مباديء وآليات الحوكمة ودورها في دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري

د. ياسر عبد الوهاب *

مُستخلص

تزايد الاهتمام في مجال الإدارة بأحد الموضوعات الهامة التي تُمثل قلب ومحور الإدارة العامة في عصرنا الحالي وهو منهج الحوكمة علي مستوي المنظمات العامة، حتي باتت أداة لخدمة الاقتصاد والمجتمع معًا، وعليه فإن هذا البحث يهدف إلي توضيح مفهوم منهج الحوكمة وأهميتها، مع إبراز الحاجة إليها في ضوء التحولات الإقتصادية والسياسية، حيث تم عرض وتناول الموضوع بأسلوب علمي، إذ شمل البحث استعراضًا لمنهج الحوكمة وأبعادها وأهميتها وتحليل العوامل المؤثرة في دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري.

وقد انتهي البحث إلي مجموعة من التوصيات أهمها:

- ***ضرورة العمل علي تفعيل منهج الحوكمة بما يُسهم في دعم وتطوير وتقوية نظام الإدارة المحلية نظراً لتزايد مهام الدولة الحديثة وما تقتضيه من البعد عن المركزية وتوزيع هذه المهام بين سلطات الحكومة المركزية والسلطات اللامركزية.***
- ***إعادة النظر في القوانين المعدلة للقانون رقم 43 لسنة 1979 الصادر بشأن الإدارة المحلية بما يعطي المحليات سلطات أوسع تلائم و الدور المنوط بها.***

من الضروري بمكان دراسة مضامين الفكر الإداري وتعميقها فيما يتصل بمنهج الحوكمة وعلاقتها بالإدارة المحلية لما لذلك من إسهام وتعزيز لقدرة المحليات في تحقيق أداء أفضل.

كلمات مفتاحية : الحوكمة، نظام الإدارة المحلية

مقدمـــة :

* أستاذ الإدارة العامة المساعد، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مصر.
Dr_yasser_2000@yahoo.com

شهدت الإدارة المحلية في السنوات الأخيرة تطورًا تدريجيًا فرضته عليها التغيرات المعاصرة والتطورات السريعة والمتلاحقة حيث تقع عليها مسؤوليات وأعباء إدارية وخدمية رئيسية تطال مختلف مجالات الحياة المجتمعية، ونستطيع القول أن دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية في أيامنا هذه ضرورة من ضروريات الديمقراطية والمشاركة الشعبية في أية دولة عصرية، وذلك باعتبار أن الإدارة المحلية أحد الأدوات الرئيسة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع لما لها من علاقة مباشرة بحياة المواطن، ومع تصاعد الاهتمام بالمواطن المصري في العقود الأخيرة في سياق الاستثمار البشري والتنمية المستدامة، فقد أصبح نظام الإدارة المحلية في وقتنا الحاضر من أهم مقومات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السليمة.

وتستمد الإدارة المحلية ضرورة وجودها وحتميتها من الدور الفعال والملموس الذي تلعبه في حياة أفراد المجتمع ومالها من تأثير واضح علي حياة المواطن، حيث يتمثل الدور الرئيسي للإدارة المحلية في العمل علي تحقيق أهداف الدولة والمجتمع بما يتوافق واستثمار منهج الحوكمة من حيث الوسائل والأساليب المتبعة، وكذلك من حيث نوعية الخدمة والهدف المراد تحقيقه، ومن ثم نجد أن المحليات تختلف عن غيرها من حيث تطبيق نمط الإدارة المناسب لها، بهدف تطوير وتقديم الخدمات العامة لجميع أفراد المجتمع وذلك بواسطة توفير الإمكانيات البشرية المؤهلة.

من جانب آخر فقد حاز منهج الحوكمة علي اهتمام العديد من كُتاب الإدارة خلال السنوات الأخيرة الماضية، وذهبت بعض الدراسات إلي القول: أن الحوكمة هي أحد العوامل الرئيسة التي قد تساهم في تطوير نظام الإدارة المحلية المصري، كما انه من المتوقع أن يتعاظم اهتمام الإدارات المحلية باستثمار منهج الحوكمة خلال السنوات القادمة أكثر من أي وقت مضي، وربما يعود ذلك إلي مجموعة من العوامل أهمها: محدودية الموارد المالية وكذالك محدودية المعارف والمهارات المتوافرة.

وبناء علي ما سبق تنبع أهمية هذا البحث من أهمية استثمار منهج الحوكمة في دعم وتطوير العمل بالمحليات وزيادة قدرتها في المساهمة في حل مشاكل المجتمع وخدمة التنمية في الأجل الطويل.

وكذلك تبرز أهمية هذا البحث من حيث إضافته العلمية للمكتبة العربية، إذ أن الدراسات التي تناولت منهج الحوكمة وعلاقتها بتطوير نظام الإدارة المحلية في مصر والعالم العربي محدودة حسب علم الباحث.

من كل ما تقدم يهتم هذا البحث بتحليل العلاقة بين متغيرين أساسيين من المتغيرات الإدارية المعاصرة هما: إمكانية استثمار منهج الحوكمة، وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري.

إشكالية البحث:

تبرز مشكلة البحث من مظاهر الواقع الحالي للمحليات وبيئتها المتغيرة التي تُملي عليها أن تعتمد التغيير والتطوير في مجالات شتي، من أجل رفع كفاءتها وفاعليتها – ونظراً لأهمية الدور الذي تقوم به المحليات في تقديم الخدمات للمواطنين، و لتباين الآراء والأفكار المطروحة بصدد طبيعة وقدرات المحليات علي تقديم أنشطة وخدمات للمواطنين من خلال أدواتها ووسائلها وإجراءاتها، وزيادة قدرتها علي المساهمة في حل مشاكل المجتمع وخدمة المواطنين ودفع عجلة التطوير والتنمية في الأجل الطويل.

من هنا تأتي إشكالية هذا البحث كمحاولة للتعرف علي إجابة عن التساؤل الرئيسي التالي: ماهي العلاقة بين منهج الحوكمة وبين تطوير نظام الإدارة المحلية المصري؟

يندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية التي يمكن إيجازها علي النحو التالي:

س1: ماهيه الحوكمة، وما أهميتها بالنسبة للمحليات؟

س2: هل يوجد أثر لمنهج الحوكمة علي تطوير العمل بالمحليات؟

س3: هل يدرك القائمون علي نظام الإدارة المحلية المصري اهمية تطبيق منهج الحوكمة؟

وعلي هذا الأساس وطالما أن المحليات تواجه تحديات كبيرة، وبُغية مواجهة هذه التحديات واستثمار محتواها لصالح تطوير نظام العمل بالمحليات، فإن دراسة علاقة المتغيرين أنفي الذكر والإستفادة من نتائجها من الممكن أن يَساهم في دعم و تطوير نظام الإدارة المحلية وتحقيق أهدافها بكفاءة من جهة ويضمن لها تفعيل دورها في عملية التنمية المستدامة بصورة أفضل.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلي تسليط الضوء علي أهمية استثمار منهج الحوكمة في تفعيل وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري– بُغية توجيُه إلي آليات التعامل مع المجتمع المحلي

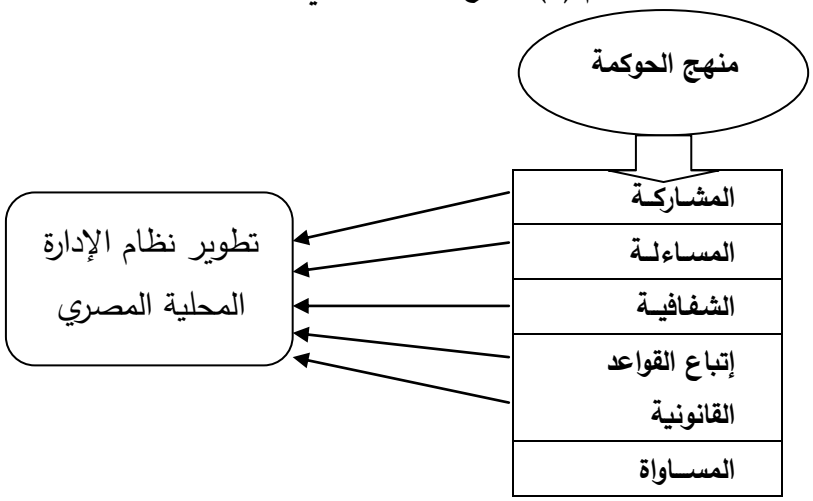
بكفاءة وفعالية وبما يخدم المواطن، وانطلاقًا من هذا الهدف الرئيسي، يسعي البحث إلي تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:-

1- التعرف علي قوة العلاقة من عدمها بين تطبيق منهج الحوكمة و دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية، ثم تحديد ماهية التأثيرات الناجمة عن هذه العلاقة.
2- استكشاف طبيعة العلاقة بين مدي استثمار منهج الحوكمة وتطوير نظام الإدارة المحلية بالمحليات.
3- التقدم بتوصيات عملية للتعامل المستقبلي، فيما يختص بتفعيل منهج الحوكمة، لتكون معيناً للمحليات المبحوثة وغير المبحوثة في تعزيز فاعليتها وقدرتها علي تطوير وتحديث خدماتها والمساهمة في حل مشاكل المجتمع في الأجل الطويل.

نموذج البحث:

تستلزم المعالجة المنهجية لمشكلة البحث تصميم نموذج فرضي كما هو في الشكل رقم (1) والذي يشير إلي أثر مبادئ وآليات منهج الحوكمة في دعم وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري.

شكل رقم (1):نموذج البحث الفرضي



*من إعداد الباحث

ويتضح من النموذج السابق أنه:

- يتكون من متغيرين رئيسين هما: منهج الحوكمة، وتطوير نظام الإدارة المحلية المصري.

- يُفترض أن تكون هناك علاقة ارتباطية بين كل مبدأ من مباديء الحوكمة (المشاركة – المساءلة – الشفافية – إتباع القواعد القانونية – المساواة) وبين تطوير نظام الإدارة المحلية المصري

أهمية البحث:

(أ) علي المستوي التطبيقي

تأتى أهمية هذا البحث من كونه يحاول التعرف علي حقيقة الاتجاه نحو استثمار منهج الحوكمة في تطوير نظام الإدارة المحلية، بهدف تفعيل دور المحليات لتمكينها من الوفاء باحتياجات المجتمع.

(ب) علي المستوي الأكاديمي

ندرة ما كتب، وخصوصًا في الدراسات العربية والمحلية في الموضوع، مما شجع الباحث علي الاهتمام بالموضوع لتقديم دراسة علمية متخصصة.

أدبيات الدراسة:

من خلال الرجوع إلي بعض الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع، يمكن الإشارة إلي الدراسات التالية :-

(1) دراسة عبد المجيد (2014) مدي التزام المؤسسات المصرية بمنهج الحوكمة، المؤتمر السنوي الثالث عشر لإدارة الأزمات، إدارة أزمة الدعم وفعاليات العدالة الاجتماعية[1]

تناولت الدراسة الأتي: -

- مفهوم الحوكمة للمؤسسات .
- الحوكمة وعلاقتها بالعدالة الاجتماعية.
- تبويب الأنشطة الاجتماعية للمنظمات.
- مفهوم المراجعة الاجتماعية وأهدافها وأساليبها.

(2) دراسة محمود (2016) حوكمة منظمات الأعمال [2]

تناولت الدراسة عدة موضوعات منها:-

- تطور مفهوم الحوكمة.
- الإفصاح الاجتماعي ومتطلبات نظام الإدارة المحلية.
- الحاجة إلي صياغة نظام للرقابة الاجتماعية بمنظمات الأعمال.

(3) دراسة دكروري (2014) حوكمة المؤسسات في ضوء المبادرات الدولية والتجربة المصرية مع التركيز علي دور المحليات[3]

تناولت الدراسة الأتي:-

- المفاهيم المختلفة لحوكمة المؤسسات.
- التجارب الدولية للحوكمة.

(4) دراسة زهران (2014) أساليب إدارة المدن بالتطبيق علي محافظة القاهرة4

هدفت الدراسة إلي معرفة المعوقات التي تواجه القائمين علي إدارة المدن الكبري مع التطبيق علي محافظة القاهرة من وجهة نظر القيادات المحلية والمسؤولين عن وضع وتنفيذ القرارات الإدارية المختلفة في مدينة القاهرة، وخلصت إلي النتائج التالية:-

- يوجد قصور في العلاقات التنظيمية بين مديريات الخدمات والوحدات المحلية.
- هناك قصورًا في اللامركزية التي هي من أهداف الإدارة المحلية.
- ضرورة تعديل قوانين الإدارة المحلية .
- إن العلاقات التنظيمية بها كثير من المعوقات.
- إن القصور في التمويل من أسباب ضعف الأداء في الإدارة المحلية.

(5) دراسة شتا (2013) العلاقات التنظيمية بين أجهزة الإدارة المحلية في مصر5

هدفت الدراسة إلى:-

- توصيف وتحليل وتقييم العلاقات التنظيمية بين أجهزة الإدارة المحلية.
- تحديد الصعوبات والمشاكل التي تؤثر في أداء الإدارة المحلية.
- توصيف العلاقات التنظيمية الحالية في الإدارة المحلية.
- تحديد أسباب قصور العلاقات التنظيمية بين أجهزة الإدارة المحلية.

وخلصت الدراسة إلي النتائج التالية:-

- هناك تباين في إدراك قيادات الإدارة المحلية لمفهوم وفلسفة الإدارة المحلية.
- وجود قصور في أداء المجالس المحلية وعدم استقرار البيئة التشريعية للإدارة المحلية.
- تعديل العلاقة بين الوحدات المحلية ومديريات الخدمات لتعدد العلاقات الإشرافية.
- وجود قصور في التنظيم الإداري لوحدات الإدارة المحلية.

(6) دراسة خليل(2015) مشكلات إدارة التنمية في قطاع الخدمات، دراسة تطبيقية على محافظة سوهاج6

هدفت الدراسة إلى تحليل مقومات التنمية المحلية للوقوف على أسباب ضعف الأداء بها وكذلك تحديد المعوقات التي تواجه التنمية. وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- إن عدم استقرار تشريعات الإدارة المحلية يؤدي إلي ضعف معدلات الأداء المحلي.
- غموض العلاقات التنظيمية بين الأجهزة المحلية.
- قصور في كفاءة الأداء الفني و الكمي للعاملين بالأجهزة المحلية.
- عدم التنسيق وضعف التعاون بين الوحدات المحلية.
- قصور في أداء المجالس الشعبية المحلية.

(7) دراسة محمود (2015) دور المحليات في اتخاذ القرارات المتعلقة ببرامج التنمية المحلية دراسة ميدانية في إطار محافظة الإسكندرية والبحيرة [7]

هدفت الدراسة إلي تحليل مدي كفاءة وفعالية اتخاذ الإجراءات ومقوماتها باعتبارها أهم مهام الإدارة المحلية وكذلك تحليل السياسات التنظيمية في صياغة القرارات. وقد خلصت الدراسة إلي النتائج التالية:-

- إن كفاءة وفعالية القرار ومقوماته تعتمد علي مدي توافر المعلومات.
- إن كفاءة وفعالية القرار تقوم بالتعاون بين السلطات الحكومية.
- ضرورة تطوير عملية التخطيط.
- ضرورة التنسيق بين الجهود الشعبية و الحكومية.
- ضرورة توفير الاعتمادات وحسن توظيفها في المشروعات.

التعقيب علي الدراسات السابقة:

استفاد الباحث من الدراسات السابقة في تأصيل الجانب النظري من الدراسة، كون تلك الدراسات التي اعتمد عليها الباحث كانت في موضوعي الحوكمة ونظام الإدارة المحلية، ومن خلال مراجعة تلك الأدبيات المذكورة أنفاً تمكن الباحث من استنتاج مفاده أن منهج الحوكمة يُعد أحد الأدوات لمنح المواطنين والمنظمات إمكانية المساهمة بفعالية لتحقيق الأهداف، وتشجع وتعزز الاتجاه للمشاركة الفعالة لتحقيق التنمية المستدامة. ومن جهة أخري تحث العاملين علي تنقيح الأساليب والممارسات القديمة، وتشيع روح الثقة بين الوحدة المحلية ومنظمات المجتمع المدني وتعطي كثيراً من المرونة، مما يُساهم ويساعد بشكل فعال في تطوير ودعم وتعزيز نظام الإدارة المحلية المصري.

الإطار المفاهيمي للبحث:

يركز البحث علي مفهومين أساسين، هما: مفهوم منهج الحوكمة ومفهوم الإدارة المحلية، وفيما يلي موجز للمقصود بهذين المفهومين:

أولاً: منهج الحوكمة

شهد عقد التسعينات من القرن العشرين ظهور مفهوم الحوكمة Governance في أدبيات وبرامج مؤسسات التمويل الدولية، لاسيما البنك الدولي حتي أصبح إتباعه شرطًا أساسيًا لحصول الدول النامية علي قروض أو معونات، وكذلك لإعادة جدولة ديونها المتراكمة.

ففي تقرير البنك الدولي الصادر عام 2014 تحت عنوان من الأزمة الي التنمية المستدامة، ورد أن أزمة التنمية في العديد من الدول النامية ترتبط بصورة مباشرة بأزمة الحكم Crisis of Governance وقدم التقرير جملة اقتراحات لتفعيل أسلوب الحكم في هذه الدول[8]

ومنذ هذا التاريخ تزايد الإهتمام بدراسة مفهوم الحوكمة، وشهدت نهاية التسعينات من القرن العشرين بداية اهتمام الباحثين العرب بهذا المفهوم واختلفت الآراء، ليس حول مضمونة وأهدافه وكيفية تطبيقه، بل أيضًا من حيث تعريفه، فمن خلال مراجعه عدد من الكتابات العربية في هذا المجال، وُجد عدد من المفاهيم فقد تم التعبير عن Governance بمصطلحات الحوكمة، والحكم أو فن الحكم، والحاكمية، وإدارة الحكم، والحكمانية وأسلوب الحكم الموسع، والحكم الشامل، والإدارة المجتمعية وإدارة شؤون الدولة والمجتمع.

(أ) تعريف الحوكمة Governance

علي الرغم من تنامي الاهتمام بمفهوم الحوكمة Governance إلا أنه لا يوجد اتفاق بين الباحثين لهذا المفهوم فمن الناحية اللغوية، نجد أن كلمة Governance قد أستخدمت في الكتابات الكلاسيكية للأدب تعني التربية، ومن الناحية الفنية أو الإجرائية، هناك العديد من التعريفات، منها ما ينظر الي Governance علي أنها تجسيد للتعددية والمساءلة العامة واحترام القانون وحقوق الإنسان ومباديء السوق وآلياته[9]

وهناك من يُعرف الحوكمة بإنها عقد إجتماعي جديد بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في إطار شراكة ثلاثية بهدف تعبئه أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رشاده لشؤون الحكم[10].

وهناك من ينظر الي الحوكمة علي إنها مجموعة العلاقات والتفاعلات والقواعد والإجراءات التي تتم في إطار الشراكة بين المؤسسات الحكومية من جانب، ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص من جانب آخر من أجل إدارة شؤون الدولة والمجتمع[11]

ويعرفها البنك الدولي بأنها الحالة التي يتم من خلالها إدارة الموارد الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع بهدف التنمية[12]

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي قُدمت لمفهوم الحوكمة إلا أن الباحث يتفق مع التعريف الذي قدمه البرنامج الإنمائي للإمم المتحدة UNDP والذي يُعرف الحوكمة Governance بأنها ممارسة السلطة السياسية والإقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة علي كافة المستويات من خلال آليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها[13]

مما سبق يتضح أن مفهوم الحوكمة يناقش قضية هامة تتعلق بكيفية إدارة الحكومة How to Steer Direct The Government وأن هناك إختلافات جوهرية بين مفهومي الحكومة والحوكمة، فإذا كان مفهوم الحكومة Government يستخدم للتعبير عن أنشطة تدعمها السلطة الرسمية، فإن الحوكمة Governance عبارة عن أنشطة تدعمها أهداف مشتركة، فهي ظاهرة أكثر شمولاً لأنها لا تضم المنظمات الحكومية فقط بل تشمل أيضًا آليات غير حكومية.

وعلي الرغم من تعدد التعريفات التي قدمت لهذا المفهوم إلا أنه يكاد يكون هناك اتفاق علي أن الحوكمة Governance تعني مشاركة التنظيمات المجتمعية المختلفة للحكومة في صنع وتنفيذ السياسات العامة أو بمعني آخر الجمع بين أصحاب القرارات وأصحاب الرأي والشعب عامة، وتكون الحكومة بسلطاتها في إتخاذ القرارات جزء من هذا الكل الشامل الذي تتفاعل جميع أجزائه للوصول للقرارات المختلفة بما يتجاوب مع الإحتياجات المجتمعية، ويقوم هذا المفهوم علي ثلاث دعائم أساسية، هي:[14]

- الدعامة الإقتصادية، وتتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر علي أنشطة الدولة الإقتصادية، وعلاقتها بالإقتصاديات الأخري.
- الدعامة السياسية، وتتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة وتكوين السياسات العامة.
- الدعامة الإدارية، وتتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

(ب) <u>أهداف الحوكمة:</u>

يمكن إيجاز الأهداف المنشودة من الحوكمة، فيما يلي:

- إعادة تعريف دور الدولة في إدارة المصالح العامة.
- تشجيع سياسات وبرامج جديدة للشراكة داخل الدولة تحظي بتأييد ورعاية المنظمات الدولية، هذه الشراكة لا يمكن أن تنتج آثارها إلا في سياق مجتمع قائم علي الديمقراطية والمساءلة وإحترام حقوق الإنسان[15]
- تعزيز قدرات المواطنين علي المشاركة والمبادرة.
- تمكين منظمات المجتمع المختلفة من مشاركة الحكومة في نشاطات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، سواء كان ذلك علي المستوي الكلي (القطاع الخاص، الجمعيات الأهلية، النقابات) أو علي المستوي الجزئي (المواطنون).
- تبادل الخبرات والمعارف وإيجاد شعور مشترك بالهوية و وحدة الهدف بين مؤسسات المجتمع المدني المختلفة.
- كفاءة إستخدام الموارد الطبيعية والبشرية والمالية، وكفاءة تقديم الخدمات[16]

(ج) الحوكمة الجيدة:

تعكس الحوكمة الجيدة مناخًا مجتمعيًا ديمقراطيًا يتفاعل فيه جميع أطراف المجتمع (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) ومكوناتها المؤسسية لتحقيق مستوي معيشي أفضل لكافة افراد المجتمع، إضافة إلي تعزيز المساءلة والشفافية في الممارسات والإجراءات التي يتم إتخاذها لتحقيق الغايات النهائية للبرامج والمشاريع الإقتصادية والإجتماعية الإنمائية. ويمكن الإستدلال علي مدي توافر الحوكمة الجيدة من خلال المظاهر التالية[17]

- إدراك شرعية قوة السلطة العامة.
- يُعد المواطن محور إهتمام المسؤولين ومتخذي القرار.
- إعداد وتنفيذ البرامج المجتمعية وفقًا لأراء وإحتياجات المواطنين.
- قدرة الإدارة العامة علي التكيف السريع لإحتياجات المواطنين.

ولقد حدد البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP عددًا من خصائص الحوكمة الجيدة، من أهمها: المشاركة، وسلطة القانون، والشفافية، والمساءلة، وسرعة الإستجابه، الكفاءة والفاعلية، والرؤية الإستراتيجية[18]

وتتضمن الحوكمة الجيدة، تقديم الخدمات العامة بكفاءة، ونظام قضائي مستقل وإطار عمل قانوني لتشجيع التعاقدات، والإدارة المسؤولة للمال العام، وإحترام القانون وحقوق

الإنسان علي كافة المستويات الحكومية. والبناء المؤسسي الجماعي، وذلك من خلال ثلاثه معايير أساسية هي:-

- المعيار الانظامي Systemic ويتضمن توزيع كل من القوي السياسسية والإقتصادية الداخلية والخارجية.
- المعيار السياسي Political ويشير الي تمتع الدولة بكل من السلطة والشرعية المستمدة من الديمقراطية.
- المعيار الإداري Administration ويشير الي نظام مفتوح للخدمة العامة مسؤول ومراقب حسابيًا ولدية من البيروقراطية ما يساعد علي تصميم وتطبيق سياسات مناسبة.

ومن أجل تحقيق الفاعلية في الخدمات العامة، يحاول البنك الدولي تشجيع المنافسة وإصلاح أجهزة الخدمة المدنية في الدول النامية، والإستفادة بشكل افضل من المنظمات غير الحكومية، ومن ثم يمكن القول بأن هناك تزاوج بين كل من الحوكمة الجيدة وبين الإدارة العامة الجديدة The New public Management.

وبذلك يكون مفهوم الحوكمة وثيق الصلة بالإدارة العامة الجديدة، حيث أوضح كل من Osborn & Gaebler أن الدور الجديد للإدارة الحكومية يقوم علي مجموعة من الأسس، يأتي في مقدمتها[19]

- تشجيع المنافسة في إيصال الخدمات.
- قياس أداء المنظمات العامة اعتمادًا علي النتائج.
- العمل علي إشباع إحتياجات ورغبات المتعاملين معها.
- الآخذ في الإعتبار آليات السوق.
- السعي نحو تحقيق عائد وليس مجرد الإتفاق.
- تحفيز القطاعين الخاص والأهلي للعمل علي حل مشاكل المجتمع.

ولا شك، فإن هذا كله من شأنه التقليل من دور الحكومة، وتعزيز دور الحوكمة.

(د) مبادئ الحوكمة: [20]

1. المشاركة:

تعني أن المشاركة هي حجر الزاوية الرئيسي للحكم الرشيد، و يمكن أن تكون إما مباشرة أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة أو ممثلين، كما أن الإدارة الحكومية ينبغي أن تستعين بأفكار وجهود القطاعات المختلفة للمجتمع تعزيزًا لمبدأ الديمقراطية في

الأساس قبل الاستجابة لضغوط خارجية من المؤسسات الدولية المانحة، لأنها بذلك تكتسب صفة المصداقية في صنع وتنفيذ السياسات العامة والمشاركة و لا بد أن يكون لها إطارًا تنظيميًا يعضد المشاركة الحقيقية لمنظمات المجتمع المدني، وهذا يتطلب توافر الحرية لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة الفعالة في أمور الدولة والمجتمع.

2. التوافق في الآراء:

وتعني أن الحوكمة تقتضي الوساطة بين المصالح المختلفة في المجتمع من أجل التوصل إلي توافق آراء واسع النطاق علي ما هو في مصلحة المجتمع وكيفية تحقيق ذلك، من أجل التنمية البشرية المستدامة، وكيفية تحقيق أهداف هذه التنمية.

3. المساءلة:

وهي تعني أن يكون متخذو القرار في كل من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني مسؤولين أمام الجمهور ودوائر محددة ذات علاقة، وكذلك أمام من يهمهم الأمر ولهم مصلحه في هذه المؤسسات، والمساءلة لا تقتصر علي مساءلة المؤسسات بل تمتد لتشمل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والتي يجب أن تكون مسؤولة أمام كافة الأطراف المشاركة في المجتمع.

4. الشفافية:

الشفافية تعني في المقام الأول أن تكون عمليات صنع القرار وتنفيذه بإتباع الأسس القانونية والضوابط الحاكمة المعلنة، كما تعني حرية تدفق المعلومات بحيث تكون العمليات والمعلومات في متناول المعنيين بها، وتكون المعلومات المتوفرة كافية لفهم ومتابعة العمليات في المؤسسات، والشفافية هي مطلب يساعد علي تيسير عملية المساءلة نظرًا لتوافر كافة المعلومات المطلوب معرفتها حول القرارات والعمليات التي يقوم بها أي من فاعلي التنمية. وفي تعريف آخر للشفافية " تعني أن القرارات التي اتخذت وكيفية تنفيذها تتم بطريقة تتبع القواعد والأنظمة".

5. الشراكة:

وتعني تألف وتحالف بين طرفين أو أكثر لتحقيق أهداف محددة أو مشروعات متفق عليها في إطار من المساواة واحترام الآخر، حيث يكون لكل طرف إمكانيات يستطيع أن يسهم بها تتكامل مع إمكانيات الطرف الآخر في عملية تعظيم للمردود.

6. الفعالية والكفاءة:

وهي تتحقق عند حسن استغلال الموارد البشرية والمالية والمادية من قبل المؤسسات لتلبية الاحتياجات المحددة، حيث أنه من خلال التعرف علي الاحتياجات عن طريق المشاركة فإنه يجب علي كل المؤسسات المعنية بالتخطيط أو التنفيذ الاستغلال الأمثل للموارد حتي يمكن الحصول علي النتائج المرجوه.

ثانيًا- الإدارة المحلية:

إن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون العام والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر، وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعًا من دراسات القانون العام ليصبح علمًا قائمًا بذاتة.

ولقد عُرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامي إلا بعد قيام الدولة الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلي الوحدات المحلية أمراً لا محيد عنه.

وتحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لتميزها بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، كما إن قربها من المواطنين يجعلها أقدر علي أدراك طبيعة الظروف والحاجات المحلية، كما يمنحها دعماً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ويهيىء لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعاً ملموساً يحقق تطلعات المواطنين. ومن ثم تعتبر الإدارة المحلية بمثابة قناة تجمع وتحلل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلي هذا المجتمع حل هذه المشكلات[21]

وتعني الإدارة المحلية وجود وحدات محلية تقوم بإدارة شؤونها المحلية بنفسها من خلال هيئات أو مجالس محلية لها صلاحيات محددة لإدارة المجتمع المحلي[22].

وتعتبر الإدارة المحلية تنظيمًا إداريًا تخضع فيه السلطات المحلية للتعليمات والسياسات العامة الصادرة من الحكومة المركزية والمتعلقة بإدارة شؤون منطقة جغرافية معينة وتكون جزءًا من الهيكل الإداري للدولة.

كما تعتبر الإدارة المحلية في الدول النامية أسلوب يتم إتباعه بسبب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ويعرف البعض الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلي وحدات، يشرف علي إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة علي أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون[23]

وتعتبر الإدارة المحلية أسلوباً في اللامركزية الإدارية تقوم بموجبة الحكومة المركزية بتفويض جزء من صلاحيتها الإدارية إلي السلطات المحلية في المناطق الجغرافية المختلفة في الدولة، وتبعاً لذلك تعتبر الإدارة المحلية تنظيمًا إداريًا يخضع للتوجيهات والتعليمات الصادرة عن مؤسسات الحكومة المركزية وهي بالتالي جزء من التنظيم الإداري العام للدولة، ولإيجاد إدارة محلية فعالة تقوم بممارسة نشاطاتها يتطلب تقسيم الدولة جغرافيًا إلي أقاليم حتي يتم تحديد صلاحيات الوحدات المحلية الواقعة ضمن كل إقليم منها، ويؤخذ في الاعتبار عند إجراء هذه التقسيمات عامل الكفاءة الإدارية والتنظيمية بحيث تكون هذه الوحدات ذات حجم معقول تستطيع معه تقديم الخدمات للسكان بكفاءة [24].

كذلك يتطلب الأمر أن تتمتع هذه الوحدات بسلطات تنفيذية تضمن لها قدرًا من الاستقلال الإداري والمالي في تنظيم أمورها واتخاذ القرارات التي تراها مناسبة للمجتمع المحلي الموجودة فيه. أيضاً أن تكون هناك علاقة مع الحكومة المركزية تعتمد علي المساعدات المالية من إعانات ومنح تقدم للإدارة المحلية لتنفيذ برامج معينة أو لتغطية العجز في موازنتها ومواردها المحلية.

ويلاحظ أن العديد من دول العالم الثالث تطبق أنظمة إدارة محلية تتضمن سيطرة كبيرة للحكومة المركزية وأجهزتها علي مقاليد الأمور، خاصة في ظل ظروف نشأة هذه الدول وتطورها ووجود العديد من التناقضات في مجتمعاتها التي تضم طوائف وفئات متباينة الأمر الذي يتطلب تقوية الوحدة والانتماء الوطني.

ولأن الإدارة المحلية يفترض أن تكون نابعة من الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع واستثارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالتنمية وإشراك المواطنين في الوصول إليها، فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي ترتكز عليه، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن علي الإدارة المحلية أن تلعب دروًا أساسيًا في عملية التنمية الشاملة والمستدامة.

ويرى الباحث أنه من الممكن أن يعود تطبيق نظام الإدارة المحلية بفوائد عديدة علي المناطق المحلية والسلطة المركزية مثل تخفيف الضغوط عن الإدارة المركزية، تكوين روح المبادأة والاجتهاد وتخفيض الفترة الزمنية التي يتطلبها صنع القرار المركزي في حالة

تحويله إلي قرار محلي والتنسيق بين مختلف الأجهزة المركزية من جهة وبين المناطق المحلية من جهة أخري.

وقد وقع بعض من الكتاب والممارسين في خطأ مفاهيمي وذلك باستخدام مصطلحات " الإدارة المحلية " والحكم المحلي" و " المركزية " كمترادفات للتعبير عن نمط الإدارة دون التمييز فيما بينهم في حين أن كلاً منهم يمثل نمطاً إدارياً مختلفاً.

والجدول أدناه يوضح بعض الفروق فيما بينهم: –

جدول (3) الفرق بين اللامركزية والإدارة المحلية والحكم المحلي

اللامركزية	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
✚ لا تقتصر على أقاليم محددة ✚ تأخذ الخصائص السكانية أو وحدة المصلحة أو الانتماء ✚ عدم الاستقلالية ✚ الصلاحيات ممنوحة بموجب قرار إداري للأجهزة التنفيذية المحلية ✚ لا تتضمن مجالس منتخبة . ✚ الموقع (المكان) ليس عنصراً أساسياً العنصر الأساسي هو الغرض وليس المكان.	✚ تنفيذية فقط ✚ تختص بأقاليم ذات خصائص سكانية واقتصادية محددة ومتجانسة ✚ تتضمن مجالس شعبية منتخبة ✚ استقلال الأجهزة الإدارية التنفيذية. ✚ صورة من صور الحكم المحلي ✚ الصلاحيات ممنوحة بموجب التشريع ولا تنزع إلا بقرار تشريعي ✚ الموقع الجغرافي عنصر أساسي في الإدارة المحلية.	✚ قضائي ✚ شريعي ✚ تنفيذي ✚ درجة عالية من استقلال الأجهزة التنفيذية عن الجهاز المركزي للدولة . ✚ يشمل الإدارة المحلية ✚ الصلاحيات ممنوحة بموجب التشريع. ✚ تتضمن مجالس منتخبة. ✚ الموقع عنصر أساسي

من إعداد الباحث

ولذا فالإدارة الإدارة المحلية تعتبر طريقة من طرق الإدارة وليست صورة من صور الحكم، وهي جزء من السلطة التنفيذية، لا تشمل كل وظيفة الدولة الإدارية، بل تتناول إدارة المرافق المحلية تاركة المرافق القومية للسلطة المركزية.

بعض المصطلحات في الإدارة المحلية[25]:–

(أ) المركزية الإدارية : تعني تجميع السلطات وحق اتخاذ القرار بيد الحكومة وعدم استقلال الوحدات الإدارية في مجال اتخاذ القرارات الإدارية وقيام ممثلي السلطة المركزية

في الأقاليم ببعض الأنشطة الإدارية حسب توجيهات الحكومة المركزية، ويوجد نوعان من المركزية:

1- التركيز الإداري: أي تركيز اتخاذ القرارات في العاصمة ولا تعطي سلطة للأقاليم حيث يكون الرجوع إلي الوزير المختص في جميع الأمور مهما كانت بسيطة أو معقدة.

2- عدم التركيز الإداري: ويعني عدم تركيز كافة الصلاحيات بيد الوزير بل تفوض بعض الاختصاصات إلي العاملين في الأقاليم.

(ب) الإدارة المحلية : هي الوحدات التي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبه من المجتمع المحلي لإدارة مصالحها المحلية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهنا نلاحظ أن هذا الاتجاه يرتبط بفكرتين أساسيتين هما اللامركزية والديمقراطية .

مقومات المحليات:

من أهم المقومات التي تستند عليها نظم المحليات ما يأتي:-

- مساحة ذات كيان محدد، قد تكون هذه المساحة قرية أو مدينة أو تقسيم جغرافي إداري أكبر

  كالمحافظة أو الإقليم.
- سلطة محلية شرعية تستند إلي الدستور، ويحدد القانون اللوائح و اختصاصاتها ومسؤولياتها.
- ميزانية خاصة لكل وحدة محلية، تتكون مواردها من ثلاث عناصر رئيسية : تمويل محلي، معونة مالية من السلطة المركزية، هبات وتبرعات.
- أجهزة إدارية تنفيذية محلية تخضع للسلطة المحلية مباشرة، تتولي كافة مجالات الأنشطة ذات الطابع المحلي وما يُعهد به إليها من الأجهزة المركزية.

مفهوم المشاركة المجتمعية في النظام المحلي[26]:

يقصد بها مساهمة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني بدرجة أو بأخري في التصميم والإشراف علي تنفيذ السياسات المحلية سواء بجهدهم الذاتي أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية أو المحلية، والجدير بالذكر أنه لا توجد دولة في مشارق العالم ومغاربه لا تهتم بالمشاركة الشعبية - فالحكومات لا يمكن أن تدعي الشرعية إلا عن طريق المشاركة الشعبية الممثلة في الانتخابات كما لا يمكن لأي دولة أن تحقق التقدم إلا بمواردها البشرية – فالمشاركة حق المواطنين.

أنواع المشاركة:

1- المشاركة الإنمائية : يقصد بها مشاركة المواطنين في المشاريع الإنمائية عن طريق قيام الأهالي بتمويل هذه المشاريع أو المساهمة بالمجهود مما يخفف الضغط علي الموارد المركزية لإدارة التنمية ويزيد من قدرات التنمية، ولكي تنجح عملية التنمية لا بد أن تكون نابعة من الداخل تعتمد فيها الدولة علي أهم مواردها ألا وهو العنصر البشري.

2- المشاركة السياسية : يقصد بها مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار أو التأثير فيه بهدف تحقيق نوع من الرقابة علي الأجهزة التنفيذية بما يضمن تحقيق التنمية من خلال المواطنين، كما ينبثق عنها المشاركة الشعبية السياسة : المتمثلة في حق الانتخاب تمثل ركن هام وأساسي من أركان نظم الحكم المحلي، وإذا فقد أي نظام هذا الركن أصبح هذا النظام غير شرعي وإذا كان القائم بالعملية الانتخابية (المواطن) غير واع قد ينتخب أشخاص غير كفء إلي السلطة مما يؤدي إلي فشل النظام وانهياره وإن كان المواطن القائم بالعملية الانتخابية علي درجة عالية من الوعي فإن الأشخاص الذين يصلون إلي السلطة يكونون كفء لها مما يؤدي إلى رفع الكفاءة الإدارية وبالتالي رفع مستوي الخدمة الذي يؤدي بالضرورة إلي دفع عجلة التنمية بأنواعها المختلفة .

3- المشاركة الشعبية الاقتصادية : أي تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية في المشروعات الاقتصادية مما يؤدي بدوره إلي رفع المستوي المحلي اقتصاديًا.

أهمية المشاركة المجتمعية:

المشاركة المجتمعية مهمة ومفيدة للسلطات المحلية للتعرف علي أوجه القصور والتعرف علي رغبات المواطنين، كما تُعد المشاركة المجتمعية مفيدة للمواطنين لتوصيل رغباتهم للمسؤولين الذين يؤثرون في عملية صنع القرار بما يخدم مصالحهم ولكي تتحقق هذه الفائدة يتطلب ذلك أن تكون منظمات المجتمع المدني و المحليات علي درجة عالية من الوعي بما يحقق التنمية الشاملة والمستدامة.

الخاتمة:

لا يراد من هذه الخاتمة سوي أن تبرز أهم النتائج التي أسفر عنها البحث وهي:

أولاً: يهدف منهج الحوكمة الي إعادة توزيع الأدوار بين شركاء ثلاثة هم: الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، هذه الشراكة الثلاثية تحول دون إنفراد الحكومة وجهازها الإداري بإدارة الشأن العام، وتؤكد علي أهمية الأدوار التي يمكن أن تقوم بها القطاعات الثلاثة في تحقيق التنمية في ظل إقتصاد تنافسي قائم علي مبدأ الحرية الإقتصادية من خلال إيجاد أطر قانونية تعززها وتساهم في تطوير العمل

بالمحليات، وتعمل علي تنمية الموارد البشرية عبر الإهتمام بالمجالات التعليمية والصحية وضمان مساواة الأفراد أمام القانون، بينما يقوم المجتمع المدني بتعبئة جهود الأفراد في المحليات لتشارك بفعالية في الأنشطة الإجتماعية والإقتصادية، وتقوم بدورًا فعالاً في التأثير علي السياسات العامة.

ثانيًا: يُساهم منهج الحوكمة بشكل إيجابي في تطوير نظام العمل بالمحليات، وذلك من خلال تدعيم مبدأ المساءلة الإدارية، وزيادة الشفافية وتفعيل أليات المساءلة وتمكين المواطنين، بالإضافة الي رفع كفاءة إيصال الخدمات العامة.

ثالثًا: تعدُد دوافع تطبيق منهج الحوكمة في المحليات نابع من الرغبة في تحقيق التنمية الشاملة والاهتمام بتقديم الخدمات التي تلبي إحتياجات المواطنين وتدعيم حالة الإستقرار الإجتماعي والسياسي، وتحقيق التوازن بين الدولة والمجتمع وتدعيم المشاركة الشعبية، لما لذلك من إسهام وتعزيز لقدرة المحليات في تحقيق أداء أفضل.

رابعًا: تتطلب المنظومة العامة الجيدة للحكومة تحولاً جوهريًا في دور الدولة في مقابل التحول في دور الفاعلين والأطراف أصحاب المصلحة فى التنمية، هذا التحول يتطلب إجراء سلسلة من الإصلاحات التشرعية والإدارية والسياسية (إعادة النظر فى القانون رقم 43 لسنة 1979 الصادر بشأن الإدارة المحلية)، بما يعطي المحليات سلطات أوسع تتلائم مع الدور المنوط بها.

تأسيسًا علي ما سبق فإنه من الأهمية بمكان تسليط الضوء علي التحديات التي تواجه المحليات بهدف فتح آفاق للدراسات الميدانية والبحث العلمي في الجزئيات والفروع ، دون غياب النظرة الشمولية المتكاملة والتوجه إلي الدراسات الميدانية الجادة في مختلف مجالات أنشطة المحليات.

هوامش الدراسة

1 – عبد المجيد، محمد محمود (2014): مراجعة التزام المؤسسات المصرية بمنهج الحوكمة " إطار عام مفتوح" المؤتمر السنوي الثالث عشر لإدارة الأزمات ، إدارة أزمة الدعم وفعاليات العدالة الاجتماعية – جامعة عين شمس

2 – محمود ،سمير عبد الغني (2016) : حوكمة منظمات الأعمال، كتاب الأهرام الاقتصادي ، العدد 249

3 – دكروري، محمد متولي (2014) :حوكمة المؤسسات في ضوء المبادرات الدولية والتجربة المصرية مع التركيز علي دور المحليات ، المؤتمر السنوي الثالث عشر لإدارة الأزمات إدارة أزمة الدعم وفعاليات العدالة الاجتماعية، جامعة عين شمس.

4 – زهران، علي السيد(2014) :أساليب إدارة المدن بالتطبيق علي محافظة القاهرة ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة الأزهر

5 – شتا، محمد (2013) :العلاقات التنظيمية بين أجهزة الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة المنوفية .

6 – خليل ،أحمد خليل (2015) : مشكلات إدارة التنمية المحلية في قطاع الخدمات ، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة أسيوط.

7 – محمود، منال (2015): دور المحليات في اتخاذ القرارات المتعلقة ببرامج التنمية المحلية ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة الإسكندرية.

8-Clayton, A. (ed) (2014). Governance, Democracy, and What Conditionality Role of NGOs, London: Intrac Publication, ,p.36

9- Friscbtak, L. & Stiyas, I. (2015). Governance , Leadership and Communication, Washington: World Bank Publications, p.4

10– الباز ،شهيدة.(2009): المنظمات الأهلية العربية علي مشارف القرن الحادي والعشرين، محددات الواقع وآفاق المستقبل، بحث مقدم الي المؤتمر الثاني للمنظمات الأهلية العربية، القاهرة.

11– العلواني، حسن. (2011): صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، دراسة للوحدات المحلية بمركز فوه، مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة ص140

12– محمد، حسين عثمان.(2011): أثر العدالة التنظيمية علي بلورة التماثل التنظيمي في المؤسسات العامة الأردنية، دروس في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، ص67، القاهرة.

13– رشيد، أحمد. (2011): نظرية الإدارة العامة. السياسة العامة والإدارة، دار المعارف،القاهرة.

14 - The World Bank. (2012). *Governance and Development*, Washington D.C: World Bank Publication. P.1

15 -United Nation Development Program. (2007). Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Development, New York: UNDP, P.3

16– جمعة، سلوى شعراوي.(2011): مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية، القاهرة.

17–David Osborn & Ted Gaebler.(2012) Reinventing Government New York: a wesly Publishing Company Inc.

18 – أفندي، عطية حسين.(2009): دور المنظمات غير الحكومية في إدارة شئون الدولة والمجتمع. ص21، القاهرة

19- Joan, C. (ed.), Governance Concepts and Applications, Brussels: United Nation Development Program, Op Cit, P4

20- United Nation Development Program. (2007). Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Development, New York: UNDP, P.3

21 -David Osborn & Ted Gaebler.(2012) Reinventing Government New York: a wesly Publishing Company Inc. .

22- الكايد، عبد الكريم.(2015): الحكمانية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص92، القاهرة

23- عبد الفتاح، محمد سعيد. (2015): الإدارة العامة، الطبعة الخامسة، ص68 القاهرة.

24-شيخا، إبراهيم عبد العزيز. (2011): أصول الإدارة العامة. القاهرة.

25- الصحن، محمد فريد. (2013): الإدارة العامة المباديء والتطبيق، الدار الجامعية، القاهرة

26 - رشيد، أحمد. (2011): نظرية الإدارة العامة. السياسة العامة والإدارة، دار المعارف،القاهرة.

27- محمد، حسين عثمان.(2011): أثر العدالة التنظيمية علي بلورة التماثل التنظيمي في المؤسسات العامة الأردنية، دروس في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، ص67، القاهرة.

28- United Nation Development Program. (2007). *Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Development*, New York: UNDP, P.3