الحكم الموسع كمدخل لتحسين الوضع البيئي في مصر

(دراسة تطبيقية على المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال البيئة بمحافظة القاهرة)

رسالة مقدمة من الطالب

أحمد محمود نعمان

بكالوريوس علوم إدارية ــ أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ــ ١٩٩٤

ماجستير في الإدارة العامة ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة ــ ١٩٩٧

لاستكمال متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة

في العلوم البيئية

قسم العلوم الاقتصادية والقانونية والإدارية البيئية

معهد الدراسات والبحوث البيئية

جامعة عين شمس

٢٠١٧

صفحة الموافقة على الرسالة

الحكم الموسع كمدخل لتحسين الوضع البيئي في مصر

(دراسة تطبيقية على المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال البيئة بمحافظة القاهرة)

رسالة مقدمة من الطالب

أحمد محمود نعمان

بكالوريوس علوم إدارية ــ أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ــ ١٩٩٤

ماجستير في الإدارة العامة ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة ــ ١٩٩٧

لاستكمال متطلبات الحصول علي درجة دكتوراه الفلسفة

في العلوم البيئية

قسم العلوم الاقتصادية والقانونية والإدارية البيئية

وقد تمت مناقشة الرسالة والموافقة عليها:

اللجنة: **التوقيع**

١- ا.د/محمد حسن العزازي

أستاذ الإدارة العامة المتفرغ . أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ورئيس جامعة مصر للعلوم والتكنولوجيا

٢- ا.د/محمود محمد عبد الهادي صبح

أستاذ إدارة الأعمال ــ كلية التجارة

جامعة عين شمس

٣- ا.د/نهى محمد عبد الرحمن الخطيب

أستاذ الإدارة البيئية وعميد كلية الإدارة سابقاً

أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

٤- د./نهال محمد فتحي الشحات

أستاذ مساعد الإدارة البيئية بقسم العلوم الاقتصادية والقانونية والإدارية البيئية

معهد الدراسات والبحوث البيئية -جامعة عين شمس

٢٠١٧

الحكم الموسع كمدخل لتحسين الوضع البيئي في مصر

(دراسة تطبيقية علي المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال البيئة بمحافظة القاهرة)

رسالة مقدمة من الطالب

أحمد محمود نعمان

بكالوريوس علوم إدارية ــ أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ــ ١٩٩٤

ماجستير في الإدارة العامة ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة ــ ١٩٩٧

لاستكمال متطلبات الحصول علي درجة دكتوراه الفلسفة

في العلوم البيئية

قسم العلوم الاقتصادية والقانونية والإدارية البيئية

تحت إشراف:

١- ا.د/محمود محمد عبد الهادي

أستاذ إدارة الأعمال ووكيل كلية التجارة لشئون الطلاب

جامعة عين شمس

٢- د./عطوة حسين أحمد عطوة

مدير عام الفرع الإقليمي للقاهرة الكبري

جهاز شئون البيئة

٣- د./نهال محمد فتحي الشحات

مدرس بقسم العلوم الاقتصادية والقانونية والإدارية البيئية ــ معهد الدراسات والبحوث البيئية

جامعة عين شمس

ختم الإجازة

أجيزت الرسالة بتاريخ / /٢٠١٧

موافقة مجلس المعهد / /٢٠١٧ موافقة الجامعة / /٢٠١٧

٢٠١٧

بسم الله الرحمن الرحيم

" الحمد لله الذي له ما في السموات وما في الأرض وله الحمد في الآخرة وهو الحكيم الخبير "

صدق الله العظيم

(سبأ: الآية ١)

إهداء

إلى من علّماني النجاح والصبر، ومواجهة الصعاب وأرتوى من حنانهما،
إلى من تتسابق الكلمات لتخرج معبرة عن مكنون ذاتها
((والدي يرحمه الله ووالدتي))

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي
((إخوتي))

إلى من معهم سعدت وبرفقتهم تعلمت وسرت على طريق النجاح والخير
((أساتذتي الأوفياء)).

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسوله الكريم، إن الحمد لله نحمده ونستعين به ونستغفره، ونعوذ بالله تعالى من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا . يشرفني في مُستهل هذه الدراسة أن أرد الفضل بعد الله سبحانه وتعالى إلى أهله وأتوجه بخالص شكري وتقديري وعرفاني إلى سعادة الأستاذ الدكتور/ **محمود محمد عبد الهادي صبح**
أستاذ إدارة الأعمال ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس وأحد مفكرى مدرسة التجديد والتحديث في علم الإدارة فقد كان لحسن إشرافه وما قدمه لي من علم ونصيحة ووقت بالغ الأثر في خروج هذا البحث فكان لي نعم العون ، فجزاه الله عنَّي وعن طلابه خير الجزاء .

كما أخص بالشكر والعرفان والتقدير سعادة الأستاذ الدكتور / **محمد حسن العزازي**
رئيس جامعة مصر للعلوم والتكنولوجيا وأستاذ الإدارة العامة المتفرغ. وكان نعم الأب والأخ والصديق والذي أسهم في تربية جيل من الباحثين يعتمد عليهم في التطوير الإداري علي تفضلة برئاسة لجنة المناقشة والحكم علي الرسالة فجزاه الله عنَّي وعن طلابه خير الجزاء

وجزيل الشكر والتقدير لسعادة الأستاذة الدكتورة / **نهى محمد عبد الرحمن الخطيب**
أستاذ الإدارة العامة بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية علي تفضلها بالاشتراك في لجنة المناقشة والحكم علي الرسالة مما زاد الباحث شرفاً.

وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير لسعادة الأستاذة الدكتورة / **نهال محمد فتحي الشحات**
أستاذ مساعد الإدارة البيئية ، معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس على اشرافها القيم على الرسالة وتقديمها لكل نصيحة ومساندة للباحث، وتفضلها بالاشتراك في لجنة المناقشة والحكم علي الرسالة مما زاد الباحث شرفاً.

والشكر الموصول إلى سعادة الدكتور/ عطوة حسين أحمد عطوة ،مديرعام الفرع الإقليمي للقاهرة الكبرى،جهاز شئون البيئة المصري.

وشكري وتقديري وعرفاني لكل من ساهم بعلمة او مجهودة في إنجاح جهدي هذا.

فجزى الله الجميع كل خير الجزاء ....

الباحث

المستخلص

هدف البحث إلى دراسة مفهوم الحكم الموسع، والحوكمة البيئية وأبعاده ومقوماته وتحليل السياسات الحكومية البيئية نحو تفعيل مشاركة المنظمات غير الحكومية في تأدية الأنشطة البيئية وعرض تطور دور الدولة في تأدية النشاط البيئي ومدى جودة الأنشطة البيئية بالتركيز على محافظة القاهرة.

وقدمت الدراسة تعريف للحكم الموسع بأنه نظام للتعاون والتنسيق بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية في تأدية النشاط العام، هذا النظام يرتكز على عدة عناصر أهمها الحد من التدخل الحكومي في تأدية النشاط العام وتفعيل آليات مشاركة الآخرين في ظل آليات السوق، كما أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة تفاعلات بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية دون سيطرة طرف على الآخر

واستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي لهذا الغرض واستخدم قائمة الاستقصاء كأداة رئيسية لجمع البيانات، وبلغ حجم المجتمع ٢٥٠ مفردة، وحجم العينة ١٥٢ مفردة وكانت عينة عشوائية وتم استخدام حزمة البرامج الإحصائ لإدخال ومعالجة وتحليل البيانات.

أهم النتائج التي توصل اليها البحث: توجد علاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) بين توافر مقومات الحكم الموسع بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية والشراكة في تحسين الوضع البيئي في مصر.

أهم التوصيات التي قدمها البحث: خلصت الدراسة إلى تقديم عدة توصيات أهمها ضرورة تطوير الإطار التشريعي والتنسيقي المدعم للعلاقة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية وأتاحه الفرصة لمشاركة المنظمات غير الحكومية في وضع أولويات العمل البيئي والمساهمة في رسم السياسات البيئية، والاستفادة من المزايا النسبية للمنظمات غير الحكومية وضرورة تقنين الوضع التمويلي للمنظمات غير الحكومية وتنظيم العلاقة الإشرافية على التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية.

ملخص الدراسة

أدت العديد من التغيرات الدولية والإقليمية إلى حتمية التغيير في دور الدولة وإعادة صياغة دورها في خدمة المجتمع، فلقد أدت تغيرات مثل العولمة والاتفاقيات الدولية والتطور التكنولوجي و زيادة الاهتمام بالمجتمع المدني إلى ظهور توجهات إدارية جديدة في حقل الإدارة العامة كان أهمها أعادة صياغة دور الدولة في تأدية الخدمات العامة ، والبحث عن شركاء للوزارات والهيئات العامة في تأدية الأنشطة الخدمية العامة، وبمعنى أكثر تحديدا حوكمة النشاط العام وإيجاد شراكة بين الحكومة والمجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة، ويتضمن التوجه نحو الحوكمة العديد من المداخل لتحسين أداء الجهاز الحكومي .

ولقد برز مفهوم الحكم الموسع أو الشراكة أو الحكم الجيد أو الحكم الرشيد أو إدارة شئون الدولة والمجتمع وجميعهم ترجمة للمصطلح الإنجليزي "Governance" نتيجة للتعثرات التي واجهت الدول الاشتراكية ذات التخطيط المركزي فى الوقت الذي استطاعت فيه الدول الرأسمالية تحقيق نجاحات عديدة اعتمادا على القطاعين الخاص والأهلي، وحل مصطلح الحكم الموسع محل الإدارة العامة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة. مع النظر إلى الدول على انها المحفز والموجه وليس المنفذ.

وقد طرح مفهوم الحوكمة البيئية Enviromental Governance في بداية التسعينيات من القرن العشرين من خلال الأمم المتحدة كإطار عمل بين الحكومات والمجتمع المدني في رسم وتنفيذ السياسات العامة البيئية ، وقد عكست توصيات قمة الأرض ١٩٩٢م مدي الاهتمام بالمنظمات غير الحكومية كشريك للحكومات في قضايا البيئة واعتبارها اليد السحرية للحكومات في تحسين الوضع البيئي من خلالها. واستمرت النشاطات الدولية المعنية بالبيئة في دعم الحوكمة مع المنظمات غير الحكومية وصولاً إلي قمة جوهانسبرج في أغسطس ٢٠٠٢م حيث وضعت العلاقة بين المنظمات غير الحكومية وتحسين الأوضاع البيئية في مرتبة متقدمة وأوصت بإسناد البرامج والمشروعات البيئية في الدول النامية إلي المنظمات غير الحكومية باعتبارها الأكثر قدرة علي تنفيذها داخل المجتمعات المحلية.

وفى هذا الإطار فإن الدراسة الحالية عملت على دراسة وتطبيق مفهوم ومقومات الحكم الموسع في الإدارة البيئية لتحقيق المشاركة بين الحكومة كفاعل رئيسي والمنظمات غير الحكومية في تأدية الأنشطة البيئية تطبيقا على المنظمات غير الحكومية البيئية العاملة في محافظة القاهرة.

أهمية الدراسة:

١- الأهمية العلمية: تستمد الدراسة أهميتها العلمية من حداثة موضوع الحكم الموسع في مجال البيئة والمشاركة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية كمدخل لتحسين الأوضاع البيئية في مصر تحديداً ، حيث لم تهتم الأدبيات العربية بدراسة مفهوم وأبعاد عملية الحكم الموسع وربطها بتحسين أداء المنظمات العامة وبخاصة في قطاع البيئة.

٢- الأهمية العملية: تستمد الدراسة أهميتها العملية من أهمية توفير الخدمات البيئية وتطوير إدارتها ومؤسساتها. بحيث عملت الدراسة على البحث في مداخل ومقومات الحكم الموسع لتحسين أداء الجهاز الحكومي القائم على تقديم الخدمات البيئية وتحليل المعوقات التي تواجهها، مع دراسة الأدوار المقترحة للمنظمات غير الحكومية للمشاركة في تقديم الأنشطة البيئية.

أهداف الدراسة:

عملت الدراسة على تحقيق الأهداف التالية:

١- دراسة مفهوم الحكم الموسع، والحوكمة البيئية وأبعاده ومقوماته.

٢- دراسة مقومات تطبيق الحكم الموسع كمدخل لتحسين الوضع البيئي في مصر

٣- تطبيق الدراسة من خلال المقابلات الشخصية المقننة مع عينة من مسئولي المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال البيئة في محافظة القاهرة ودراسة آرائهم نحو متطلبات الحكم الموسع وتفعيل مشاركتهم في تأدية الأنشطة البيئية من أجل تحسين الأوضاع البيئية في مصر.

المشكلة البحثية:

تعتبر الأنشطة البيئية من أهم الأنشطة التي لا يمكن التقصير فيها، لارتباطها المباشر بخطط التنمية وتحضر المجتمع وانعكاسها علي الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة.

وتواجه الأنشطة البيئية في مصر عدداً من التحديات يتمثل أهمها في نقص الموارد وعدم القدرة على التوسع في تأدية النشاط العام ذو الطلب المتزايد كماً وكيفاً.

وتظهر المشكلة في الضغوط المجتمعية المحلية المطالبة بتحسين مخرجات الأنشطة البيئية والرغبة المجتمعية في إدارة شئونه، إلي جانب الضغوط الدولية نحو تحسين الأوضاع البيئية وربط مستويات التحسن في مخرجات الأنشطة البيئية ببعض القضايا الاقتصادية و السياسية.

وبالتالي فقد بات من الأهمية البحث عن شركاء للحكومة لديهم القدرة على المساهمة في تحسين جودة الأداء الحكومي من خلال مشاركتهم في رسم السياسات العامة والمشاركة في تأدية الأنشطة البيئية.

فروض الدراسة:

قامت الدراسة على فرضية أساسية وهي:

" أن تطبيق مفهوم الحكم الموسع وآلياته سوف يساهم في تحسين الأوضاع البيئية في مصر"

وفي ضوء هذه الفرضية فأن الدراسة عملت على الإجابة عن التساؤلات البحثية التالية:

١- ماذا عن مفهوم الحكم الموسع والحوكمة البيئية ومزاياها وأبعادها ومراحلها ونماذجها؟

٢- ما هي مقومات تطبيق الحكم الموسع ومكوناتها؟

٣- ما هي آراء وتوجهات القائمين على إدارة المنظمات غير الحكومية العاملة في البيئة نحو متطلبات تحقيق الحكم الموسع والمشاركة الفعالة فى تقديم الخدمات البيئية وأثر هذه المشاركة على تحسين الأوضاع البيئية في مصر؟

منهجية الدراسة :

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي: وذلك لدراسة مفهوم ومقومات تطبيق الحكم الموسع والحوكمة البيئية وأبعادها ومزايا تطبيقها في تحسين الوضع البيئي في مصر.

كما تم استخدام الدراسة التطبيقية من خلال المقابلات الشخصية المقننة مع عينة من مسئولي المنظمات غير الحكومية للوقوف على مقومات تطبيق الحكم الموسع لتحسين الوضع البيئي في مصر.

نتائج الدراسة :

خلصت الدراسة إلي وضع نموذج لتطبيق الحكم الموسع لتحسين الوضع البيئي في مصر.

ويقوم النموذج علي تطبيق سته مداخل وهي

- المدخل التشريعي القانوني:

حيث يتضح لنا أن للحكم الموسع وللشراكة حزمة متكاملة العناصر تشكل في مجموعها العام العمود القانوني الذي يستند عليه بنيان الحكم الموسع، وهو ما يتضمن ما يلي:

- مجموعة القوانين والتشريعات الصادرة ولوائحها التنفيذية.

- مجموعة الإجراءات والأوامر والتعليمات الصادرة عن جهة الإدارة.
- مجموعة الترتيبات، والأوامر الإدارية، والشروط، والضوابط المهنية لممارسات العمل التي يتم بها اعتماد صحة وسلامة الأعمال، ومطابقتها للمواصفات.

- **المدخل الاجتماعي والثقافي:**

من خلال تهيئة المجتمع لممارسة دورة في إدارة شئونه البيئية من خلال وضوح الحقوق والالتزامات، ووضوح دور وواجبات كل فرد، ومسئولية كل شخص طبيعي أو معنوي تجاه الغير، وتجاه المجتمع، وتجاه الشركة التي يعمل بها، بل وتجاه ذاته وأسرته.

- **المدخل الإنساني السلوكي للأفراد:**

يقوم الحكم الموسع بدور رئيسي وهام في تحسين سلوك الأفراد، وفي زيادة احترام المبادئ والقيم الإنسانية، وفي تأكيد أهمية الأخلاق الحميدة في الحفاظ على المجتمع.

- **المدخل الاقتصادي الاستثماري:**

فالعمود الاقتصادي للحكم الموسع عمود أساسي يستند إليه بنيان الحكم الموسع في الشركات والمشروعات، وهو عمود بالغ الأهمية لضمان نجاح هذه المشروعات، ولضمان استمرارها.

وهو يركز اهتمامه بعناصر التكلفة وعناصر الإيراد واقتصاديات الحجم والسعة والنطاق واقتصاديات التشابك والاعتمادية المتبادلة وما يترتب عليها من قيمة مضافة.

- **المدخل التسويقي:**

حيث لا يوجد أهم ولا أخطر من تسويق القيم والمبادئ والعقائد، حيث تعتمد الحكم الموسع في جانبها التسويقي على فكرة (تسويق الوطن)، وعلى أن يتم ذلك من خلال تسويق منتجاته، ومن خلال زيادة عناصر الجذب الاستثماري إليه، خاصة وأن الحكم الموسع في واقعها العام وفي مدخلاتها الأهلية هي تعبير عن ثقافة شعب، وعن روح أمة، وعن التزام أخلاقي قائم ومستند إلى مرجعية حضارية عميقة وممتدة الجذور.

- **المدخل البيئي المناخي:**

وهو ما يصل بصفة رئيسية بمعالجة التلوث البيئي، والحفاظ على سلامة المناخ، وتحسين كفاءة آليات البيئة في معالجة الاختلالات البيئية، واستعادة صحة وحيوية وسلامة البيئة ، فالحكم الموسع التزام أخلاقي تجاه المجتمع والناس والعالم، يضم العديد من العناصر البيئية ذات التأثير على سلوك الأفراد، وعلى أداء كل منهم لوظائفه .

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
الإطار العام للدراسة.	١ – ١٦
الفصل الأول: فكر وفلسفة الحكم الموسع.	١٧–٨٧
المبحث الأول: تطور دور الدولة في تأدية الخدمات العامة.	١٩
المبحث الثاني: مفهوم وخصائص الشراكة والحكم الموسع.	٣٤
المبحث الثالث: آليات ونماذج الحكم الموسع كمدخل لتطوير الأداء في قطاع البيئة.	٦٤
الفصل الثاني: طبيعة وسمات المنظمات غير الحكومية في جمهورية مصر العربية.	٨٨–١٧٣
المبحث الأول: طبيعة وسمات المنظمات غير الحكومية ودورها التنموي	٩٠
المبحث الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي للمنظمات غير الحكومية في مصر والمشكلات التى تواجه دورها.	١٢٨
المبحث الثالث: مداخل بناء قدرات المنظمات غير الحكومية في مصر.	١٥٠
الفصل الثالث: الدراسة التطبيقية :	١٧٤–٢٠٨
المبحث الأول : توصيف واقع الوضع البيئي في مصر والاطراف الفاعلة فيه.	١٧٥
المبحث الثاني : الإجراءات المنهاجية للدراسة التطبيقية وتحليل النتائج.	١٩٢
الخاتمة: النتائج والتوصيات.	٢٠٩–٢١٨
قائمة المراجع.	٢١٩

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
١.	أنواع عقود التشغيل B.O.T	٦٦
٢.	تطور عدد الجمعيات الأهلية منذ عام ١٩٠٠ إلى ١٩٤٩	١٢٩
٣.	مقارنة بين أنواع المنظمات غير الحكومية	١٣٦
٤.	معامل ألفا كرونباخ لقياس ثبات الاستبانة	١٩٣
٥.	التكرارات لفقرات مجال إدراك المنظمات غير الحكومية لمفهوم ومزايا الحكم الموسع في تحسين الوضع البيئي	١٩٥
٦.	المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وقيمة الاحتمال (.sig) لكل فقرة من فقرات مجال إدراك المنظمات غير الحكومية لمفهوم ومزايا الحكم الموسع في تحسين الوضع البيئي	١٩٧
٧.	التكرارات لكل فقرة من فقرات مجال اشكال الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في تحسين الوضع البيئي	٢٠٠
٨.	المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وقيمة الاحتمال (.sig)لكل فقرة من فقرات مجال اشكال الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في تحسين الوضع البيئي	٢٠١
٩.	التكرارات لكل فقرة من فقرات مجال مقومات تطوير تطبيق الحكم الموسع في تحسين الأوضاع البيئية في مصر	٢٠٤
١٠.	المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وقيمة الاحتمال (.sig)لكل فقرة من فقرات مجال مقومات تطوير تطبيق الحكم الموسع في تحسين الأوضاع البيئية في مصر	٢٠٥
١١.	معامل الارتباط بين أبعاد الحكم الموسع والشراكة في تحسين الوضع البيئي في مصر	٢٠٨

قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
١	تصنيف المنظمات غير الحكومية وفقاً للنشاط	٩٦
٢	تصنيف المنظمات غير الحكومية وفقا للوظيفة	٩٧
٣	الإطار التنظيمى للجمعيات والمؤسسات الأهلية فى مصر	١٤٠
٤	الجهاز الإدارى للجمعيات كما حدده القانون	١٤٢