



سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافة ومكافحة الفساد

## اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة



يتقدم المركز بالشكر للاستاذ/ عبد الغفار شكر، نائب رئيس مركز الدراسات العربية والأفريقية لإعداد البحث اللازم لتلك الورقة وكتابتها.

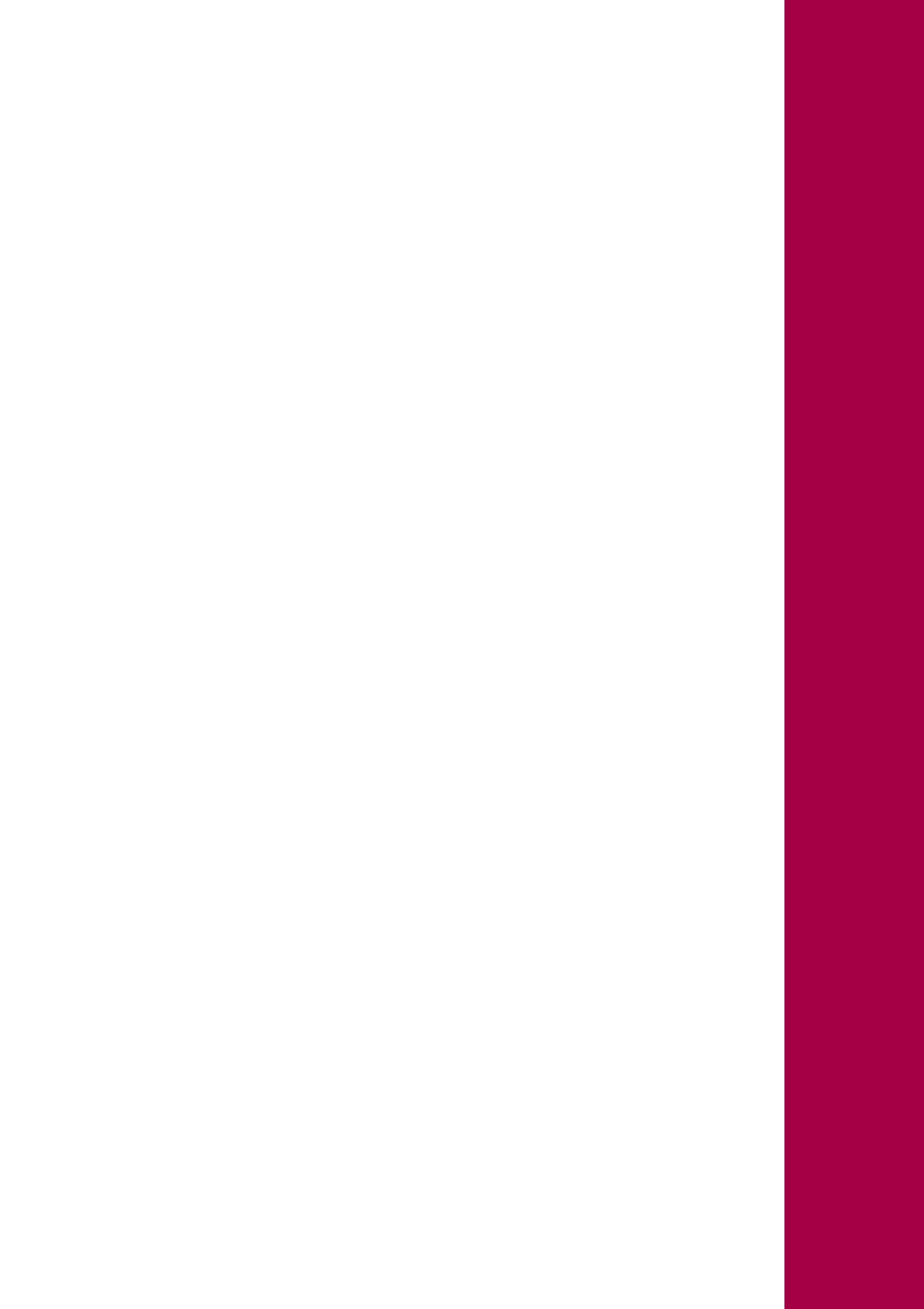
يعمل مركز المشروعات الدولية الخاصة «CIPE» على تعزيز الديمقراطية حول العالم، من خلال الإصلاح الاقتصادي الموجه للسوق. المركز جزء من غرفة التجارة الأمريكية في العاصمة واشنطن، ولا يهدف لتحقيق الربح. وهو أحد أربعة معاهد للصندوق الوطني للديمقراطية. وقد دعم المركز ألف مبادرة محلية في أكثر من مائة دولة نامية، تعامل فيها - على مدى ٢٥ عامًا - مع قادة الأعمال، وصناع القرار، والصحفيين، لبناء المؤسسات المدنية الأساسية للمجتمع الديمقراطي. ومن القضايا الأساسية التي يتعرض لها المركز، مكافحة الفساد، والمشاركة في السياسات، وجمعيات الأعمال، وحوكمة الشركات، والحوكمة الديمقراطية، وإتاحة الوصول للمعلومات، والقطاع غير الرسمي، وحقوق الملكية، وحقوق المرأة والشباب. وتدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برامج مركز المشروعات الدولية الخاصة.



لمزيد من المعلومات، الرجاء الاتصال بمركز المشروعات الدولية الخاصة:

1155 15<sup>th</sup> Street NW, Suite 700  
Washington, DC 20005  
USA  
ph: (202) 721- 9200  
fax: (202) 721- 9250  
www.cipe.org  
Email: cipe@cipe.org

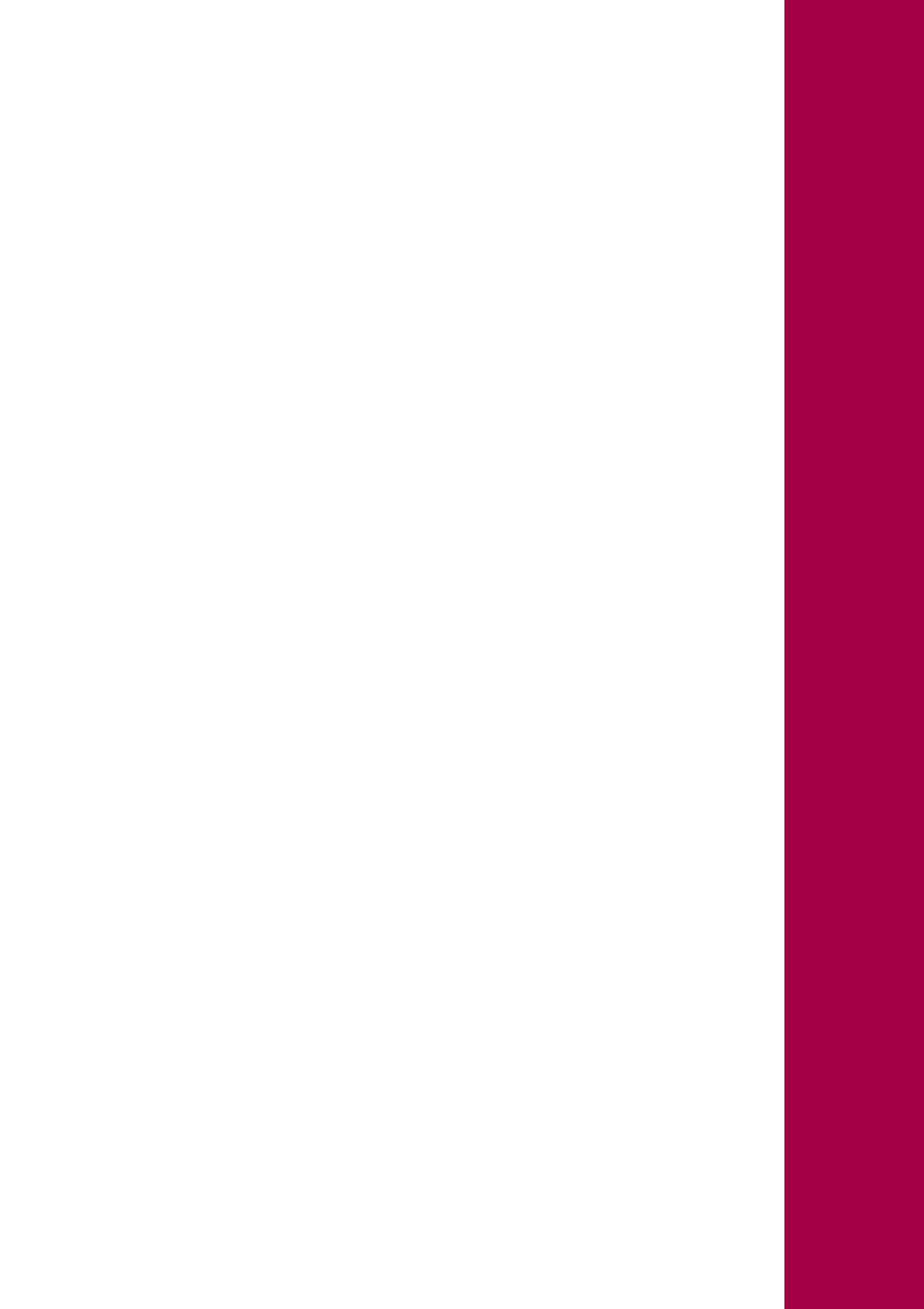
١ شارع الفيوم، متفرع من شارع  
كليوبترا  
الدور الثامن، شقة ٨٠١  
مصر الجديدة، القاهرة، مصر  
ت: ٠٠٢٠٢٢٤١٤٣٢٨٢  
فاكس: ٠٠٢٠٢٤١٤٣٢٩٥  
www.cipe-arabia.org  
rzoghbi@cipe-egypt.org



تطرح ورقة "اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة" مشاكل أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي عرضها أصحابها خلال سلسلة من الندوات حول السياسات المقترحة للحد من الفساد. نظم سلسلة الندوات مركز المشروعات الدولية الخاصة بالتعاون مع اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية خلال النصف الثانى من ٢٠٠٩. عقدت الندوات فى القاهرة وبورسعيد والفيوم والمنصورة والإسكندرية والمنيا وشارك فيها أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة من ١٥ محافظة، وطرحت خلالها قضايا النزاهة والشفافية واللامركزية والبيروقراطية وحرية تداول المعلومات، وصدرت عنها توصيات تشكل فى مجموعها إطاراً هاماً لكيفية التعامل مع هذه القضايا الحيوية.

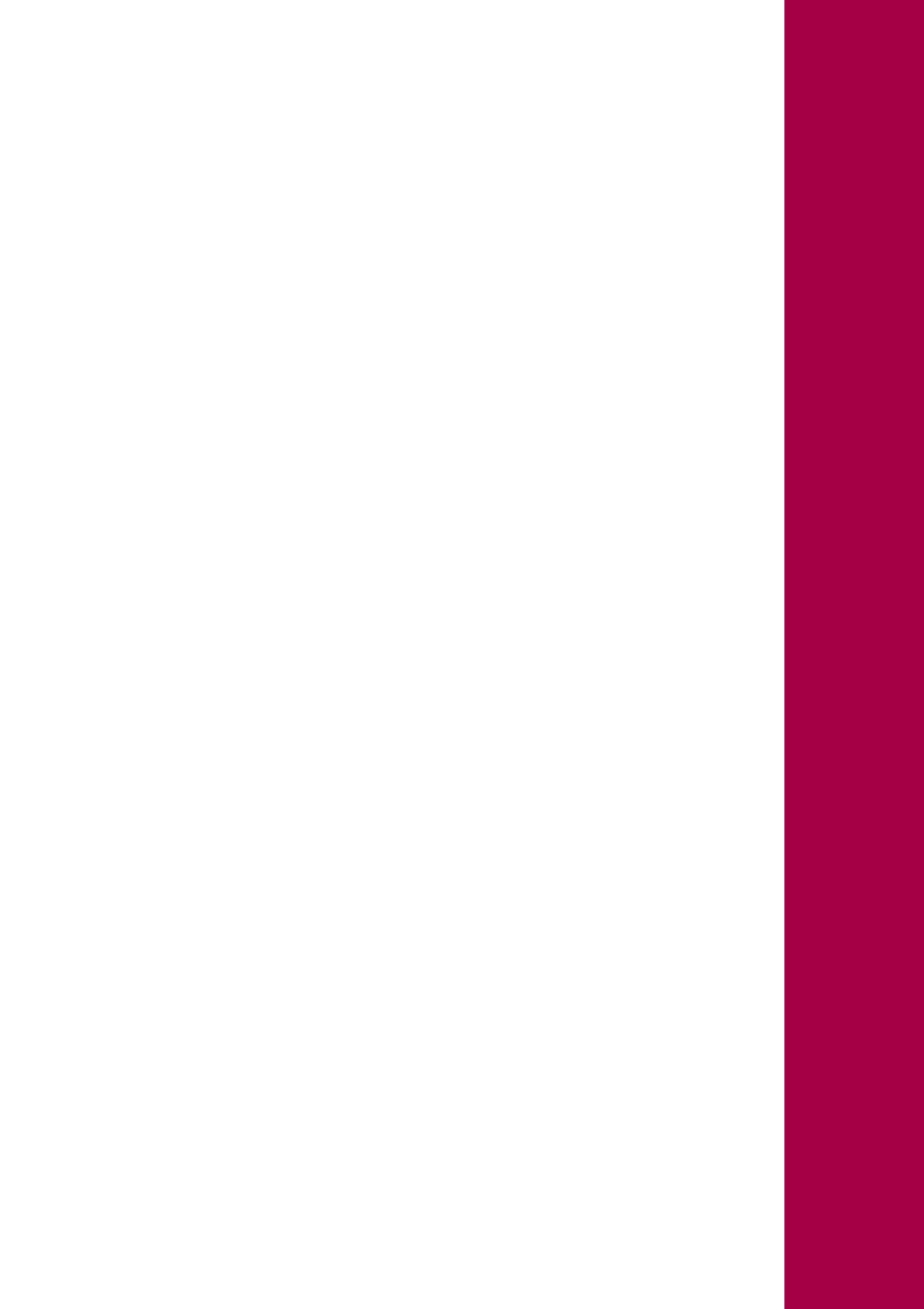
كما تلقى الورقة الضوء على نتائج استطلاع الرأى الذى أجراه مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام بالتعاون مع مركز المشروعات الدولية الخاصة فى يونيو ٢٠٠٩ وذلك على عينة تشمل ٨٠٠ من أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة فى مصر.

تم مراجعة هذه الورقة وتوصياتها من قبل المجلس الاستشاري لبرنامج "مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية فى مصر" الذى يقوم عليه مركز المشروعات الدولية الخاصة.



## المحتوى

٩.....	ملخص الورقة.
١١.....	مقدمة.
١٥.....	رؤية نقدية لنظام الإدارة المحلية الراهن.
٢١.....	رؤية أصحاب الأعمال للخلل والفساد فى المحليات.
	لماذا اللامركزية؟ وكيف تعالج عيوب وفساد
٢٦.....	الإدارة المحلية.
	نحو إستراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية فى
٣١.....	إطار اللامركزية.
	رؤية أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة حول
٣٦.....	تطوير البيئة المجتمعية المحيطة بالإدارة المحلية.
	نحو دليل عملي لتطبيق اللامركزية فى إطار أولويات
٤٠.....	سليمة ومواجهة حقيقية للمشاكل.



## ملخص الورقة

هناك علاقة وثيقة بين قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة وبين الإدارة المحلية فى مصر، حيث تتحقق معظم مصالح هذا القطاع من خلال أجهزة الإدارة المحلية التى تشرف على أعمال ١٤ وزارة وعديد من الهيئات الخدمية، سواء من خلال الحصول على تراخيص ممارسة النشاط أو تنفيذ الأعمال لصالح هذه الوزارات بما فى ذلك مشروعات البنية الأساسية وتوريد احتياجاتها من الأدوات والمعدات، وقد أدى انتشار الفساد فى المحليات الذى تؤكد تقارير الأجهزة الرقابية الى الإضرار بمصالح أصحاب المشروعات الخاصة، وارتفاع تكلفة الحصول على تراخيص النشاط وتكاليف ممارسة النشاط وافتقاد المنافسة ومعايير النزاهة والشفافية،

### تطبيق اللامركزية سبيل لإعلاء

### شأن الرقابة الشعبية ومحاصرة الفساد فى المحليات

ونتيجة لذلك يشوب العلاقة بين الإدارة المحلية وأصحاب المشروعات الخاصة الكثير من الخلل. مما يطرح تطبيق اللامركزية فى الإدارة المحلية لإعلاء شأن الرقابة الشعبية ومحاصرة الفساد فى المحليات. ولكن المشكلة هنا هى كيف يمكن أن نحول دون مزيد من الفساد فى المحليات بعد التوسع فى سلطاته نتيجة تطبيق اللامركزية والشروط الواجب توافرها فى التنظيم الجديد للإدارة المحلية فى ظل اللامركزية بحيث ننجح بالفعل فى محاصرة الفساد.

تستعرض الورقة أهم نواقص الإدارة المحلية التى ساهمت فى انتشار الفساد مثل غياب الديمقراطية، وغياب الرقابة الشعبية والمساءلة للأجهزة التنفيذية، وازدواجية الإشراف على الأجهزة التنفيذية بالمحليات وتدنى أحوال العاملين المادية. ولعلاج هذه النواقص تطرح الورقة إستراتيجية متكاملة لتطبيق اللامركزية فى المحليات التى سيتم بمقتضاها نقل جزء كبير من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومى الى المستوى المحلى.

### أهم عناصر إستراتيجية تطوير الإدارة المحلية فى إطار المركزية:

١. إصدار قانون جديد للإدارة المحلية يكفل تطبيق اللامركزية وتوصية التشريعات المنظمة لهذا المجال والأخذ باللامركزية الإدارية.
٢. تفعيل الدور الرقابى للمجالس الشعبية المحلية وإلزامية قراراتها للأجهزة التنفيذية المقابلة.
٣. تمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية وموازنتها المحلية وسيطرة المحليات على مواردها المالية ووضع ميزانيتها.
٤. التمييز بين دور الحكومة المركزية ودور المحليات بحيث لا يحدث تداخل بينها.

٥. إلغاء التدرج الهرمي في المحليات والاكتفاء بمستوى قاعدي (القرية، المدينة، الحى) ومستوى إقليمي (المحافظة) لكل منهما مجاله الخاص واستقلاله الكامل عن الآخر.
٦. الأخذ بنظام انتخابى يعزز التعددية السياسية وهو نظام القائمة النسبية غير المشروطة.
٧. الاستفادة من التخطيط الإقليمي والأخذ بتكنولوجيا بسيطة وصغيرة وكثيفة العمل.
٨. تحسين أجور العاملين بالمحليات.
٩. تطوير البيئة المجتمعية المحيطة بالإدارة المحلية بالتزام القطاع الخاص بقيم النزاهة والشفافية، فى تعامله مع الإدارة المحلية، وقيام المجتمع المدنى بدور فعال فى دعم النزاهة والشفافية، وبناء رأى عام محلى ضاغط من أجل الالتزام بقيم النزاهة والشفافية.
١٠. التمكين للتعددية الحزبية فى القرى والأحياء السكنية بالمدن كأساس للتطور الديمقراطى باعتباره شرط أساس الفاعلية اللامركزية.

## مقدمة

هناك علاقة وثيقة بين قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة وبين الإدارة المحلية فى مصر.. حيث تتحقق معظم مصالح هذا القطاع من خلال أجهزة الإدارة المحلية سواء بالحصول على تراخيص بدء وممارسة النشاط أو متابعة هذا النشاط فى مختلف المجالات، وكذلك بالقيام بالعديد من الأنشطة والخدمات للإدارة المحلية وأجهزتها، فقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة هو الذى يتولى توريد معظم إحتياجات الإدارة المحلية وأجهزتها من السلع والمعدات ويغضى معظم المشتريات الحكومية فى هذا القطاع، وهو الطرف الآخر فى المناقصات والمزايدات التى تطرحها هذه الأجهزة لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية والمشروعات الخدمية والتنمية. وما يجرى فى الإدارة المحلية يؤثر بدرجة كبيرة ليس فقط على أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة بل يؤثر على قطاع واسع من المواطنين سواء العاملين فى هذه المشروعات أو أسر أصحابها. يكفى للتأكيد على هذه الحقيقة أن نعلم أن عدد المشروعات الخاصة الصغيرة قد ارتفع الى ٣,٣ مليون وحدة اقتصادية يعمل بها ٨,٣ مليون عامل عام ٢٠٠٤، يبلغ حجمها فى مجال التجارة والخدمات ٦٥% من إجمالى المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر عام ٢٠٠٣.

تتنوع أنشطة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بدرجة كبيرة لتغضى معظم مجالات المجتمع وهى تتم أساسا فى مجال الخدمات والإنتاج الزراعى والصناعى والتجارة وتشمل:

- ❖ الخدمات الصحية والتعليمية والبيئية.
- ❖ مشروعات البنية الأساسية خاصة فى المناطق الريفية والمناطق الحضرية المحرومة من الخدمات. وتضم المشروعات رصف الطرق وإمداد شبكات مياه الشرب النقية وشبكات الصرف الصحى، وإنشاء خزانات المياه، وإدارة المخلفات الصلبة.
- ❖ دعم مبانى الخدمات العامة بالمجتمعات الصغيرة والأكثر إحتياجا عن طريق ترميم وإستكمال الوحدات الصحية المنزلية والمبانى الاجتماعية والمدارس ومراكز الشباب.
- ❖ الحرف والصناعات التراثية ومشروعات الإنتاج الزراعى والداغنى المختلفة.
- ❖ أعمال المقاولات الصغيرة.

وطبقا لآخر تعداد لسكان فى مصر يبلغ عدد المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر والمتوسطة ٩٧,٧% من إجمالى عدد المنشآت فى مصر، ويعمل بها حوالى ٧٦% من إجمالى القوى العاملة، ويبلغ إنتاجها ٨٠% من إجمالى الناتج القومى فى مصر. وتمثل عدد المنشآت التى تشغل أقل من عشرة عمال ٩٥% من إجمالى منشآت الإنتاج والخدمات فى مصر.

تؤكد العلاقة الوثيقة بين هذا القطاع وبين الإدارة المحلية إذا إستعرضنا أهم أنشطة المحليات الخدمية والتنمية والتي تتم من خلالها هذه العلاقة بين الطرفين. حيث تشرف الإدارة المحلية ووحداتها على دائرة واسعة للغاية من الأنشطة التنموية والخدمية تدخل فى نطاق إختصاصات ١٤ وزارة تشرف عليها الإدارة المحلية.

من أهم نماذج هذه الأنشطة والتي تتكلف مليارات الجنيهات يقوم أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة بتنفيذها لحساب أجهزة الإدارة المحلية من خلال المناقصات التي تطرحها الإدارة المحلية والتعاقدات التي تتم مع أصحاب المشروعات الذين ترسوا عليهم العطاءات ويتولون توريد إحتياجات أجهزة الإدارة المحلية وفروعها وتغطية مشترواتها وتنفيذ المشروعات المطروحة. ويدخل فى هذا المجال:

- ❖ إنشاء المباني الحكومية ومباني وحدات الخدمات كالمدارس والمستشفيات والوحدات الصحية والوحدات الزراعية والوحدات البيطرية ومراكز الشباب بالمدن والقرى.
- ❖ أعمال الصيانة والترميم للمباني الحكومية ووحدات الخدمات.
- ❖ مشروعات الصرف الصحى بالقرى ومياه الشرب النقية.
- ❖ رصف الشوارع داخل المدن والقرى والطرق المحلية الموصلة بين القرى وبعضها وبين القرى والمدن داخل المحافظة.
- ❖ مد وإحلال شبكات الصرف الصحى وشبكات مياه الشرب النقية بالمدن والقرى.
- ❖ تزويد المباني الحكومية بإحتياجاتها من المعدات والأدوات اللازمة لتسيير العمل بها مثل أدوات النظافة والأدوات الكتابية.
- ❖ تزويد المستشفيات بالتغذية اللازمة للمرضى، وكذلك تغذية تلاميذ المدارس، وتغذية نزلاء معسكرات الشباب.
- ❖ منح التراخيص اللازمة للبناء والهدم للمساكن.
- ❖ منح التراخيص للمنشآت الصناعية والخدمية والتجارية.
- ❖ التفتيش على المنشآت الصناعية والخدمية والتجارية العاملة للتأكد من التزامها بالشروط الواردة بالتراخيص.
- ❖ تنفيذ الوحدات السكنية فى إطار مشروعات الإسكان التي تطرحها الإدارة المحلية.
- ❖ تخصيص الوحدات السكنية للمتقدمين.

## ❖ إدارة الأسواق المحلية ومواقف سيارات نقل الركاب داخل المحافظة.

من هذا العرض لأنشطة كل من الوحدات المحلية والمشروعات الصغيرة والمتوسطة يتأكد مدى التشابك بين القطاعين والى أى حد تتأثر مصالح وأوضاع أصحاب المشروعات بالبيئة التى تحكم العلاقة بينهم وبين العاملين بالإدارة المحلية، ومدى سلامة الإجراءات التى تحكم العلاقة بين الطرفين والى أى حد تكفل تكافؤ الفرص بين أصحاب المشروعات الخاصة المتعاملين مع الإدارة المحلية.

يمكن القول عموماً أن هذه العلاقة يشوبها كثير من الخلل بسبب الفساد المنتشر بوحدة الإدارة المحلية على كل المستويات والذى تؤكد تقارير الهيئات الرقابية والتشريعية وتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات والرقابة الإدارية وتحقيقات النيابة الإدارية واللجان المختصة بمجلس الشعب والشورى. ولهذا الفساد انعكاسات خطيرة على سلامة التعاقدات التى تتم بمليارات الجنيهات فى مختلف المشروعات بالإدارة المحلية وتحرم اصحاب الاعمال الشرفاء من حقهم المشروع فى إسناد كثير من العطاءات اليهم، وتمتد الخطورة الى سلامة الإنشاءات التى تتم من خلال التعاقدات، التى يشوبها الفساد وعدم مطابقة الأعمال المنفذة للاشتراطات الواردة فى التعاقدات، مما يؤثر على سلامة هذه الأعمال وعلى مصالح المواطنين المستفيدين منها.

ولما كان الحديث لم ينقطع طوال السنوات السابقة عن الحاجة الى تطوير نظام الإدارة المحلية بعد أن كشفت الممارسة عن أوجه الفساد المنتشرة فيه وعجزه عن تلبية إحتياجات المواطنين والإرتقاء بأوضاعهم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، جاءت التعديلات الدستورية الأخيرة عام ٢٠٠٧م. لتفتح الباب أمام التطوير المطلوب فى نظام الإدارة المحلية بتعديل المادة (١٦١) من الدستور والنص فيها على أن يكفل القانون دعم اللامركزية فى الإدارة المحلية.

**كيف سيكون الحال إذا اتسعت سلطات وصلاحيات الادارة المحلية،  
وما يمكن أن يحمله هذا التطور من فرص كبيرة لإزدياد الفساد  
وإنتشاره بصورة أوسع بكثير مما هو قائم حالياً!!**

ومن المعروف أن المقصود بمصطلح اللامركزية هو (نقل جزء كبير من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومى الى المستوى المحلى). أى أن جوهر التطوير فى الإدارة المحلية سيكون بتوسيع سلطات وصلاحيات الوحدات المحلية بما يمكنها من القيام بمسئولياتها بسرعة وكفاءة. وي طرح التوجه إلى توسيع صلاحيات الوحدات المحلية وسلطاتها إشكالية حقيقية، حيث يرى الكثيرون أن الإدارة المحلية تعاني من إنتشار الفساد فى معظم أجهزتها رغم أنها لاتملك سلطات وصلاحيات واسعة بالنسبة للخدمات التى تشرف عليها أو المرافق العامة التى تديرها أو مشروعات التنمية المحلية التى تتم فى إطارها، فكيف سيكون الحال إذا اتسعت سلطاتها وصلاحياتها، وما يمكن أن يحمله هذا التطور من فرص كبيرة لإزدياد الفساد وإنتشاره بصورة أوسع بكثير مما هو قائم حالياً!!

وأصبح السؤال المطروح هنا هو كيف يمكن أن نحول دون إنتشار الفساد بعد الأخذ باللامركزية؟ وهل هناك إمكانية حقيقية لتطبيق اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات فى نفس الوقت؟ وما هى الشروط الواجب توافرها فى التنظيم الجديد للوحدات المحلية فى ظل اللامركزية بحيث ننجح بالفعل فى محاصرة الفساد؟ هذا هو موضوع بحثنا فى هذه الورقة (اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات.. لتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة).

تتطلب الإجابة على هذه التساؤلات أن نعالج القضايا الأساسية الآتية:

أولاً: رؤية نقدية لنظام الإدارة المحلية الراهن

ثانياً: رؤية أصحاب الأعمال للخلل والفساد فى المحليات

ثالثاً: لماذا اللامركزية؟ وكيف تعالج عيوب وفساد الإدارة المحلية

رابعاً: نحو إستراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية فى إطار اللامركزية

خامساً: رؤية أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة حول تطوير البيئة المجتمعية المحيطة بالإدارة المحلية

سادساً: نحو دليل عملي لتطبيق اللامركزية فى إطار أولويات سليمة ومواجهة حقيقية للمشاكل

## أولاً: رؤية نقدية لنظام الإدارة المحلية الراهن

تحددت السمات الأساسية لنظام الإدارة المحلية فى مصر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الإدارة المحلية، وتعديلاته بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩.

يمكن النظر للإدارة بوجه عام بإعتبارها عملية تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية نحو تحقيق أهداف الجماعة، وهى عملية تنفيذية فى طابعها العام للسياسات التى تتقرر على المستوى السياسى، فلا تنشغل بصياغة الأهداف أو تحديد الموارد، وإن كان لها دور معين فى ذلك، وإنما تهتم بابتكار وتصميم وتنفيذ الأسلوب الأمثل لتوظيف الموارد المتاحة من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة. وإذا كانت الإدارة العامة هى عملية تنفيذ السياسات العامة للدولة، فإن جوهر الإدارة المحلية هو تنفيذ تلك السياسات على مستويات محلية أو جزئية بالنسبة للنظام القومى<sup>١</sup>.

وقد أقيم نظام الإدارة المحلية فى مصر على أساس تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى والأحياء. ويتشكل كل مستوى محلى من مجلس شعبى محلى منتخب ومجلس تنفيذى يضم المسئولين عن الإدارات التنفيذية بنفس المستوى. هكذا يتكون نظام الإدارة المحلية فى مصر من خمس مستويات هى الوحدة المحلية للمحافظة، والوحدة المحلية للمركز، والوحدة المحلية للمدينة، والوحدة المحلية للحى، والوحدة المحلية للقرية. وينظم القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية بهذه المستويات المحلية، وعلاقتها ببعضها، وعلاقتها بالسلطات التنفيذية المركزية. ويعطى هذا القانون للمحافظ سلطات محددة واسعة فى الوقت الذى تدور سلطات المجالس الشعبية المحلية حول تقديم اقتراحات أو توصيات ليس لها صفة إلزامية بالنسبة للجهات التنفيذية المقابلة. ينص القانون على أن المحافظ (يعتبر ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة، ويكون مسئولاً عن كفاءة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك، وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإدارى، وللمحافظ بالنسبة إلى كل المرافق العامة التى فى دائرة المحافظة جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، وهو رئيس جميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير). وفيما عدا هذا النص الواضح لسلطات المحافظ فإن رؤساء الوحدات المحلية فى المستويات الأخرى ليس لهم مثل هذه الاختصاصات. وكما أوضحنا من قبل، فإن المجالس الشعبية المنتخبة ليس لها اختصاصات ملزمة بالنسبة للأجهزة التنفيذية المقابلة. كما أن المجالس التنفيذية تنحصر اختصاصاتها فى المجالات المحددة لها فى إطار التنظيم الإدارى لكل وزارة أو جهة تتبعها هذه المستويات التنفيذية المحلية.

١. د. على الصاوى، الإدارة المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة،

**يعيب قيام نظام الإدارة المحلية فى مصر  
على تفويض الوزراء بعض سلطاتهم لمسئولى الإدارة  
المحلية أن أسلوب التفويض لا يمكن السلطات  
المحلية من مواجهة المشاكل بصورة فعالة**

يحظى المحافظ بسلطاته الواسعة المحددة بالقانون باعتباره ممثل للسلطة التنفيذية المركزية فى المحافظة، ولا يحظى رؤساء الوحدات المحلية الأدنى (رؤساء المدن والقرى والأحياء والمراكز) بسلطات محددة إلا ما يفوضها فيه المحافظ. كما جرى التطبيق على أن كل وزير نقلت خدمات وزارته إلى المحافظات يفوض المحافظ بعض سلطاته، ويقوم المحافظ بتفويض رؤساء الوحدات المحلية الأدنى ببعض هذه السلطات. وأدى هذا الوضع إلى عجز نظام الإدارة المحلية المطبق فى مصر عن حل كثير من المشاكل المحلية فى مختلف المجالات الخدمية كالتعليم والصحة والإسكان والنقل وغيرها، كذلك المرافق العامة ومشروعات التنمية المحلية. ويعيب قيام نظام الإدارة المحلية فى مصر على تفويض الوزراء بعض سلطاتهم لمسئولى الإدارة المحلية أن أسلوب التفويض لا يمكن السلطات المحلية من مواجهة المشاكل بصورة فعالة. وهناك جانب هام للإدارة المحلية هو دورها فى إنضاج المشاركة الشعبية على المستوى المحلى مما يمكن من تعبئة جهود قطاعات واسعة من المواطنين للمشاركة فى عملية التنمية.

**لا يمكن أن يتحقق الغرض من الإدارة المحلية ما لم يكن  
نظاماً ديمقراطياً يتيح الفرصة للمواطنين للمشاركة الحقيقية  
فى إدارة المرافق العامة المحلية وتسيير الخدمات المحلية  
ورسم السياسات التى تكفل مواجهة مشاكل المجتمع المحلى**

أى أن الإدارة المحلية بهذا المعنى جزء من التطور الديمقراطى للمجتمع، ولا يمكن أن يحقق الغرض منه ما لم يكن نظاماً ديمقراطياً يتيح الفرصة للمواطنين للمشاركة الحقيقية فى إدارة المرافق العامة المحلية وتسيير الخدمات المحلية ورسم السياسات التى تكفل مواجهة مشاكل المجتمع المحلى.

وفى هذا الصدد فإن تقريراً صادراً عن لجنة الخدمات بمجلس الشورى يوم ٢٦ فبراير ١٩٨٣ «عن فلسفة الحكم المحلى ودوره فى التنمية الإقليمية» يؤكد أن قيام الإدارة المحلية بدورها فى تعبئة الجهود الشعبية حول قضايا التنمية ومشروعاتها يتحقق عن طريق إتاحة الفرصة لجميع الإتجاهات السياسية للأفراد والجماعات المختلفة للتعبير عن رأيهم فى تحديد الأهداف والوسائل المطلوبة لتنمية المجتمعات المحلية توفيراً للبعد الديمقراطى الذى يعتبر أساساً لنجاح عملية التنمية.

## دور الإدارة المحلية هو تعبئة الجهود الشعبية حول قضايا التنمية ومشروعاتها

وترى اللجنة أن قيام المحليات بهذا الدور يتأتى عن طريق مجموعة من المواقف نلخصها فيما يلي:

إن الأساس فى الممارسة الديمقراطية للمجالس المحلية هو حسن وصدق تمثيلها للقوى والاتجاهات السياسية المختلفة فى المجتمع بما:

- ❖ يسمح ببلورة أفكارها ومواقفها تجاه كل قضية من القضايا المطروحة للمناقشة على المستوى المحلى.
- ❖ يتيح إمكانية تعدد الآراء حول القضية ويزيد بدرجة ملموسة من موضوعية الرأى النهائى.
- ❖ يزيد من احتمالات المشاركة المطلوبة من جميع المواطنين سواء بالرأى أو العمل.
- ❖ يحول عملية التنمية الى عملية جماهيرية وقومية.
- ❖ يعمل على تخلص الممارسة السياسية مما يشوبها فى بعض الأحوال من ضيق النظرة الحزبية بالإعتماد على موقع الفرد الأسرى والاجتماعى والضغط الفئويّة أو الناتجة من العصبية الإقليمية.

ويؤدى الوضع السابق الى إتاحة الفرصة للمواطنين كافة للتعبير عن آرائهم فى أولويات الإحتياجات المطلوبة للإقليم الذى يعيشون فيه، ويجعل منها جميعاً عيوناً للشعب على الإدارة التنفيذية فى ممارساتها المختلفة بمواقع الإنتاج والخدمات، للتأكد من أن هذه الأداة تنفذ ما التزمت به فى برامجها الإنمائية المختلفة.

**الانفصال بين القول والعمل** وبالرغم من هذا الوضع فى الموقف من أهمية ديمقراطية الحكم المحلى، إلا أننا نلاحظ أنه لم ينعكس على الموقف العملى للسلطة التشريعية فيما يتصل بأسلوب تشكيل المجالس المحلية المنتخبة أو فيما يتعلق بصلاحيات هذه المجالس. بل إننا نلاحظ حرص الحزب الحاكم على إحكام سيطرته على الإدارة المحلية وإستبعاد القوى الأخرى من التواجد والتأثير فيها، واللجوء الى تغيير نظام الإنتخابات لتحقيق هذا الهدف حيث طبق نظام القائمة المطلقة الذى يتيح للقائمة الحاصلة على نصف الأصوات زائد صوت واحد الفوز بجميع مقاعد المجلس، وهو ما أدى بالفعل طوال حقبة الثمانينات من القرن العشرين الى فوز مرشحي الحزب الوطنى الديمقراطى بجميع مقاعد المجالس الشعبية المحلية على كل المستويات فى جميع المحافظات ماعدا بعض المجالس التى لايزيد عددها على أصابع اليدين. ونتيجة لهذا فقد شهدت السنوات العشر الأخرى مزيداً من التدهور فى فاعلية المشاركة الشعبية على المستوى المحلى واستشرى الفساد فى الأجهزة المحلية الى درجة أنها أصبحت بنداً ثابتاً فى التقارير السنوية للجهاز المركزى للمحاسبات.

وبالرغم من أهمية الطابع الديمقراطي للإدارة المحلية فإن سياسات الحكم تركز على عكس ذلك، بحيث أصبحنا أمام مؤسسة شبه حكومية يحتكر عضويتها أعضاء الحزب الحاكم، تعمل من أجل دعم نفوذه في المجتمع المحلي وإنجاح مرشحيه في إنتخابات مجلس الشعب ومجلس الشورى، وقد ساعد على ذلك القيود المفروضة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية ونشاطها مما أضعف قدرتها على التواجد في الريف وعجزها عن المنافسة المتكافئة مع الحزب الحاكم، مما لا يسمح للمواطنين بالمفاضلة بين المرشحين للمجالس المحلية على أساس برامجهم السياسية والإختيار بين سياسات ومواقف متعددة، وحرمت هذه المجالس من تعدد وتنوع الآراء داخلها حول مصالح المواطنين. ويعتبر غياب عامل المنافسة داخل المجالس المحلية المنتخبة أحد أسباب استئثار الفساد في أجهزة الإدارة المحلية، وانصراف أعضائها عن الإهتمام بالقضايا والمشاكل العامة واهتمامهم بمصالحهم الشخصية.

**مجالس بلا سلطة** يضاف إلى هذا أن قانون الإدارة المحلية حرم المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من أي سلطة حقيقية.<sup>٢</sup> يكفينا في هذا الصدد أن نذكر بعض الأمثلة:

- ❖ القرارات والتوصيات التي تصدر عن المجلس المحلي للمحافظة وكافة قرارات المجالس المحلية للمراكز والأقسام والمدن والقرى تبلغ أولاً للمحافظ الذي يتولى الإتصال بالأجهزة التنفيذية لبحث مدى إمكانية تنفيذها. وليس من حق المجلس المحلي للمحافظة أو المجالس المحلية الأدنى الإتصال بالجهات التنفيذية لمتابعة تنفيذ هذه القرارات أو التوصيات، بل إن الذي يتولى ذلك هو المحافظ فقط.
- ❖ ينص القانون على أنه من سلطة مجلس محلي المحافظة تمثيل المنتفعين في مجالس إدارة المرافق العامة ومشروعات الخدمات، ولكن ذلك يجب أن يتم بالاتفاق مع المحافظ وهو الذي يصدر القرار التنفيذي بذلك.
- ❖ ليس للمجلس المحلي للمركز أو القسم سلطات واضحة ومحددة، وإنما تأتي في عبارات غامضة مثل وضع القواعد العامة لإستخدام ممتلكات المركز وأسس التعامل مع الجمهور وتنظيم المرافق العامة.
- ❖ ينص القانون على أن كل ما يصدر من مجلس القرية مجرد اقتراحات، وأنه من حق المحافظ أن يطلب من مجلس المدينة تقرير أو تعديل رسم محلي، فإذا رفض المجلس ذلك قام المحافظ بعرض الأمر على رئيس الوزراء ويمكن في هذه الحالة حل مجلس المدينة.

❖ ينص القانون على حق السلطة التنفيذية في حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء في القرية أو المدينة أو المركز أو الحى أو المحافظة مما يعنى أن الرأى النهائى للسلطة التنفيذية.

وهناك ثغرات أخرى عديدة فى نظام الإدارة المحلية ساهمت بشكل كبير فى الحد من فاعلية الادارة المحلية وقدرتها على تحقيقها للأهداف التى قامت من أجلها، وخاصة بالنسبة للتنمية المحلية وإدارة وحدات الخدمات والمرافق العامة بالكفاءة الواجبة ودعم التطور الديمقراطى للمجتمع المصرى ومواجهة الفساد.

من هذه الثغرات:

❖ ازدواجية الإشراف على الأجهزة التنفيذية بالمحليات: حيث مازالت للوزارات المركزية إمكانية الإشراف على جوانب من اختصاصاتها المنقولة الى المحليات، وقد أدت هذه الازدواجية فى الاشراف على الانشطة التى تقوم بها المحليات الى ثغرات يتمكن الموظفون من خلالها من التهرب من رقابة أى من الطرفين وإرتكاب مخالفات يصعب إكتشافها فى وقتها مما يساهم فى استشراف الفساد فى المحليات.<sup>٣</sup>

❖ غياب أو ضعف الرقابة الشعبية والمساءلة على المحليات: ولما كانت قرارات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ليس لها صفة إلزامية للجهات التنفيذية بل هى مجرد اقتراحات أو توصيات فإن المجالس الشعبية المحلية لاتستطيع مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية المقابلة لها ولاتملك محاسبتها طالما أن ما تصدره من قرارات هو مجرد اقتراحات وتوصيات، ولا يملك المجلس الشعبى للمحافظة سوى حق توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة أما حق الإستجواب فقد تم إلغاؤه إنطلاقاً من أن المجالس الشعبية هى جزء من السلطة التنفيذية وليس سلطة شعبية مقابلة لها، وبالتالي فإنه ليس من حقها أن تحاسب الأجهزة التنفيذية. وفى غياب الرقابة الشعبية على أداء المحليات ينتشر الفساد بلا رادع.

❖ إنشاء صناديق خاصة وفق نظم محاسبية خارج الموازنة العامة: مما يساعد على اختلاس أموال هذه الصناديق وتوسيع مجال الفساد.

❖ تدنى أحوال العاملين بالمحليات: وحوصلهم على أدنى الأجور من فئات العاملين بالدولة، ولا يحصلون على أجور إضافية تعوضهم عن الأعمال الإضافية المطلوبة منهم، ولا تكفى الأجور التى يحصلون عليها لتوفير ضرورات الحياة. ويستجيب هؤلاء العاملون لإغراء الإنحراف الذى تتعدد مظاهره فى أنشطة عديدة بالمحليات.

**علاقة الإدارة المحلية بالوزارات المركزية** وإذا نظرنا من ناحية أخرى إلى الإدارة المحلية وخاصة الأوضاع التنظيمية لفروع الوزارات والأجهزة التى تمارس أنشطة فى المحافظات، نجد أن هناك فروعاً للوزارات نقلت اختصاصاتها للمحافظات.

وهناك مرافق قومية تدار أنشطتها مركزيا ولا يوجد لها مديريات خدمات بالمحافظات. كما أن هناك مديريات خدمات وفروعاً للوزارات لم تنقل إختصاصاتها للمحليات وتدار مركزيا عن طريق الوزارات المختصة. وهنا نجد أن فروع تلك الوزارات تمارس نشاطا هاما داخل المحافظات ومرتبلاً بتحقيق الأهداف العامة وقضايا الجماهير في كل محافظة ولا توجد للمحافظين سلطة عليها سوى السلطات الممنوحة لهم على العاملين بهذه المديريات فقط وهي سلطة لا تكفى لإدارة هذه المديريات إدارة سليمة تتفق مع الواقع ومع مسئوليات المحافظين.

ولا شك أن هناك الكثير من التحديات التي تواجه المحليات وتوقعها عن تحقيق أهدافها.. ولعل من أهمها المركزية الشديدة في عملية صنع وإتخاذ القرارات المركزية التي تختص بها أساسا المحليات، مما يتطلب ضرورة تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية بشكل واضح ومحدد.<sup>٤</sup>

إن صراع الدور الذي تقوم به السلطة المركزية التي تتمسك بسيطرتها على أنشطة الإدارة المحلية والسلطة المحلية التي تطالب بحقوقها في إتخاذ القرارات الخاصة بها، إنما يتطلب حسم هذه القضية والتوصل إلى صيغة مناسبة تحقق التوازن المنشود بين المركزية واللامركزية الإدارية، لاسيما وأن نظام الإدارة المحلية يعد إحدى خصائص النظام السياسى فى جميع دول العالم وإحدى وسائله فى تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية فضلاً عن أن المحليات تعد إحدى أسس دعم الديمقراطية الإدارية والسياسية السليمة.<sup>٥</sup>

٤. د. حسين رمزى كاظم، اللامركزية طريق النهوض بالمحليات، جريدة الأهرام، القاهرة.

يوم ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٩ ص ١١

٥. د. حسين رمزى كاظم، المرجع السابق ص ١١

## ثانياً: رؤية أصحاب الأعمال للخلل والفساد في المحليات

تحفل تقارير الهيئات الرقابية بالعديد من وقائع الفساد فى جميع مستويات الإدارة المحلية. وقد كشف تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر فى يونيو ٢٠٠٨ أن حجم المخالفات المالية بالوحدات المحلية بلغ ٤٦٤,٦ مليون جنيه تشمل صوراً مختلفة من إهدار المال العام وسوء إستخدام وتشغيل الممتلكات الحكومية والتلاعب فى أعمال المخازن فضلاً عن الاختلاسات والتزوير والتلاعب وغيرها، فضلاً عن المخالفات فى أعمال الصناديق الخاصة بالمحافظات وإهدار المال العام التى بلغت ملياراً و٦٤٨ مليون جنيه دون اتخاذ الإجراءات القانونية ضد المسئولين عن ذلك.<sup>٦</sup>

وتؤكد تقارير الهيئات الرقابية أن القطاع الخاص يعتبر طرفاً أساسياً فى الفساد المنتشر بوحدة الإدارة المحلية حيث يتعلق الأمر بتنفيذ آلاف المشروعات الخدمية والتنموية من خلال المناقصات والأمر المباشر وهو مجال خصب للتلاعب من قبل كبار وصغار المسئولين بالإدارة المحلية. ومن صور الفساد أيضاً الشائعة فى الوحدات المحلية منح تراخيص البناء والهدم مقابل مدفوعات غير قانونية (رشاوى) بالمخالفة للقوانين.

ولما كان هذا الفساد يضر بمصالح أغلبية أصحاب المشروعات الخاصة الصغيرة والمتوسطة ويضعهم فى منافسة غير متكافئة مع بعض أصحاب الأعمال الذين يحصلون على موافقات وتراخيص وأنشطة ويفوزون بعطاءات من خلال رشوة الموظفين المختصين، كما أنهم يتحملون أعباء إضافية للحصول على ترخيص ممارسة النشاط أو أثناء تشغيل المشروع. لهذا كان من المهم التعرف على خبرة أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة فى التعامل مع الأجهزة التنفيذية ورؤيتهم للخلل والفساد فى المحليات من خلال تعاملهم المباشر معها. وقد أجرى مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام بالتنسيق مع مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE دراسة ميدانية فى يونيو ٢٠٠٩ حول «بيئة عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة.. العلاقة مع الإدارات الحكومية» أستطلع خلالها رأى عينة من أصحاب الأعمال يبلغ عددها ثمانمائة حالة من صغار ومتوسطى مشروعات الأعمال موزعين على ست محافظات هى القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والغربية والدقهلية والمنيا. روعى فى اختيار أفراد العينة الوزن النسبى للمشروعات فى أربعة أقسام رئيسية هى الصناعة والتجارة والخدمات والزراعة والإنتاج الزراعى.

ومن المهم أن نعرض أولاً للمقصود بالفساد ومظاهره ومجالاته قبل أن نستعرض أهم نتائج هذه الدراسة الميدانية.

**تعريف الفساد الإدارى** يمكن تعريف الفساد الإدارى بأنه إساءة إستغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة ومنه، إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، والتربح. كما أنه «السلوك

٦. عبد الحميد كمال، الأوضاع الراهنة للمحليات بين الواقع والمستقبل، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ١٨ مارس ٢٠٠٩

البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق». كما يمكن تعريفه أيضا بأنه «عدم الالتزام المتعمد بمبدأ تنحية المصالح الشخصية جانبا في اتخاذ القرارات الإدارية».

## أنواع الفساد الإداري

- ❖ إساءة استغلال السلطة على المستوى العام: كأن القرارات تصدر لصالح فئة معينة من المجتمع وليست للمصالح العام، أو على المستوى الشخصي لتحقيق منفعة دون وجه حق.
- ❖ عدم الشفافية: في الإعلان عن وترسية العقود الحكومية.
- ❖ التربح غير المشروع: سواء كان إعطاء الحق لغير صاحبه أو مخالفة القوانين أو اللوائح، وإعطاء شخص ما ليس حقه، أو استغلال العمل لتعطيل مصالح الأشخاص للضغط عليهم لسداد مبالغ زائدة عن المقرر لإنهاء أعمالهم، أو الإهمال وعدم المبالاة وعدم المحافظة على الملكية العامة وسوء إدارة موارد الدولة.

## مظاهر الفساد الإداري

- ❖ سوء استعمال السلطة.
- ❖ الرشوة والمحسوبية.
- ❖ اختلاس المال العام.
- ❖ التسبب والإهمال الوظيفي واللامبالاة والتفريط في المصالح العامة.
- ❖ الاتجار في الوظيفة العامة.

## المجالات الأكثر عرضه للفساد في مصر

- ❖ المدفوعات غير القانونية للحصول على الخدمات والتراخيص (الرشاوى).
- ❖ الضرائب والجمارك.
- ❖ تدوين ورفع المخالفات بأنواعها.
- ❖ الإهمال واللامبالاة في إدارة المرافق العامة.
- ❖ التوظيف الحكومي.
- ❖ المشتريات الحكومية.<sup>٧</sup>

**الفساد في المشتريات والعقود العامة** تحتل المشتريات العامة مكانة كبيرة بالنسبة لممارسة الفساد في مصر حيث يتم من خلالها تقديم

٧. لجنة الشفافية والنزاهة مصر، التقرير الأول

خدمات وبضائع بمليارات الجنيهات. ويقصد بالمشتريات العامة، تلك السلع والخدمات والأعمال التي تقوم الحكومة بشرائها أو بدفع مقابل مادي لها، ويتولى القطاع الخاص توريد أو إنجاز هذه المشتريات.

إن المشتريات العامة هي ببساطة تلك المنطقة من النشاط الإقتصادي التي تلتقى فيها الحكومة أو شركاتها (القطاع العام) مع الشركات الخاصة لإنجاز أعمال تجارية.

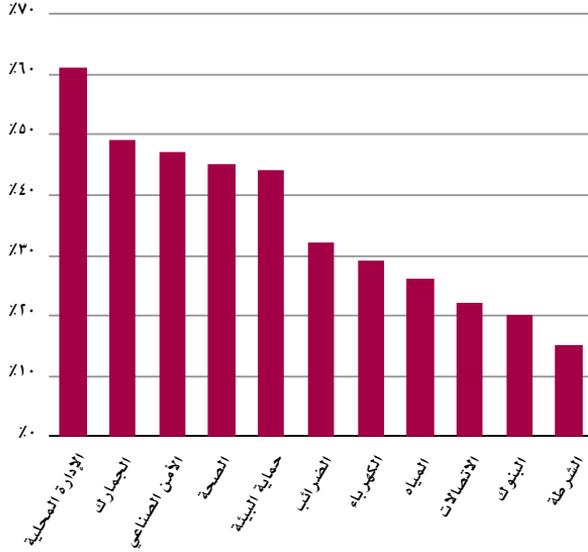
### نظراً للتنافس بين الموردين من ناحية، وللصلاحيات الممنوحة لموظفي الحكومة في مجال المشتريات العامة من ناحية أخرى، فإن فرص الفساد تبدو لانهائية

ولأن كل هيئة أو منظمة حكومية تشتري سلعا أو خدمات وبكميات ومبالغ هائلة، فإن الالتحاق بمجال المشتريات العامة يمثل إغراء لا يقاوم للراغبين في حصد الأرباح الكبيرة بانتظام. ونظراً للتنافس بين الموردين من ناحية، وللصلاحيات الممنوحة لموظفي الحكومة في هذا المجال من ناحية أخرى، فإن فرص الفساد تبدو لانهائية، وثمة اعتراف ضمني من كل حكومات العالم بأن الفساد في المشتريات العامة هو أوسع مظاهر الفساد الحكومي وأعظمها خطراً<sup>٨</sup>.

### رؤية أصحاب الأعمال للفساد في المحليات

- ❖ المحليات هي أكثر الهيئات التي يقوم المواطنون بتقديم مدفوعات مادية غير قانونية (رشاوى) عند التعامل معها ٦١٪ يليها الجمارك ثم الأمن الصناعي بنسبة ٤٩٪ و ٤٧٪.
- ❖ هناك مزيد من التدهور في أداء بعض الهيئات الحكومية المختلفة على رأسها المحليات بنسبة ٣٣٪.
- ❖ يرى ٤٦,٩٪ أنه يتم تقديم مدفوعات غير قانونية (رشاوى) للفوز بالمناقصات.
- ❖ أفاد ٤٧,٣٪ من العينة أن تعاملهم مع الإدارات الحكومية كان صعباً ولم يكونوا يتوقعون ذلك.
- ❖ تم دفع مدفوعات غير قانونية (رشاوى) لموظفين عموميين بنسبة ٤٢,٩٪ عند مرحلة التأسيس، ٢٩,١٪ عند مرحلة التشغيل.
- ❖ كانت هناك نسبة كبيرة من أصحاب الأعمال مستعدة لتقديم مدفوعات غير قانونية (رشاوى) قبل التعامل مع الموظفين، وذلك لما يتوقعونه من تعطيل للحصول على الموافقات المطلوبة:
- ❖ ٣٦,٧٪ كنت مستعداً للتكيف مع الظروف.
- ❖ ٧٠,٠٪ كنت مستعداً لدفع الأموال وتقديم الهدايا.

أى من الجهات التالية تكون مضطراً عند التعامل معها لدفع الأموال أو تقديم الهدايا؟ الإدارة المحلية، الأمن الصناعي، البيئة، الشرطة، الصحة، الضرائب، الجمارك، البنوك، الكهرباء، المياه، التليفونات. (بدرجة كبيرة جداً - بدرجة كبيرة - بدرجة متوسطة - بدرجة قليلة - بدرجة قليلة جداً - لا على الإطلاق)

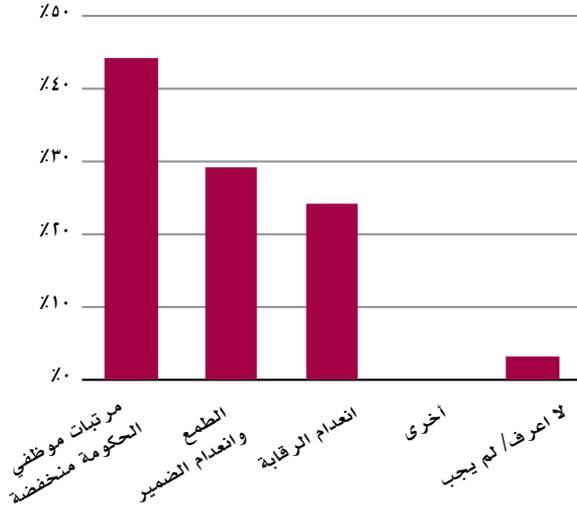


المصدر: مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالادارات الحكومية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة، يونيو ٢٠٠٩

- ❖ أما الذين دفعوا رشواي فعلاً فقد كانوا:
- ❖ ٧٤,١% من الذين كانوا مستعدين للدفع.
- ❖ ٥٨,٢% من الذين كانوا مستعدين للتكيف.
- ❖ تشير نتائج الدراسة الميدانية الى زيادة نسبة المواطنين المستعدين لدفع رشواي عاماً بعد الآخر، وكذلك المستعدين للتكيف مع هذا الوضع في مقابل تراجع نسبة المواطنين المستعدين لمقاومة الضغوط من أجل دفع الرشواي.
- ❖ أما بالنسبة للفوز في المناقصات الحكومية، فإن نتائج الدراسة الميدانية تشير إلى أن ٣٦,٧% من أصحاب الأعمال يرون أنه يتم تقديم رشواي للفوز بالمناقصات بدرجة كبيرة وكبيرة جداً في حين يوجد ٢٧,٢% يرون أنه يتم دفع رشواي بدرجة محدودة.
- ❖ يؤكد أغلبية الأفراد أن الحصول على منتجات أو خدمات من القطاع العام يتطلب دفع رشواي على عكس الحال مع القطاع الخاص.

- ❖ هناك توجه مماثل بالنسبة للمقارنة بين القطاع العام والقطاع الخاص كمورد للسلع والخدمات حيث يرى ٨٩,٢٪ أن القطاع الخاص أفضل.
- ❖ أما عن أسباب قبول الموظفين العموميين للرشاوى فإن ٤٣,٨٪ يرجعونها إلى انخفاض الأجور و ٢٩,٢٪ إلى غياب الضمير، و ٢٣,٨٪ لضعف الرقابة<sup>٩</sup>.

### ما هو في رأيك السبب الرئيسي لقبول الموظفين لأموال أو هدايا؟ (مرتبات موظفي الحكومة منخفضة، الطمع وانعدام الضمير، انعدام الرقابة)



المصدر: مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالادارات الحكومية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة، يونيو ٢٠٠٩

من هذه الدراسة الميدانية تتأكد عدة حقائق هامة حول إنتشار الفساد في المحليات في مقدمتها أن المحليات هي أكثر الجهات الحكومية ممارسة للفساد وأن الأوضاع بها تتدهور عاماً بعد الآخر من حيث ممارسة الفساد وأن الفساد يشمل التراخي ومراقبة التشغيل والمناقصات والمشتريات وهي جميعاً مجالات أساسية لنشاط قطاع الأعمال الخاص الصغير والمتوسط.

٩. د. جمال عبد الجواد، نتائج دراسة ميدانية (بيئة عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة.. العلاقة مع الإدارات الحكومية)، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، برنامج دراسات الرأي العام، الأهرام يونيو ٢٠٠٩، تم نشرها في يناير ٢٠١٠ بالاشتراك مع مركز المشروعات الدولية الخاصة تحت عنوان «دراسة تحليلية لنتائج استطلاع رأى المواطنين وأصحاب الأعمال حول الفساد وبيئة الأعمال» ويمكن الاطلاع علي نتائج الدراسة كاملة باللغة العربية علي الموقع: [www.cipe-arabia.org](http://www.cipe-arabia.org) وباللغة الانجليزية علي الموقع: [www.cipe.org/mena](http://www.cipe.org/mena)

## ثالثاً: لماذا اللامركزية وكيف تعالج عيوب وفساد الإدارة المحلية

توقف نظام الإدارة المحلية، المطبق في مصر منذ عام ١٩٦٠، في منتصف الطريق بالنسبة لممارسة المجالس الشعبية المحلية سلطاتها كاملة، ولم يتحقق في ظلّه نقل السلطة من المستوى المركزي الى المستويات المحلية، وأُعدت بصفة أساسية على تفويض الاختصاصات من الوزارات المركزية الى المحليات.

ونشأت نتيجة لذلك العديد من الثغرات في الإدارة المحلية أشرنا إليها من قبل، ساهمت بشكل كبير في الحد من فاعليتها وتحقيقها لأهدافها، خاصة وأن أسلوب التفويض لا يمكن السلطات من مواجهة المشاكل مواجهة فعالة للأسباب الآتية:

١. المفروض أن يقوم نظام الإدارة المحلية على تمتع أجهزتها المنتخبة والتنفيذية بسلطات أصلية يقابلها مسئولية، والتفويض لا يعطى هذه السلطة الأصلية.
٢. من يعطى التفويض يملك أن يلغيه أو يعدله في أي وقت مما يؤدي إلى اضطراب الأداء.
٣. من يفوض غيره في بعض سلطاته يملك أن يتخذ قراراً في الموضوع الذي فوض فيه غيره، فالتفويض لا يلغى حق المفوض تماماً، وقد يؤدي هذا إلى التضارب في اتخاذ القرارات.<sup>١١</sup>

من هنا طرحت مسألة اللامركزية كحل لمشاكل وقصور الإدارة المحلية في مصر، وتم تعديل المادة (١٦١) من الدستور عام ٢٠٠٧م. للنص على أن يكفل القانون دعم اللامركزية في الإدارة المحلية. والمقصود بمصطلح اللامركزية هنا هو (نقل جزء كبير من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومي إلى المستوى المحلي). ولكي يكون هذا النقل في السلطات ذا معنى، فإن إعادة تنظيم الإدارة المحلية علي أساس اللامركزية يجب أن يتم من خلال قانون محدد يكفل لها ما يلي كشرط لفاعلية الأداء:

١. ميزانية خاصة تتضمن الموارد والإنفاق.
٢. سلطة توزيع الموارد على المهام المختلفة.
٣. اتخاذ القرارات بواسطة الممثلين المنتخبين للمواطنين.<sup>١١</sup>

١٠. د. محمود شريف اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، سلسلة اللامركزية وقضايا المحليات، العدد الأول يناير ٢٠٠٤، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة ص ٢٠

١١. د. محمود شريف، المرجع السابق ص ٢٢

ومن أهم العوامل التي ساعدت على ازدياد أهمية الأخذ باللامركزية فى الإدارة المحلية فى مصر التوجه إلى اقتصاد السوق الذى لا تصبح الدولة معه الفاعل الوحيد بل يبرز إلى جانبها القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنى، وتنشأ بين الأطراف الثلاثة شراكة تتكامل فى ظلها أدوار الأطراف الثلاثة، وتتخفف الدولة من بعض أعبائها. وبالإضافة إلى التحول لاقتصاد السوق والخصخصة، هناك أيضا فشل الحكومات المركزية للدول النامية فى إدارة التنمية وزيادة الحاجة إلى الخدمات المحلية والبنية الأساسية المادية فى الدول النامية بسبب زيادة النمو السكانى الحضرى، وكذلك تبنى الديمقراطية كمنهج لنظام الحكم حيث يقوم أساس المشاركة فى صنع قرارات التنمية وفى التنفيذ والرقابة على تقييم الأداء.<sup>١٢</sup> ومن العوامل المشجعة أيضا على الأخذ باللامركزية هو التطورات الديمقراطية وضرورة تشجيع المشاركة السياسية مما يساعد على رفع مستوى الثقافة السياسية وتكوين قيادات محلية يمكن أن تكون نواة لقيادات سياسية قومية مستقبلا. ويضيف الدكتور أحمد الرشيدى إلى هذه العوامل أسبابا أخرى تدعو إلى الأخذ بنظام اللامركزية منها:

❖ تضخم دور الدولة وتنوع أنشطتها.

❖ النظام اللامركزى يساعد على تحقيق قدر مناسب من النمو المتوازن بين المناطق الجغرافية المختلفة التى يتكون منها إقليم الدولة، كما أنها تساعد على التعامل بإيجابية مع مشكلات التنوع واختلافات معدل الأداء التنموى على المستوى الوطنى.

❖ تساعد اللامركزية بما توفره من فرص للتدريب والمشاركة أن تكون مدخلا لإرساء قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان وعلى رأسها الحق فى المشاركة السياسية وصولا إلى مستوى أفضل من مستويات الحكم الجيد. ويحقق ذلك أيضا مزيدا من التطور الديمقراطى وتفاعل ثلاث ثقافات مهمة هى ثقافة اللامركزية وثقافة المشاركة وثقافة حقوق الإنسان.

❖ تخفيف الأعباء عن الحكومة اللامركزية بإشراك المجتمع المدنى فى التصدى للمشكلات المجتمعية.<sup>١٣</sup>

**محاوَر اللامركزية** تركز اللامركزية على ثلاثة محاور لا بد من توفرها، حتى يمكن للنظام اللامركزى أن يؤدي إلى كفاءة العمل وضمان تحقيق الأهداف، مع التقليل إلى أكبر درجة ممكنة من اللبس والغموض فى توزيع السلطات والمستويات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وهذه المحاور هى:

١. **الإطار التشريعى** رغم أن مواد الدستور الخاصة باللامركزية والإدارة المحلية جاءت مقتضبة للغاية ولا تتناسب مع الأهمية الكبيرة التى تمثلها اللامركزية كنظام يسهم فى إدارة شئون السياسة والحكم فى المجتمع، إلا أن ما تضمنه الدستور من

١٢. د. سمير محمد عبد لوهاب، المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات، سلسلة اللامركزية وقضايا المحليات، العدد السابع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة ص ٧

١٣. د. أحمد الرشيدى، الإطار القانونى لسياسات اللامركزية فى مصر، سلسلة اللامركزية وقضايا المحليات، العدد الثانى ٢٠٠٤، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة ص ١٤-١٦

أحكام حول الإدارة المحلية يوفر المقومات الأساسية المتعارف عليها فى  
الفقه القانونى الدستورى والإدارى، وفى أدبيات العلوم السياسية والإدارة  
العامة بشأن النظام اللامركزى الفعال والتي توجز فى خمس مقومات هى:

- ❖ التمتع بالشخصية الاعتبارية.
- ❖ وجود مجالس محلية منتخبة.
- ❖ التمتع بسلطات حقيقية وأصيلة.
- ❖ الحق فى تدبير الموارد المالية المحلية اللازمة.
- ❖ وجود نوع من الرقابة الحكومية المناسبة.

### الإطار التشريعى للامركزية فى مصر ما يزال يشوبه الكثير من النواقص والعيوب، وهو ما يجعله قاصرا عن توفير الأساس الموضوعى لنظام لامركزى قوى وفعال

ورغم هذا فإن الإطار التشريعى للامركزية فى مصر ما يزال يشوبه  
الكثير من النواقص والعيوب، وهو ما يجعله قاصرا عن توفير الأساس  
الموضوعى لنظام لامركزى قوى وفعال، ومن الضرورى إعادة النظر فى  
هذا الإطار التشريعى وتعديله بما يعزز دور المؤسسات اللامركزية.<sup>١٤</sup>

٢. تمويل الحكم المحلى لا يمكن تحقيق لامركزية حقيقية بدون  
تمويل محلى، ولا يمكن تحقيق تنمية محلية بدون تمويل محلى، وذلك لأن  
الأدوار والمسئوليات المحلية وكذلك سلطة اتخاذ القرارات المستقلة فى  
الانفاق وتوزيع الموارد تكتسب أهمية متزايدة فى جميع أنحاء العالم.

٣. ثقافة الديمقراطية فليس المهم هو الإعلان عن نظام الحكم  
ديمقراطى بل الأهم هو قيام مؤسسات تعزز الديمقراطية يدعمها سلوك  
المواطنين المتشبع بالقيم الديمقراطية مثل قيم المشاركة والشفافية  
والمساءلة وتكوين الكوادر البشرية المؤهلة.<sup>١٥</sup>

بقى أن نتناول فى ختام هذا العرض لمسألة اللامركزية وعلاقتها بالإدارة  
المحلية وضرورات الأخذ بها ومقوماتها الأساسية، قضية النتائج المترتبة  
على الأخذ باللامركزية فى مصر لما لهذا من أهمية فى التعرف على ما  
يمكن أن يترتب على الأخذ باللامركزية من مزايا تفتح الباب أمام تطور  
إيجابى فى مجال الإدارة المحلية.

١٤. د. أحمد الرشيدى، المرجع السابق ص ٢٠-٢٢

١٥. د. محمود شريف، المرجع السابق ص ٢٠-٢٥

## النتائج المترتبة على تطبيق اللامركزية

١. يعتبر قيام المؤسسات الديمقراطية الإقليمية والمحلية بطريقة أكثر كفاءة من التخطيط المركزي في الوفاء بالحاجات الإقليمية والمحلية، فهي توفر استجابة أفضل لتنوع الظروف المختلفة من منطقة إلى أخرى بحيث تعكس ظروف كل وحدة محلية في وضع خطط التنمية وفي تنفيذها.

### المخليات مطلوبة لتمكين الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية

٢. توفر المخليات ظروفًا أفضل للوفاء بحاجات الفقراء، فإذا كانت التنمية تعنى الحد من الفقر وعدم العدالة في توزيع الأجور والحرمان الاقتصادي فلا بد أن تتضمن انخراط الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية، فالمخليات مطلوبة لتمكين الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية، فالمخليات مطلوبة لتمكين فقراء الريف من المشاركة السياسية، خاصة وأن المشاركة مطلوبة لزيادة الإنتاج والطاقة الإنتاجية أكثر من الخبراء والتكنولوجيا.

٣. تحسن المخليات الوصول إلى الأجهزة الإدارية، إذ يعرف المواطنون من يفعل ماذا، فيستطيعون الوصول إلى المسؤولين عن الخدمات بسهولة.

### تلطف المخليات التي يشارك فيها الناس من مقاومة الناس للتغيرات الاجتماعية الأساسية التي تتضمنها التنمية

٤. تلطف المخليات التي يشارك فيها الناس من مقاومة الناس للتغيرات الاجتماعية الأساسية التي تتضمنها التنمية، فالحكومة المحلية توفر قيادة محلية قادرة على كسب المساندة للتغيرات المطلوبة، وتستطيع أن توجه الصراعات ووجه بناءة، كما أن المخليات وسيلة للتغلغل في المناطق الريفية.

٥. تخفض المخليات الأعباء عن الحكومة المركزية، وفي نفس الوقت تزيد من سرعة ومرونة صنع القرار بتخفيض مستوى التوجيه والضغط المركزيين، فالتنمية الريفية بالذات تتطلب مرونة أثناء التنفيذ، حيث كثيرا ما تكون التغيرات في السياسة العامة مطلوبة على وجه السرعة.

٦. تعتبر الديمقراطية المحلية ضرورة للوحدة الوطنية، فعندما يكون البلد كبيرا وبه تنوعات اجتماعية واقتصادية كبيرة، يزداد الشعور بضرورة إشباع الطموحات السياسية الشرعية للجماعات الفرعية.

## تؤدي الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وثقافية فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي

٧. تؤدي الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وثقافية فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي، فالناس يتعلمون أكثر وأسرع عندما يتحملون مسئولية صنع القرارات المحلية، فيتدربون على تخصيص الموارد، ويتعلمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة في محاسبة الآخرين.

## تحتاج الدولة إلى تعبئة المساندة لخطط التنمية ولابد من توصيل تلك الخطط في ظل ظروف مادية وثقافية صعبة

٨. تحتاج الدولة إلى تعبئة المساندة لخطط التنمية ولابد من توصيل تلك الخطط في ظل ظروف مادية وثقافية صعبة، ويمكن أن توفر المؤسسات المحلية البيانات المحلية، والتفسيرات والشروح للاحتياجات المحلية، مدخلات للمشروعات المحلية، وتنشط مشروعات الاعتماد على الذات، ويمكنها أن تستغل وتوظف الرغبة في دفع ضرائب محلية لا ضرائب قومية، بل والمشاركة العينية في شكل عمل واسع وخدمات وخامات.<sup>١٦</sup>

## رابعاً: نحو إستراتيجية متكاملة لتطوير الإدارة المحلية فى إطار اللامركزية

بعد تعديل المادة (١٦١) من الدستور عام ٢٠٠٧م. والتأكيد على الأخذ باللامركزية فى الإدارة المحلية، من المهم امتلاك رؤية متكاملة لكيفية تطور الإدارة المحلية فى إطار المركزية من خلال إستراتيجية واضحة ومحددة، وأن ندير حواراً مجتمعياً حول مستقبل الإدارة المحلية وضرورة تطبيق اللامركزية فيها بما يمكن السكان المحليين من إدارة شئونهم بأنفسهم دون تدخل من السلطة المركزية، وأن نصل من خلال هذا الحوار إلى مشروع قانون جديد للإدارة المحلية يجسد التوجهات الجديدة.

**فإنه من المهم أن تتحقق اللامركزية من خلال نقل السلطات  
من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية وليس عن طريق التفويض**

وفى هذا الإطار فإنه من المهم أن تشمل المناقشات المسائل الآتية:

١. **الشكل الملائم لمصر من اللامركزية** تأخذ الدول الفيدرالية بنوع من اللامركزية السياسية حيث يتم توزيع السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية على الولايات والأقاليم، أما الدولة الموحدة كمصر فإن اللامركزية الإدارية هى التى تلائمها حيث يتم توزيع الكثير من الصلاحيات الأساسية للوظيفة الإدارية (التنفيذية) كالتخطيط والتنظيم والتشغيل والرقابة والإشراف على هيئات أخرى خارج نطاق السلطة المركزية كالوحدات المحلية، وفى حالة مصر فإنه من المهم أن تتحقق اللامركزية من خلال نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية وليس عن طريق التفويض<sup>١٧</sup> وأن يتم ذلك من خلال القانون.

٢. **التمييز بين دور الحكومة المركزية ودور المحليات** يقوم النظام المحلى على ثلاثة عناصر أساسية، أولها سلطات القرار وتشمل صنع القرار وتنفيذه ومتابعته أى المحاسبة، وثانيها الاختصاصات، أى المسئوليات المحصنة من تدخل الحكومة المركزية، والثى يجب أن تسند إلى الوحدات المحلية، وثالثها الموارد المالية التى يجب أن تكون متناسبة مع المسئوليات.

**مزيد من السلطات والموارد دون تحديد المسئوليات تبديد،  
ومزيد من الموارد والمسئوليات دون سلطات عجز،  
ومزيد من السلطات والمسئوليات بلا موارد ضعف**

لا يمكن أن يوجد نظام محلي حقيقى بدون توافر هذه العناصر الثلاثة معاً، ولا يمكن أن يتوازن ولا أن يعمل، فمزيد من السلطات والموارد دون تحديد المسئوليات تبديد، ومزيد من الموارد والمسئوليات دون سلطات عجز، ومزيد من السلطات والمسئوليات بلا موارد ضعف وإذا أردنا أن يكون لنظامنا المحلى دور حقيقى وخاصة فى التنمية الاقتصادية فإننا فى حاجة إلى إنجاز ثلاث مهام هى:

أ. إعادة بناء النظام بحيث تميز إدارة الدولة عن حكم المجتمع. ليس معنى ذلك أن تنسحب الدولة أو أن تتخلى، وإنما أن يتحدد مستوى لإدارة الدولة لا تنزل إلى مستوى أدنى منه، ويتطلب ذلك التمييز بين الموظفين القوميين والموظفين المحليين، وفض الاشتباك بين ما هو قومى وما هو محلى.

**وضع المجالس الشعبية المحلية فى قمة النظام،  
فلا تكون مجرد شريك وشريك ضعيف،  
بل أن تكون صاحبة السلطة على المستوى المحلى**

ب. وضع نظام لصنع القرار المحلى لا يشهد تدخلات عملية من جانب الحكومة المركزية، فيقتصر دورها على السياسة العامة فقط، وعلى وضع معايير العمل، وتقديم الخدمات الفنية، وربما تضطلع بجانب من المحاسبة، ووضع المجالس الشعبية المحلية فى قمة النظام، فلا تكون مجرد شريك وشريك ضعيف، بل أن تكون صاحبة السلطة على المستوى المحلى، ومستخرجة الموارد، ومحرك كل العمليات المحلية، وألا يقتصر النظام المحلى على إدارة وتشغيل الخدمات والمرافق المحلية، وإنما يمتد إلى قضايا التخطيط والاستثمار.

**يمكن إعطاء الخليات الحق  
فى فرض نسب معينة من الضرائب والرسوم**

ت. وضع نظام للميزانية فلا تذهب الضرائب إلى المركز أولاً ثم تخصص للمحليات، بل يتم استخدام الموارد حيث تحصل، وتأخذ الحكومة المركزية ما يخصها منها، فتكون هناك ميزانية محلية لها موارد محددة. يتطلب ذلك إعادة النظر فى حدود الوحدات المحلية لتكون وحدات قادرة على التمويل وعلى التشغيل. ويتطلب إعادة النظر فى الإيرادات العامة للدولة، وإعادة تخصيصها، وضرورة الربط بين الإيرادات والنفقات فى الميزانية، وتنمية قدرات الوحدات الحسابية لتفى بمتطلبات ذلك النظام.<sup>١٨</sup>

ويمكن إعطاء المحليات الحق في فرض نسب معينة من الضرائب والرسوم، ومما لا شك فيه أن وجود مثل هذه الموازنات المستقلة يمكن الوحدات المحلية من تحديد أولوياتها وصياغة المشروعات والخطط المناسبة. ومن المشروعات التي يمكن إدراجها في تلك الخطط مشروعات البنية الأساسية كشبكات المياه والصرف الصحي والمدارس والمستشفيات واستصلاح الأراضي وتعمير الظهير الصحراوي وتطوير ودعم الصناعات الحرفية المحلية، ومشروعات تنمية الثروة الحيوانية ومحو الأمية... الخ.<sup>١٩</sup>

**٣. التدرج الهرمي لسلطات الوحدات المحلية** على الرغم من التحول من المركزية وتعدد المستويات التنظيمية في النمط الهرمي إلى الإدارة المحلية، وتعدد مراكز اتخاذ القرار، وتقليص المستويات الرأسيّة، إلا أن الإدارة المحلية في مصر تتسم بالتدرج الهرمي سواء بين الوحدات المحلية وبعضها، أو بينها وبين الحكومة المركزية، أو في داخل هذه الوحدات بين كل من القيادات الشعبية المحلية والقيادات التنفيذية. وتعنى هذه العلاقة أن الوحدات المحلية في المستويات الأعلى تمارس سلطة الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية في المستويات الأدنى، فللمجالس المحلية في المستويات الأعلى حق الإشراف والرقابة على المجالس المحلية في المستويات الأدنى، كما أن لها حق التصديق أو الاعتراض على قراراتها، وكذلك الأمر بالنسبة للقيادات التنفيذية في علاقتها بعضها البعض وبالحكومة المركزية<sup>٢٠</sup>. والمطلوب هو تصحيح هذا الوضع بأن تكون الوحدات المحلية على مستويين فقط هما، مستوى المحافظة ومستوى المدينة أو القرية.

**لنع التضارب بين السلطة المحلية على المستوى الإقليمي (المحافظة) والسلطة المحلية على المستوى القاعدي القرية - المدينة - الحي فإنه من الضروري التحديد الدقيق لاختصاصات كل منهم**

ولا يكون للمستوى الأعلى أي سلطة إشرافية أو رقابية على المستوى الأدنى، بل تكون لكل منهما سلطاته واختصاصاته التي يستقل بها، ولا يكون هناك أيضا حق التصديق أو الاعتراض على قرارات المستوى الأدنى.

ولمنع التضارب بين السلطة المحلية على المستوى الإقليمي (المحافظة) والسلطة المحلية على المستوى القاعدي (القرية - المدينة - الحي) فإنه من الضروري التحديد الدقيق لاختصاصات كل منهما بحيث لا يحدث تداخل أو تضارب بينهما. هناك حاجة ملحة لإعادة صياغة العلاقات والأدوار بين السلطة المركزية والوحدات المحلية.. بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية، وضرورة مراعاة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المستجدة في المجتمع المعاصر وفي مقدمتها التطور الديمقراطي والتحول إلى اقتصاد السوق.

١٩. د. سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة، المجلد الثالث، مركز دراسات واستشارات التنمية للإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة ص ١٦٦.

٢٠. د. سمير محمد عبد الوهاب، المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية: الأدوار والعلاقات، سلسلة اللامركزية وقضايا المحليات - العدد السابع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ص ٣٣.

٤. **تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية** ويتحقق ذلك من خلال آليات متعددة مثل إلزامية قرارات المجالس الشعبية المحلية بالنسبة للأجهزة التنفيذية المقابلة، وحق استجواب القيادات التنفيذية المقابلة، وحق سحب الثقة من القيادات التنفيذية.

٥. **تمكين الوحدات المحلية من إدارة مواردها البشرية وموازناتها المحلية** ويتحقق ذلك من خلال:

- ❖ إعطاء سلطات أكبر للوحدات المحلية فى إدارة موازناتها المحلية.
- ❖ تمكين الوحدات المحلية من فرض الضرائب والرسوم.
- ❖ تطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين.
- ❖ البحث عن مصادر متجددة للموارد المالية.
- ❖ التوسع فى إسناد تقديم الخدمات إلى شركات خاصة.<sup>٢١</sup>

### **الوحدات المحلية لا بد أن تتمتع**

### **بقدر من الاستقلالية قبل تطبيق اللامركزية**

٦. **دور الحكومات المركزية فى تهيئة الوحدات المحلية لتحمل دورها فى تطبيق اللامركزية** هناك نقطة غاية فى الأهمية وهى دور الحكومات المركزية فى تهيئة الوحدات المحلية لتحمل دورها فى تطبيق اللامركزية، فغالباً ما تبرر الدول تأجيلها تطبيق اللامركزية بضعف قدرات الوحدات المحلية وعدم قدرتها على تحمل مسئوليات اللامركزية، وعلى التعامل مع السلطات التى سوف تخول لها بموجب تطبيق اللامركزية. لذلك فإن الوحدات المحلية لا بد أن تتمتع بقدر من الاستقلالية قبل تطبيق اللامركزية، وأن تكون قادرة على حل مشاكلها بدون تدخل السلطة المركزية، قادرة على تحديد احتياجات ومطالب مجتمعاتها المحلية، وعلى حشد الدعم السياسى المحلى لبرامجها المزمع البدء فى تطبيقها، وكذلك على تعبئة الموارد المحلية بهدف تنفيذ هذه البرامج، وعلى جمع الضرائب وغيرها من الرسوم، وعلى تحديد تأثيرات هذه البرامج على البيئة المحلية، ومساندة المتضررين من هذه البرامج، وغيرها من إمكانيات لا بد من تواجدها لدى الوحدات المحلية، الأمر الذى يتطلب تدريب القيادات المحلية على القيام بها مثل صنع القرار ويتضمن التخطيط وتقييم ما يتم تنفيذه من برامج، وتعبئة الموارد والقدرة على إدارة الموارد، وحل الخلافات والمشكلات الناشئة.<sup>٢٢</sup>

٢١. د. سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق. ص ٣٤.

٢٢. أسماء رمضان شبيبة، الإدارة المحلية والتنمية فى ظل إعادة صياغة دور الدولة، المجلد الثانى، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة ص ١٠٢.

٧. **النظام الانتخابي** تطلب الحرص على تمثيل كل الآراء الموجودة في المجتمع في المجالس الشعبية المحلية، وإعطاء فرصة لجميع الأحزاب الكبيرة والصغيرة، وإعطاء فرصة لتمكين المرأة والشباب، فإنه من المهم أن نأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة النسبية غير المشروطة التي تتيح تمثيل هذه القوى بقدر ما تحصل عليه من أصوات دون إهدار أى صوت انتخابي.

٨. **الاستفادة من التخطيط الإقليمي** حيث يتطلب نجاح اللامركزية تطبيق مبدأ التخطيط الإقليمي الذي يتم حالياً من أعلى إلى أسفل وما زالت خطة الدولة تتم مركزياً وتسكين مشروعاتها جغرافياً بدون النظر إلى الاحتياجات الفعلية وتكاد تكون الموارد المحلية معدومة. والمطلوب إعادة النظر في أسلوب التخطيط الإقليمي والاستفادة من فكرة الأقاليم الاقتصادية وتوفير المقومات الأساسية لتحقيق التخطيط الإقليمي لامركزياً. وفي هذا الإطار فإن نجاح تطبيق اللامركزية في مجال التخطيط والتنمية يتطلب نوعاً من التكنولوجيا المناسبة من أهم خصائصها:

❖ تكنولوجيا بسيطة تمكن الناس من التعلم عن طريق العمل، وتمكن المواطن العادي أن يسيطر عليها وتشجع على الاعتماد على الذات.

❖ تكنولوجيا كثيفة العمل، وتستعمل الموارد المحلية بما في ذلك الطاقة.

❖ تكنولوجيا صغيرة، تتطلب إدارة محدودة ومهارات تسويق محدودة.

❖ تكنولوجيا مبنية على التقاليد التكنولوجية المحلية، فلا تستنزف موارد المجتمع لصالح بلد آخر نستورد منه التكنولوجيا.<sup>٣٣</sup>

٩. **ضمانات نجاح نظام فعال للامركزية** وهكذا فإنه من خلال هذا العرض يتضح أن ضمانات نجاح نظام فعال للامركزية يمكن إجمالها في:

١. وضع حد لمسألة التعدد في التشريعات المنظمة لعمل الإدارة المحلية وجمعها في قانون واحد.

٢. التمتع بدرجة مناسبة وكافية من الحرية والاستقلال عن السلطة التنفيذية المركزية، بالنسبة إلى كل ما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية، من خلال نقل حقيقي وأصيل للسلطات من الجهة التنفيذية المركزية إلى المحليات، وعدم الاقتصار على مسألة التفويض فاللامركزية تعنى في مضمونها سلطات حقيقية تقابلها مسؤوليات.

٣. حسن اختيار القيادات المحلية من خلال وضع ضوابط واضحة ودقيقة ومحيدة.

٤. تفعيل نظام الانتخابات المحلية، وإخضاعه للإشراف القضائي الكامل، فالانتخاب الحر والنزيه هو وحده الكفيل بتفعيل نظام الإدارة المحلية في مصر.

٥. التوسع في منح السلطات والصلاحيات لوحدات الإدارة المحلية وبالذات الشعبية منها.

## خامسا: رؤية أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة حول تطوير البيئة المجتمعية المحيطة بالإدارة المحلية

لا تكفى تعديلات قانون الإدارة المحلية فى اتجاه تطبيق اللامركزية وحدها لتحقيق النتائج المرجوة بالنسبة لتحقيق الشفافية والنزاهة فى تعاملات القطاع الخاص مع أجهزة الإدارة المحلية والحد من الفساد فى هذه التعاملات وتحقيق المنافسة المتكافئة بين أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بل من المهم أن تتوفر بيئة مجتمعية مساندة لهذه التعديلات القانونية تستند الى قيم ومعايير إيجابية ومؤسسات اجتماعية قادرة على بث هذه القيم وابتكار الآليات التى تساعد على الحد من الفساد وتحقيق الشفافية والنزاهة وقد أشارت الى هذه المسائل ندوات سياسات المشروعات الصغيرة والمتوسطة للحد من الفساد التى نظمها إتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية بالتنسيق مع مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE فى الفترة من يونيو إلى ديسمبر ٢٠٠٩ فى بور سعيد والفيوم والمنصورة والإسكندرية والمنيا وشارك فيها أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة من ١٥ محافظة، وطرح خلالها قضايا النزاهة والشفافية واللامركزية والبيروقراطية وحرية تداول المعلومات، وصدرت عنها توصيات تشكل فى مجموعها إطاراً هاماً لكيفية التعامل مع هذه القضايا الحيوية ويدخل فى هذا الإطار:

١. **التزام القطاع الخاص فى نشاطه مع الإدارة المحلية بقيم النزاهة والشفافية وعدم التورط فى الفساد.** وتتحمل منظمات أصحاب الأعمال مسئولية كبرى فى حث القطاع الخاص على ذلك والكشف عن مساوئ الفساد وتأثيره السلبى على قطاع الأعمال الخاص. كما أن هذه المنظمات مطالبة بالتصدى لأى ممارسات ضارة يقوم بها أفراد ينتسبون لقطاع الأعمال الخاص، ومشاركة مؤسسات أخرى معنية فى صياغة ميثاق شرف أخلاقى لسلوك أصحاب الأعمال، وإصدار تقارير دورية عن الممارسات الضارة وما يترتب عليها من مناخ سلبى، وتنظيم دورات تثقيفية حول هذه المسألة، والاستعانة بتقارير لجنة الشفافية والنزاهة وما تتضمنه من بيانات لزيادة تأثيرها على أصحاب الأعمال فى هذا المجال.

٢. **دور فعال للمجتمع المدنى فى دعم النزاهة والشفافية** حيث يمكن أن تساعد منظمات المجتمع المدنى بالمحافظات فى توفير البيئة المجتمعية المساندة للممارسة السلمية بين أصحاب المشروعات الصغيرة وأجهزة الإدارة المحلية بعد تطبيق اللامركزية. كما أن وجود منظمات مجتمع مدنى قوية يمكن أن يساهم فى إشاعة الثقافة الديمقراطية فى المجتمع ويروج لقيم ومعايير النزاهة والشفافية فى المجتمعات المحلية وذلك من خلال:

❖ بناء شبكات بين مؤسسات المجتمع المدني تلتقى حول أهداف مشتركة لتعزيز قيم النزاهة والشفافية. وتكون هذه المؤسسات طرفاً هاماً في علاقات المجتمع المحلي وكذلك في ممارسات أصحاب الأعمال وتعاملهم مع أجهزة الإدارة المحلية.

❖ مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في التنمية المحلية بمختلف أشكالها وبما يساعد على حل المشاكل الاجتماعية ويوفر فرص عمل جديدة لقطاعات واسعة من الشباب، وتساهم بذلك في توسيع نطاق مشاركة أصحاب الأعمال الصغيرة والمتوسطة في التنمية المحلية، وما يترتب على ذلك من ازدهار هذا القطاع.

❖ قيام بعض منظمات المجتمع المدني بدور الوسيط بين أجهزة الإدارة المحلية وأصحاب المشروعات الخاصة والصغيرة وطالبي التراخيص في إطار الفصل بين طالب الخدمة ومقدمها للحد من الفساد.

إقامة مرصد لمقاومة الفساد في كل محافظة تكون مهمته رصد مظاهر الفساد على كل مستويات الإدارة المحلية، ونشر تقارير دورية عن وقائع الفساد، والتعاون مع الأطراف الأخرى في تقصي هذه الوقائع والمحاسبة عليها. ويمكن أن تكون هذه المراصد جزءاً من شبكة على المستوى القومى تتفاعل مع لجنة النزاهة والشفافية وتزودها بالبيانات التي تفيدها في أعمالها وتستخدمها في تقاريرها الدورية.

❖ تكوين قيادات محلية مؤهلة للمشاركة في محاربة الفساد، وهي أحد المهام الأساسية لمنظمات المجتمع المدني، حيث تعتبر مدرسة أولية لإكتشاف وتدريب القيادات من خلال قيامها بوظائفها الأخرى في المجتمع ومن خلال حياتها الداخلية التي تدرب أعضائها عملياً على تحمل المسؤولية والحوار مع الآخر والقدرة على إقناعهم والوصول معهم الى حلول وسط والمشاركة في إنتخابات المسؤولين بالمنظمة والترشيح في هذه الإنتخابات وتقبل النتائج وهي جميعاً قيم وخبرات ضرورية للممارسة الديمقراطية.

### ٣. بناء رأى عام محلى ضاغط من أجل الالتزام بقيم النزاهة والشفافية وذلك من

خلال تطوير الإعلام الإقليمى والمحلى الذى يعتبر أحد أركان المجتمعات المحلية فى النظم الديمقراطية. وهناك علاقة قوية بين وسائل الإعلام وتشكيل الرأى العام، حيث تلعب وسائل الإعلام دوراً هاماً فى تشكيل وعى الجمهور سواء بتزويده بالمعلومات الصحيحة أو فى تشكيل الاتجاهات والمواقف تجاه القضايا المطروحة، وأيضاً فى تحديد أولويات هذه القضايا.<sup>٢٤</sup> وقد أثبتت الدراسات العلمية وجود علاقة ارتباط بين ترتيب أولويات وسائل الإعلام وأولويات الجمهور.<sup>٢٥</sup> فالقضايا التى تركز عليها وسائل الإعلام وتكثف النشر عنها، تكتسب أهمية خاصة لدى الجمهور وتحظى بمتابعته المنتظمة لما ينشر عنها، وبذلك فإن أجندة الإعلام هى التى تحدد أجندة الجمهور، لأن تركيز وسائل

٢٤. على حسين العمار، الصحافة ونظريات التأثير، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى

- القاهرة ٢٠٠٦ ص ٨١

٢٥. على حسين العمار، الصحافة ونظريات التأثير المرجع السابق ص ٩٧

الإعلام على موضوعات وقضايا بعينها يترتب عليه إدراك الجمهور للموضوعات والقضايا ذاتها بوصفها بالغة الأهمية.<sup>٢٦</sup>

إن الهدف من الإعلام هو تزويد الناس بالأخبار الصحيحة والمعلومات السليمة والحقائق الثابتة التي تساعد على تكوين رأى صائب فى واقعة من الوقائع أو مشكلة من المشكلات بحيث يعتبر هذا الرأى تعبيرا موضوعيا عن عقلية الجماهير وميولهم واتجاهاتهم. وهذا يعنى أن الغاية من الإعلام هى توسيع مدارك الجماهير عن طريق تزويدهم بالمعارف وإقناعهم بأن يسلكوا سلوكا معيناً.<sup>٢٧</sup>

وهكذا فإن الإعلام المحلى يمكن أن يقوم بدور أساسى فى مكافحة الفساد ودعم قيم النزاهة والشفافية من خلال:

- ❖ الصحافة المحلية والإقليمية.
- ❖ نشرات محلية حول قضايا معينة.
- ❖ نشاط الأحزاب السياسية الإعلامى.
- ❖ مواقع على الإنترنت تقدم معلومات للمواطنين عن القضايا المحلية.
- ❖ إنشاء بنك للمعلومات بكل محافظة يتضمن معلومات موثقة و مصنفة عن كل الجهات، و تطوير مراكز المعلومات و دعم إتخاذ القرار بالوحدات المحلية لتكون فروعاً لهذا البنك .تطوير إدارات العلاقات العامة بوحدة الإدارة المحلية لتساهم فى تجميع وتصنيف وإذاعة المعلومات الموثقة عن مختلف أوجه النشاط وكذلك عن وقائع الفساد التى تكتشف.
- ❖ المناقشة العلنية لقرارات المجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية.

٤. دعم النشاط الحزبى بالقرى والأحياء السكنية: تواجه انتخابات المجالس الشعبية المحلية بالقرى العديد من الظواهر السلبية التى تؤثر على نتائج الانتخابات وبالتالي التركيبية الاجتماعية للمجالس الشعبية المحلية مثل ظاهرة العصبية العائلية والقبلية وظاهرة النفوذ الوظيفى والوجاهة الاجتماعية، وهناك أيضا تسابق أعضاء مجلس الشعب الحاليين والسابقين على دعم أنصارهم للفوز فى هذه الانتخابات لكى يكونوا قاعدتهم المساندة لهم فى الانتخابات البرلمانية مما يؤدى الى حرمان الكفاءات والقيادات الحقيقية التى لا تستند الى هذه الظواهر من الفوز فى انتخابات المحليات بالقرى. وتوجد أوضاع مشابهة فى الأحياء السكنية بالمدن تؤثر بنفس الدرجة فى انتخابات المحليات، فىأتى تشكيل المجالس الشعبية

٢٦. على حسين العمار، المرجع السابق ص ١١٠

٢٧. د. محى الدين عبد الحلیم، الاتصال بالجماهير والرأى العام، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة ١٩٩٣ ص ٧٥

المحلية بالقرى والأحياء خالياً من الكفاءات مما يؤثر على فاعلية هذه المجالس وقدرتها على القيام بدورها فى مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية ومحاسبتها. ولعلاج هذه المشكلة فإنه من المهم تشجيع النشاط الحزبى بالقرى والأحياء، خاصة وأن أحزاب المعارضة تعاني من غياب وحداتها القاعدية بالريف والأحياء ولا يوجد لها نشاط حقيقى بين المواطنين فى تجمعاتهم السكنية، وسوف يساعد النشاط الحزبى بين المواطنين فى الريف والحضر على رفع مستوى الوعى بين الناخبين واستعدادهم للمفاضلة بين المرشحين على أساس سياسى وليس على أساس العصبية العائلية أو القبلية أو الخضوع للنفوذ السياسى أو الواجهة الاجتماعية. كما أن النشاط الحزبى المنتظم والفعال سيؤدى الى تفرغ قيادات محلية مؤهلة بالوعى السياسى والخبرة الميدانية للمشاركة فى انتخابات المجالس المحلية وإثراء مناقشات المجالس المحلية .

## سادسا: نحو دليل عمل التطبيق اللامركزية فى إطار أولويات سليمة ومواجهة حقيقية للمشاكل

رغم أهمية تحديد المقصود باللامركزية والأسباب التى تدعو الى الأخذ بها فى الإدارة المحلية، ورغم أهمية الاتفاق على إستراتيجية محددة للوصول إليها، إلا أن ذلك لا يكفى للنجاح فى تطبيقها، بل يتعين صياغة دليل عمل واقعى يحدد الخطوات المطلوب انتهاجها لتطبيق اللامركزية وتحديد أولويات هذه الخطوات، علاوة على تحديد كيفية حل المشاكل التى تحول دون تطبيق اللامركزية. وقد طرحت العديد من الاقتراحات فى الندوات التى عقدت بالمحافظات حول اللامركزية وشارك فيها أعضاء المجالس الشعبية المحلية وقيادات ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المشروعات الصغيرة يمكن الاستفادة منها فى تحديد مكونات دليل العمل المطلوب، مثل:

1. الاهتمام بنشر ثقافة اللامركزية خصوصاً والثقافة الديمقراطية عموماً كأساس للجهود التى تبذل فى اتجاه تطبيق اللامركزية والتى لا يمكن بدونها السير بنجاح فى هذا الطريق، حيث تعتبر مساندة المواطنين لهذا التوجه ضرورية، خاصة وأن القيادات التنفيذية تقاوم الأخذ باللامركزية حتى لا تنتقص من السلطات الكبيرة التى تتمتع بها.
2. الوعى بأن تطبيق اللامركزية سوف يكون جزءاً من التطور الديمقراطى للمجتمع المصرى مما يدعو الى إعطاء أهمية للمشاركة فى الجهود التى تبذل من أجل تحقيق خطوات ملموسة لتوسيع الإطار الديمقراطى فى المجتمع وتوسيع الممارسة الديمقراطية.
3. أهمية العمل من أجل التوسع فى إعداد القيادات والكوادر المؤهلة بالعلم والخبرة الميدانية للمشاركة فى انتخابات المجالس الشعبية المحلية لتكون قوة دافعة نحو النجاح فى تطبيق اللامركزية.
4. الدفع فى اتجاه توافر الإرادة السياسية لتطبيق اللامركزية والتى لا يوجد مؤشر عليها حتى الآن، خاصة وأنه قد تم بالفعل إعداد مشروع قانون جديد للإدارة المحلية منذ سنوات لكنه لم يعلن حتى الآن.
5. ضرورة إجراء مناقشة علنية عامة حول المشروع الجديد

لقانون الإدارة المحلية للاستفادة من رؤية الخبراء والأحزاب السياسية والقيادات الشعبية المحلية فى إنضاج هذا المشروع وإعادة صياغته بما يعبر عن الاحتياجات الحقيقية للمجتمع المصرى وتهيئة الرأى العام لتطبيق اللامركزية ومساندته.

٦. الاهتمام بحل الإشكاليات الدستورية التى تواجه الأخذ باللامركزية مثل موقع الإدارة المحلية فى الدستور الحالى كجزء من السلطة التنفيذية مما يحول دون ممارسة المجالس الشعبية المحلية رقابة شعبية حقيقية على الأجهزة التنفيذية المقابلة أو استجوابها أو مساءلتها. هذا بالإضافة الى تعديلات أخرى فى الدستور تتعلق بالتوازن بين السلطات والحد من هيمنة السلطة التنفيذية.

٧. توسيع منظور اللامركزية ليشمل البشر والإمكانيات المادية، وقيام الحكومة المركزية بدور أساسى فى توفير شروط تطبيق اللامركزية وإعداد الكوادر البشرية المؤهلة لتحمل مسئوليات التطبيق، وتوفير الأجهزة والمعدات التى تساعد على التنفيذ، وإجراء التعديلات الضرورية على القوانين ذات الصلة والمؤثرة فى نشاط المحليات، وخاصة القوانين المكملة للدستور مثل قانون الانتخابات وقانون الجمعيات وقانون النقابات..الخ.

٨. التمهيد للتطبيق الكامل للامركزية فى إطار قانون جديد للإدارة المحلية، بالتطبيق الجزئى للامركزية فى قطاعات معينة (الصحة، والتعليم، والشباب) وفى محافظات محددة، والاستفادة من خبرة التطبيق والتعرف على المشاكل التى تواجهه والدروس المستفادة، وبحيث يكون ذلك فى خدمة التطبيق الكامل بعد صدور القانون الجديد للإدارة المحلية.