



شبكة المعلومات الجامعية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

جامعة عين شمس

شبكة المعلومات الجامعية

@ ASUNET



شبكة المعلومات الجامعية التوثيق الالكتروني والميكرو فيلم



شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الإلكتروني والميكرو فيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
على هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات



يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار

في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of
15-25- c and relative humidity 20-40%

كلية الحقوق

comp
٩٦.
سجل

جامعة عين شمس
كلية الحقوق

تَشْكِيْلُ الْجَمَاعَةِ الْمُحَلِّيَةِ وَآثَرُهُ عَلَى كِفَايَتِهَا

دراسة مقارنة

مع التطبيق في المملكة الأردنية الهاشمية

رسالة دكتوراه مقدمة من

الطالب/ خالد علي سماره

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

الأستاذ العميد الدكتور سليمان محمد الطماوى

أستاذ ورئيس قسم القانون العام وعميد كلية

الحقوق « سابقا » (مشرفا ورئيسا)

الأستاذ الدكتور محمد رمزى طه الشاعر

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق (عضوا)

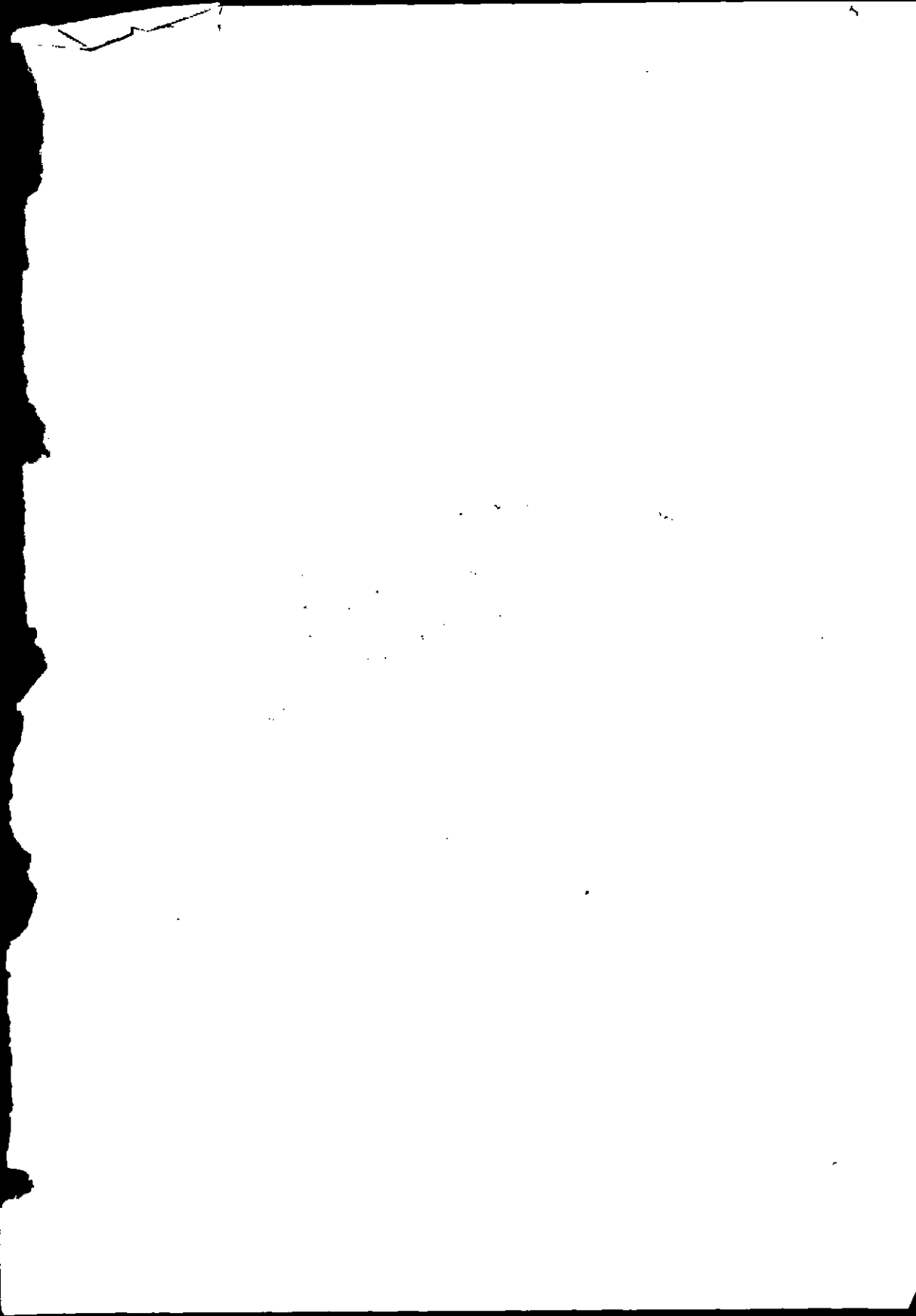
الأستاذ الدكتور محمود عاطف البنا

أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة (عضوا)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْنِي عَمَلًا

صدق الله العظيم (من الآية ١١٤ سورة طه)



إهداء

الى والدى خافضاً لهما جناح الذل من الرحمة
الى أساتذتى الأجلاء الذين أناروا لى طريق العلم والهداية
الى أخى الأكبر الذى علمنى أن الكرامة أقدر من الحياة
عرفان بالجميل ..

المقدمة

تختل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي ، كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية ، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صنم الشعب .

ان قربها من المواطنين يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأمانى المحلية . كما يمنحها دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ، ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير . ومن ثم تعتبر الإدارة المحلية بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب ، وتعيد الى هذا المجتمع حل هذه المشكلات ، وأساليب لوفاء بالحاجات من جانب آخر .

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صنم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الانسانية واشراك المواطنين في الوصول الى حلول لها . فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية ، والمحور الذي تركز عليه .

ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دوراً أساسياً في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة الا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطاً ملموسة على طريقها (١) .

(١) راجع في هذا المعنى - الدكتور أحمد رشيد - الإدارة المحلية - دار المعارف ١٩٨١ - ص ٨٥ .

ازاء ذلك فان حتمية التطوير الادارى تصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الانمائية ، فالتطور الادارى هو الذى يستهدف أولا خلق ادارة انمائية قادرة (٢) .

واذا تابعنا الحديث عن ادارة التنمية فاننا سنجد أن فى خلق الادارات المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق .

وبالطبع فان بناء نظام متطور للادارة المحلية لا يأتى بمجرد اصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك . وانما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور .

ومن هنا تنبع أهمية هذه الدراسة حيث نقدم خلالها تصورا نظريا مقارنة عن عملية تشكيل المجالس المحلية عله يمثل مادة مرشدة لفهم نظمنا المحلية ولوضع أيدينا على الطريق الأفضل لتطويرها .

ومما لا يخفى أن نظام الادارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحولات التى شهدتها العالم مؤخرا ، وهى تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل أن تغير وتحول مجرى التاريخ ، وأن تتحكم فى مصير العالم والمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم أبعادها .

وأهم هذه التحولات :

أولا : الثورة التكنولوجية وما خلفته من تحولات وما زالت تخلفه .

ثانيا : الثورة الحضرية وتتمثل فى الاتجاه الواضح نحو

حياة المدينة والهجرة من الريف والقرية الى المدينة .

ثالثا : الثورة الانسانية من أجل تحقيق كامل حقوق الانسان .

رابعا : الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان ، وما تفرضه هذه الزيادات ، من زيادات موازية في الحاجات والمتطلبات المختلفة . الأخذ بأنماط جديدة من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي ، مما استدعى احداث تطوير في نظم الادارة المحلية ، وخاصة في الحقبة الأخيرة . وذلك في الدول المتقدمة والنامية على السواء . وحدا هذا بغض الكتاب أن يطلق على هذه الحقبة « حقبة التطوير » (٣) .

حيث لم يكن بمقدور أى مجتمع من المجتمعات أن يقف ازاء هذه التغيرات السريعة والمجادة موقف المتفرج . فقضية التطور الانسانى واحدة ، الأمر الذى جعل قضية التوازن التى من المفروض أن تحكم عملية التطور قضية واحدة أيضا . وأن أى تحليل أو خلل فى هذه العلاقة لا يمكن أن يعنى الا تهديدا يشمل بأبعاده مختلف جوانب الحياة الانسانية .

واذا كان المجتمع الانسانى قد شهد فى فترات تاريخية حالات معينة من الخلل فى جوانب حياته العامة ، كمرحلة الاستعمار التقليدى ، فالهوة عميقة بين الدول المتقدمة والدول النامية (المتخلفة) . أو بين نصف الكرة الشمالى ونصفها الجنوبى . العلم والتكنولوجيا ومراكز القوة فى جهة . والتخلف والضعف فى جهة أخرى .

الأمر الذى أصبح يفرض على الدولة النامية حتميات هائلة

(٣) الدكتور عبد المعطى عساف - تنظيم المجالس المحلية - رسالة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٧٤ ، ص ١٤ .

وكبيرة . من أهم هذه الحتميات هي حتمية الالتزام بسياسة حاسمة للتنمية بمفهومها الواسع^(٤) .
ولقد أكدت مختلف الدراسات التي أجرتها الأمم المتحدة وغيرها من الدراسات الأخرى^(٥)، أهمية الدور التي تلعبه المجالس

(٤) تعددت التعاريف التي تناولت موضوع التنمية ، فهناك من يعرفها بأنها « العملية التي يمكن عن طريقها تنسيق وتوحيد جهود الأفراد والهيئات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية وجعل هذه المجتمعات تسهم اسهاما فعالا في التقدم القوى .

أنظر : الدكتور علي عبدالعليم محجوب - الادارة العامة وتنمية المجتمع - سرس اللبان ، ١٩٦٢ ص ٨ ، وهناك من يعرفها أيضا بأنها « العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية في الارتفاع بمستويات المجتمعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وربط هذه المجتمعات بحياة الأمة لتمكينها من المساهمة في تحقيق التقدم القوى » .
أنظر : الدكتور ظريف بطرس ، ومبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في النظرية والتطبيق - مكتبة الأنجلو المصرية ، طبعة أولى ، ١٩٧١ ص ٥٧ .

(٥) ان من أهم هذه الدراسات دراسة أجريت لبحث تجربة يوغوسلافيا والهند ، وتقول هذه الدراسة ، بأن ما يستفاد من هاتين التجربتين ، هو أن الشعب الذي يستفيد من برامج التنمية هو الذي يكون قادرا على المشاركة الفعالة في تشكيل هذه البرامج ووضعها وتنفيذها .
وانه لا بد من وجود وحدات ادارة محلية أساسية حتى تقوم بالدور الأساسي في هذا المجال .

U.N. Local — gov. training — Département of adm. economic Social affairs. 1968. p. 1.

U.N. Report on local government tour Yugoslavia and India 1964 p. 12

هذا كما ان مختلف الهيئات الدولية ، كمنظمة الصحة العالمية . ومنظمة الأغذية والزراعة واللجنة الاقتصادية الإفريقية ... أكدت أن المجتمع المحلي هو أصلح البيئات التي يتم عن طريقها تحقيق التنمية الفعالة .
وأن أهمية الادارة المحلية تبرز في الدول النامية لازاحة مخلفات الاستعمار المختلفة .

كما أشار لهذا الموضوع كل من الدكتور محمد فتح الله الخطيب والدكتور علي فوزي يونس - الحكم المحلي كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الخدمات ، ندوة مؤتمر القادة الإداريين ، الدورة التاسعة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٩ ص ٣٥٧ . اصلاح الحكم المحلي - ترجمة واعداد الأستاذ صبحي محرم ، يونيو ١٩٧٧ - المنظمة العربية للعلوم الادارية .

المحلية والتي تتركز فيها الطاقات الشعبية المختلفة والتي تفتير
بمثابة الأداة الحقيقية لعملية التنمية .

أسباب اختيار الموضوع :

مما لا شك فيه أن أى دراسة لا يمكن أن تكون غاية في حد
ذاتها ، وانما هى مجرد وسيلة فى مسلسل الغايات والوسائل
الذى من المفترض أن يصب فى دعائمه النهائى ، أو غايته
المثلث . وهى تحقيق نمط متطور من التوازن الاجتماعى
والإنسانى العام .

وإذا كانت هذه الغاية النهائية لهذا البحث، فإن غايته الأولية
هى تبيان وتوضيح العديد من النتائج النظرية التى تم التوصل
إليها فى هذا المجال . وتبيان أن هذه النتائج ليست هى ذروة
التطور المنشود ، وانما هى بمثابة دليل للعمل والدراسة من أجل
الوصول إلى نتائج أكثر رقىا وتطورا . هذا من ناحية أما من
ناحية أخرى فإن الغرض من هذه الدراسة هو تبيان طبيعة
الوضع فى النظام الأردنى^(٦) . كغيره من العديد من الأنظمة
فى الدول النامية ، وتقديم المقترحات التى يمكن أن تشكل أداة
فعالة عند تطبيقها لتطوير هذا النظام . وجعله قادرا على المساهمة
فى دفع عجلة التطور على طريق تحقيق التوازن المنشود .

هذا وقد أثرنا أن تكون الدراسة مقارنة . ابرازا للعديد من
أنماط ودرجات التطور على طريق الادارة المحلية ، وتاكيدا
لحقيقة لانهاية التطور . هذا من جهة، ومن جهة أخرى للتعريف
على مختلف اتجاهات التطور فى هذا المجال، ومحاولة الاستفادة

(٦) تعنى كلمة الأردن حيثما وردت فى هذا البحث المملكة الأردنية
الهاشمية .

منها فيما يتعلق بالأردن . مؤكدا على حقيقة أساسية أن لكل دولة ظروفها ونظمها النابعة من هذه الظروف . وهذا لا يعنى عدم امكانية الاستفادة من تجارب الآخرين ، أو تطبيق هذه التجارب بمعظم تفصيلاتها بحجة اختلاف الظروف بقدر ما يعنى ضرورة مواخاة الحذر والعلمية فى ذلك .

من هنا تكمن أهمية هذه الدراسة من الناحية العلمية والعملية . فمن الناحية العلمية نلقى الأضواء على بعض المفاهيم والأفكار فى الادارة العامة والفكر السياسى والتي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها : الحكم المحلى والادارة المحلية . اللامركزية الادارية وعدم التركيز الادارى . الى غير ذلك من الأمور العلمية والنظرية ، والتي تختلف حولها الآراء .

أما من الناحية العملية فأهمية هذا البحث تنصب مباشرة على الوسائل الكفيلة بزيادة فاعلية المجالس المحلية وكفاءة العاملين فيها . مع حشد كافة جهود المجتمع المحلى لرفع مستوى الأداء على نحو يمكنه القيام بالوظائف الملقاة على عاتقه .

صعوبات البحث :

عدم الحصول على المعلومات الكافية واللازمة لتغطية الجانب المتعلق بالقسم الثانى من هذا البحث والخاص بالمملكة الأردنية الهاشمية .

منهج البحث :

كما سيتضح فان ، المنهاج المتبع فى هذا البحث هو المنهاج المقارن وذلك على اعتبار أنه المنهاج الوحيد الذى يغذى أية دراسة بقدر من التجربة التى مرت بها أو تعاصرها الأنظمة الأخرى فى