحة الفساد بالمحليات وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني وتوفير التمويل اللازم للمحليات، أرى أن عدم تعديل قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ٧٩ هو السبب الرئيسي، أي إننا نعيش على أوضاع ثابتة منذ ٣٦ عامًا، وبالتالي هذا جزء من الأزمة، بخلاف وجود أشخاص غير جديرين بالعمل في المحليات في مناصب ومراكز غير مؤهلين لها، ما يسهم بدرجة كبيرة في تلك المشكلة. إلا أن أغلب الأحزاب والقوى السياسية رأت أن الإعلان عن موعد الانتخابات دون سن قانون جديد للإدارة المحلية، أو طرحه للحوار المجتمعي يؤكد عدم وجود نية من الحكومة لإجراء الانتخابات في الموعد الذي أعلنت عنه. الرقابة علي الإدارة والماليات مهمة جدا، وهي تؤدي إلي نتائج جيدة في تحسين الأمور الفنية وأي

مخالفة كبيرة أو صغيرة يتخذ ضدها إجراء حاسم، كما أن في الفترة الماضية تم استبعاد مسئولين سواء في المحافظات أو الوزارات من مواقعهم لوجود مخالفات ضدهم. المحليات دوماً تلاحقها الشبهات والاتهامات فكيف ستكون الحرب علي هذا الفساد؟

## المراجع المستخدمة

- ١- السيد علي شتا : المشكلات الإدارية المعاصرة والعالم العربي ، الإسكندرية ، المكتبة المصرية ، ط١ ، ٢٠١٠
- ٢- مدحت محمد أبو النصر : تنمية مهارات بناء وتدعيم الولاء المؤسسي لدى العاملين داخل المنظمة ، ط١ ، القاهرة ، إيتراك للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٥ .
- ٣- وفاء يسري إبراهيم : تنظيمات الإدارة المحلية والتنمية في ضوء التطورات المعاصرة رؤى تحليلية وتجارب عالمية ومحلية ، ببني سويف ، مكتب الجامعة للطباعة والإعلان ، ط١ ، ٢٠١١ .
- ٤- وفاء يسري إبراهيم : إدارة منظمات التنمية ومتطلبات العصر الحديث ، أساليب حديثة في الإدارة، د . ب ، د . ن ، ط ٢٠١٢ ،
- ٥- عبد الله صادق دحلان: قراءة في كتاب الفساد الإداري. ٢٠٠٤
- ٦- أحمد عبد الفتاح ناجي ، هاشم مرعى هاشم : سياسة الرعاية الاجتماعية (مكتبة زهراء الشرق ، ٢٠٠٧)