

أمين الشكاوى المحلي: آلية مؤسسية للمساءلة المجتمعية للإدارة المحلية¹

د. كريم سيد عبد الرازق²

كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية- جامعة الإسكندرية

ملخص البحث

إن التفكير في إنشاء آليات جديدة تتمتع بالاستقلالية والنزاهة للتعامل مع الشكاوى والتظلمات على المستوى المحلي من ناحية، وتقوم بعملية رصد ومتابعة هذه الشكاوى وحلها من ناحية أخرى، سيساهم في تنمية شعور المواطنين المحليين بالثقة في الأجهزة الحكومية بشكل عام، والإدارة المحلية بشكل خاص، ويشجع على المشاركة الشعبية من خلال المساءلة المجتمعية للإدارة المحلية. وتمثل هذه الآلية أحد عناصر إعادة "بناء الثقة" في الإدارة المحلية، باعتبارها الخطوة الأولى في إعادة بناء النظام المحلي المصري ككل، مما يساهم في مواجهة تعنت البيروقراطية المحلية، والقضاء على مظاهر سوء استخدام السلطة والنفوذ، فضلاً عن كونها وسيلة لمحاربة الفساد. وعليه، تلتخص المشكلة البحثية في تحديد أو التعرف على الكيفية التي يستجيب بها أمين الشكاوى المحلي لشكاوى المواطنين ومساهمته في علاجها مما ينعكس على رضاء المواطنين عن الأداء الحكومي والمحلي في التجارب المعاصرة، مع الأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة التي يمكن استخلاصها نحو تطوير آلية أمين الشكاوى المحلي في مصر. وقد انتهت الدراسة ضمن نتائجها إلى أن إنشاء مؤسسة جديدة أفضل من محاولة إصلاح المؤسسات القائمة، ووفرت المتطلبات اللازمة لتفعيل فكرة أمين الشكاوى المحلي، وأبرزها: إجراء حوار مجتمعي، والتدرج في تطبيق واختبار الآلية قبل تعميمها، وضرورة تنظيم حملة تسويقية وترويجية لأمين الشكاوى المحلي، وتحديد طريقة عمله، وضرورة توفير هيكل تنظيمي وإداري مناسب.

الكلمات المفتاحية: المساءلة المجتمعية- الشكاوى- أمين الشكاوى المحلي- الإدارة المحلية- المشاركة الشعبية.

1- مقدمة

شهد تطبيق آليات المساءلة المجتمعية كأحد أدوات التنمية نمواً متسارعاً، وأصبحت أحد المفاهيم المستحدثة التي تعتمد على مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة وتحديد البدائل على المستويات المحلية، وقد تزايدت أهمية المساءلة المجتمعية في ضوء عدم "فاعلية المساءلة التقليدية سواء الأفقية (الخضوع للرقابة والمساءلة من جهات أعلى، ولتحقيق التوازن بين السلطات)، أو الرأسية (اختيار المسؤولين من خلال الانتخابات الدورية)" (منظمة الشفافية الدولية، 2006)، لذا ظهر مفهوم المساءلة المجتمعية كتوجه جديد لتحقيق التنمية، وازداد الاهتمام في ضوء إيلاء البنك الدولي في تقريره السنوي لعام 2001

¹ تم تقديم البحث في 2020/6/3، وتم قبوله للنشر في 2020/6/29.

² مدرس العلوم السياسية- كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية - جامعة الإسكندرية
(karim.elsayed@alexu.edu.eg)

اهتماماً بالمفهوم في إطار تمكيني (التقرير السنوي للبنك الدولي، 2001)، وأصبحت المساءلة جزءاً أساسياً من الحوكمة والتنمية بصفة عامة.

ولا شك أن إشراك المواطنين والمنتفعين من الخدمات في مراقبة ومتابعة الأداء الحكومي والمحلي، خاصة من خلال الرقابة والمساءلة وآليات تقديم الشكاوى ومتابعتها من ناحية، وتقديم التغذية العكسية حول هذه الخدمات من ناحية ثانية، وتقييم الخدمات واقتراح سبل تحسينها من ناحية ثالثة، كلها تساهم في تحقيق التنمية بصورة فعالة، ويتيح المشاركة والتفاعل بين المواطنين وواضعي السياسات، ومقدمي الخدمات على المستوى المحلي، مما يساهم في تحسين الأداء المؤسسي.

إن التفكير في إنشاء آليات مؤسسية جديدة ذات استقلال ونزاهة لتتعامل مع الشكاوى والمظالم على المستوى المحلي، وتساهم في عملية الرقابة والمتابعة لهذه الشكاوى والتحديات لمعالجتها وإزالتها، من شأنه أن يساهم في تنمية شعور المواطن المحلي بالثقة في أجهزة الحكومة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، وتمثل هذه الآلية أحد عناصر إعادة بناء الثقة في النظام المحلي، وخطوة أولى في إعادة بناء النظام المحلي ككل، بما يساهم في مواجهة تعنت البيروقراطية المحلية، ومظاهر سوء استغلال السلطة والنفوذ، ووسيلة لمحاربة الفساد، ويمكن البناء على تجربة منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة في تقديم التصور للآلية الجديدة.

2- مشكلة الدراسة

لقد عرفت التجارب المعاصرة تطبيقات متنوعة لآلية أمين الشكاوى/ المظالم أو الأمبودسمان، وبعد أن كانت على مستوى الإدارة العامة، تنوعت الأشكال وشملت الإدارة المحلية، وحقوق الإنسان، وبعض الموضوعات المتخصصة مثل المساواة وعدم التمييز، وحماية المستهلك. وتاريخياً يعد نظام "الأمبودسمان" أشهرها وأكثرها انتشاراً، باعتباره واحداً من مظاهر معالجة شكاوى المواطنين تجاه الجهات الحكومية، وهو آلية تسعى إلى مواجهة التعنت في استخدام السلطة على كافة المستويات سواء العامة أو المحلية، والذي صار النظر إليه بأنه: "نظام المحقق في الشكاوى ضد موظفي الدولة".

بعبارة أخرى، فأمين الشكاوى أو المظالم (الأمبودسمان) هو آلية تهدف إلى معالجة مساوئ البيروقراطية على مختلف المستويات (المركزية والمحلية)، وترسخ للقبول المجتمعي للأداء، والتقييم الإيجابي في التعامل مع الإدارات الحكومية والمحلية.

ومما سبق تتمثل المشكلة البحثية في تساؤل رئيس قوامه: إلى أي مدى ساهم أمين الشكاوى أو المظالم في الاستجابة لشكاوى المواطنين وساهم في رضاهم عن الأداء الحكومي والمحلي في التجارب المعاصرة؟ وكيف يمكن الاستفادة من التجارب في تقديم آلية مؤسسية مشابهة في مصر على المستوى المحلي؟

وينبثق عن هذا التساؤل عدة أسئلة فرعية أخرى، وهي:

- ما تعريف أمين الشكاوى/المظالم، ومراحل نشأته وتطوره، وأشكاله؟

- ما خطوات إنشاء وفعالية عمل أمين الشكاوى في التجارب المعاصرة؟

- ما واقع آلية الشكاوى في مصر، وهل نحتاج إلى آلية جديدة على المستوى المحلي؟
- ما الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة في تطبيق أمين الشكاوى المحلي، وكيف يمكن تطبيقها في مصر؟

3- أهداف الدراسة وأهميتها

- تهدف الدراسة إلى تقديم مقترح عملي لآلية جديدة للتعامل مع شكاوى المواطنين على المستوى المحلي، وذلك من خلال تقديم تصور متكامل يتضمن بعض البدائل والسيناريوهات المختلفة لهذه الآلية، بالإضافة إلى وضع توصيف للعلاقات التنظيمية والإدارية داخل هذه الآلية المقترحة. وتنبع أهمية الدراسة من الآتي:
- استثمار منهج المساءلة المجتمعية في إطار الحوكمة لدعم وتطوير العمل على المستوى المحلي في مصر، وبالتالي زيادة قدرته في حل المشكلات المحلية، وتحقيق التنمية المحلية.
 - المساهمة في بناء جسور الثقة بين المواطن والمحليات من خلال تلبية احتياجاته والاستجابة لشكواه، وترجمتها في صورة سياسات وبرامج قابلة للتنفيذ.
 - التعرف على التجارب المعاصرة في إنشاء مؤسسات للشكاوى على المستوى المحلي، واستخلاص الدروس المستفادة منها، وكيفية تطبيقها في مصر.
 - تقديم مقترح عملي للإدارة المحلية في مصر، يمكن تضمينه في قانون الإدارة المحلية، خاصة في ضوء عدم صدوره، واحتياجه إلى مراجعة شاملة وفقاً لما انتهى إليه رأي مجلس النواب.

4- الأدبيات السابقة

- إن مراجعة الباحث للأدبيات السابقة التي تناولت إنشاء مؤسسة أمين الشكاوى أو المظالم، وأسباب الإنشاء والمهام المكلفين بها، انتهت إلى أن ثمة كماً هائلاً من البحوث وأوراق العمل والتقارير والتجارب في مجال التطبيق على مستوى الدول المتقدمة والنامية والتي جاءت أغلبيتها باللغة الأجنبية، وتمثلة في جملة من الأوراق البحثية وأوراق العمل المقدمة بالمؤتمرات المتخصصة، وتجدر الإشارة إلى أن هناك ندرة في الأدبيات المتعلقة بأمين الشكاوى المحلي وهي مطبقة في بعض الدول وليست بنفس الانتشار أو الشهرة لمؤسسة أمين الشكاوى سواء البرلماني أو التنفيذي.
- قدمت الأدبيات والدراسات السابقة في محاورها المختلفة استعراضاً للتجارب والمبادرات في مجال إنشاء مؤسسات أمين الشكاوى، ويمكن استعراض محاور هذه الدراسات على النحو التالي:
- تناول جانب من الدراسات الارتباط بين مؤسسة أمين الشكاوى أو المظالم وبين حقوق الإنسان، وتناولت التطور والانتشار لإنشاء مثل هذه المؤسسات، وكانت التركيز على أسس الإنشاء والإطار القانوني لها، وعلاقتها الخارجية. ومن هذه الدراسات (هلال، 2005؛ أييني، 2007)

- ركزت بعض الدراسات على الجانب القانوني لعمل أمين الشكاوى، وأنه وسيلة قانونية للتحقيق في شكاوى المواطنين والاستجابة لها، وركزت على أن أمين الشكاوى يختص بالأمر المتعلقة بانتهاكات الموظفين العموميين أو القرارات الصادرة عنهم وبها تعسف تجاه أحد المواطنين. ومن هذه الدراسات (Banerjee, 2012; Patel, 2013; Khan, 2006; Elliot, 2006; Anderson, 1993)
- وجاءت بعض الأدبيات لتركز في استعراضها على تبني بعض التجارب المقارنة ومن أمثلتها كل من تجربة الدول الآسيوية "نهج الإدارة العامة الجديد" لتحقيق اللامركزية وإشراك المجال الخاص لتحسين تقديم الخدمات العامة، واستعراض دور أمين الشكاوى/المظالم والتحديات التي تواجهها، ومنها دراسة (Carmona, Brillantes and Sonco, 2012)، وتجربة الدول الأوروبية وحيث تناولت الدراسة عمل أمين الشكاوى/الأمبودسمان الأوروبي، ومساهمته في مساءلة مؤسسات الاتحاد الأوروبي، من خلال دراسة الشكاوى المتعلقة بسوء الإدارة، والجهود الاستباقية لمنع المخالفات. كما يتناول التطور في دور واختصاصات الأمبودسمان الأوروبي. (Vogiatzis, 2018)
- تناول جانب من الدراسات العوائق القانونية والتنظيمية لعمل مؤسسة أمين الشكاوى، كما تطرقت لموضوع مصداقية المؤسسات الجديدة، وكيفية كسب ثقة المواطنين، وكانت من بينها الدراسات الخاصة عن الولايات المتحدة الأمريكية (Soye, 2007)، والتي تضمنت استعراض أمين الشكاوى في الولايات الخمس (Iowa- Alaska- Arizona- Nebraska-Hawaii).
- ومن الدراسات الحديثة التي ركزت على الأمبودسمان والحكومات المحلية، دراسة (Sander, 2013)، والتي تناولت التحديات التي تواجه الرقابة على الحكومات المحلية، وما هي الوسائل الجديدة لهذه الرقابة، وركزت على الأمبودسمان المحلي كأحد هذه الأدوات، واستعرضت طريقة الإنشاء والمهام، وطريقة العمل، ولكن لم تتناول أي تجارب مقارنة.
- وتأتي هذه الدراسة مستفيدةً من الدراسات السابقة وكذا التجارب المقارنة في إنشاء مؤسسة أمين الشكاوى أو الأمبودسمان مع التركيز على المستوى المحلي، وكيفية مواجهة الصعوبات في الإنشاء، وكذلك بناء المصداقية مع المواطنين، وآليات علاج الشكاوى، وأيضاً العلاقة مع المؤسسات التنفيذية والتشريعية.

5- المنهج ومصادر البيانات

- تعتمد الدراسة في العرض والتحليل على عدة مصادر أساسية، تتمثل في كل من:
- الاستفادة من الخبرات والدراسات المقارنة في مجال آليات الشكاوى/ المظالم، والخروج بأفضل الممارسات، والدروس المستفادة.
- مراجعة بعض الدراسات الحديثة التي أجريت بواسطة خبراء وأكاديميين حول التعامل مع الشكاوى على المستوى المحلي في إطار مقارن.

- الرصد الواقعي للموضوع من خلال استخدام أحد أدوات البحث الإمبريقي وهي المقابلات المعمقة مع بعض القيادات المحلية، سواء السابقة أو الحالية، خاصة في الجانب الخاص بدراسة مصر.
- مناقشات مع بعض المختصين، ورصد آرائهم، في المقترح المقدم لأمين الشكاوى المحلي في مصر.

6- تقسيم الدراسة

- تأتي الدراسة في ثلاثة أقسام، يستعرض كل منها مجموعة من النقاط، وذلك على النحو التالي:
- القسم الأول، اقترابات التعامل مع الشكاوى في التجارب المعاصرة، ويتناول:
- مفهوم المساءلة المجتمعية على المستوى المحلي، وأهميتها، ومتطلباتها.
 - استعراض أمين الشكاوى / المظالم (الأمبودسمان) من حيث التعريف والنشأة والأشكال، وبعض التجارب الدولية لتطبيق الآلية،
 - ويتناول القسم الثاني، الواقع في مصر، وكيفية التعامل مع الشكاوى والتحديات:
 - رصد لآلية الشكاوى في مصر، ومدى الحاجة إلى آلية جديدة،
 - الوظيفة والأدوار المختلفة لأمين الشكاوى وفقاً للسياق المصرى.
 - أما القسم الثالث، فيقدم بدائل التطبيق في مصر، والهيكل والإجراءات التنظيمية، ويتناول:
 - السيناريوهات المختلفة والعلاقات المؤسسية لكل منها.
 - البنية التنظيمية والهيكل التنظيمى والتوصيف الوظيفى.
 - نظم وأساليب العمل.
 - متطلبات التنفيذ الجيد.
 - وأخيراً، تتضمن الخاتمة، إجراءات ضمان نجاح تطبيق آلية أمين الشكاوى في مصر.

7- اقترابات التعامل مع الشكاوى في التجارب المعاصرة

نستعرض في هذه النقطة كل من مفهوم المساءلة المجتمعية وأهميته ومتطلباته من ناحية، وآلية أمين الشكاوى وأشكاله وتطبيقاته من ناحية أخرى.

7-1 مفهوم المساءلة المجتمعية

تشير المساءلة المجتمعية إلى شكل من أشكال المساءلة الذي ينشأ من خلال الإجراءات التي يتخذها المواطنون والقطاع الخاص والمجتمع المدني بهدف محاسبة الأجهزة التنفيذية والمحلية، لتقديم الدعم والاستجابة للإجراءات وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات وأولويات المواطنين (UNDP, 2010).

ومما ينبغي التأكيد عليه أنه ليس الهدف من المساءلة المجتمعية هو استبدال أحد آليات المساءلة (الأفقية أو الرأسية) بل التكامل معها، وذلك في إطار التأكيد على أن المسؤولين ومقدمي الخدمات، مسئولون أمام أصحاب الحقوق "المواطنين"، وذلك من خلال مجموعة من الأدوات لتحقيق المساءلة المجتمعية وعلى رأسها آلية التعامل مع الشكاوى والاستجابة لها. و"يمكن تطبيق نهج المساءلة المجتمعية من المستوى المحلي إلى المستوى الوطني ويمكن أن تستهدف مجموعة من قضايا وعمليات الحوكمة بما فيها: تبادل المعلومات العامة، وصنع السياسات العامة والتخطيط؛ تحليل وتتبع الميزانيات والنفقات؛ المراقبة والتقييم التشاركيان لتقديم الخدمات العامة، بالإضافة إلى أدوار الرقابة الأوسع، وإجراءات مكافحة الفساد وآليات معالجة الشكاوى" (Arab Governance Week, 2012).

وتكمن أهمية المساءلة المجتمعية في الأمور الآتية:

- تفعيل أدوات الحوكمة، حيث أن المساءلة ومحاسبة المسؤولين يشكل أساس الحكم الرشيد، وأساس للديمقراطية الفاعلة.
 - فعالية التنمية وعدالة توزيعها، وذلك من خلال تصميم سياسات أكثر وعياً وعدالة، وتحسين الخدمات العامة والمحلية، من خلال تعزيز تدفق البيانات المعلومات والوصول إليها، وتقوية صوت المواطن والاستجابة له، وتشجيع الحوار والتشاور بين الأطراف الفاعلة، حيث أن المساءلة المجتمعية تساعد على تحسين فعالية تقديم الخدمات العامة والمحلية، وتجعل عملية اختيار البدائل واتخاذ القرار أكثر شفافية وتشاركية.
 - تمكين المواطن المحلي، خاصة الفئات الأكثر احتياجاً وفقراً، لتوسيع حرية الاختيار والتصرف، حيث أن عدم الرضا عن السياسات المحلية يرجع في جانب كبيره منه إلى مسائل الاستجابة والمساءلة. (Siemiatycki, Myer, Crean, Fiona, 2015)
 - منع الصراعات المجتمعية المحتملة، حيث تساهم المساءلة المجتمعية في منع الصراعات المحلية قدر الإمكان، لما تتضمنه من مشاركة المواطنين في مساءلة التنفيذيين على المستوى المحلي، وتحديد الأولويات. وتجدر الإشارة إلى أن هناك ثلاثة أركان رئيسة تمثل متطلباً أساسياً نحو تحقيق فعالية المساءلة المجتمعية وهي:
 - بيئة سياسية مواتية، تتيح مستوى عالٍ من المشاركة والحرية والتعبير عن الرأي، وتوفر المعلومات.
 - مسئولون تنفيذيون يتمتعون بالمهارات والقدرة على الاستجابة، من خلال استثمار المشاركة المجتمعية وتعامل معها باعتبارها أداة إضافية للحد من الفساد.
 - قدرات مؤسسية لدى أصحاب المصلحة غير التنفيذيين، خاصة القدرة على الحشد والدعم للسياسات والإجراءات.
- و"تمثل الأركان الثلاثة السابق ذكرها حجر الأساس في المساءلة المجتمعية، فكلما كانت هذه الأركان مساندة وداعمة لأدوات المساءلة المجتمعية وفعاليتها، كلما تمتعت الأجهزة التنفيذية والمحلية بالشرعية

والأكثر تمثيلاً للمواطنين وأولوياتهم، وكلما كان ذلك داعماً لاستقرار الاجتماعي " Arab Governance Week, 2012.)

7-2- أمين الشكاوى أو الأمبودسمان

يشير مفهوم أمين الشكاوى إلى تلك الآلية التي تسعى إلى معالجة سلبيات البيروقراطية الحكومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وتهدف إلى تعزيز ثقة المواطن في التعامل مع الإدارات الحكومية، ويصبح ملاذ المواطن في حالة الشعور بالظلم من أية إجراءات أو قرارات تؤثر سلبياً على مصالحه. وفيما يلي إطلالة على تعريف ونشأة وتجارب مفهوم أمين الشكاوى كإطار نظري، ثم التعرف على واقع تطبيقات هذا المفهوم.

7-2-1 التعريف

- هناك العديد من التعريفات لأمين الشكاوى أو الأمبودسمان، ويمكن استعراض بعضها على النحو الآتي:
- أمين الشكاوى أو المظالم أو الأمبودسمان كلمة باللغة السويدية (ombudsman أو ombudsmann) تعنى "ممثل الشعب" أو "مفوض الشعب" أو "المدعي العام الشعبي" أو "المفوض البرلماني" (الموقع الإلكتروني للمجلس القومي لحقوق الإنسان)
 - "مستول رسمي يتم اختياره بواسطة السلطة المركزية أو المحلية، أو البرلمان أو المجلس المحلي، ويهدف إلى التعبير عن مصالح المواطنين لدى الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة أو الانحراف بها، وذلك عن طريق تلقي الشكاوى من المواطنين وبحثها ومراجعة الإجراءات التي اتخذتها الجهات الرسمية، وله أن يطلب الإيضاحات والتفسيرات حول شكوى المواطنين سواء لتعطل الخدمات أو عدم تقديمها". (Sander, 2013)
 - هيئة مستقلة، ذات مصداقية وثقة، تتولى بحث ودراسة الشكاوى المقدمة من المواطنين والتحقيق بها، وتهدف إلى تصحيح الوضع ورفع الظلم الواقع على أي مواطن نتيجة لسوء الإدارة أو تعنتها. (Marc and Kirkham, Richard, 2018)
 - "آلية مؤسسية لجعل البيروقراطية الحكومية والمحلية مكاناً أفضل لمعاونة المواطنين على قضاء مصالحهم، فيكون الملجأ للمواطن في حالة عدم الرضا عن طريقة تعامل التنفيذيين معهم، أو إذا اعتبروا أن القرار المتخذ ظالم لهم، أو إجراءات اتخاذ القرار غير مناسبة". (أبيني، 2007)
 - في بعض التجارب يمنح أمين الشكاوى سلطة إحالة الشكاوى إلى جهات التحقيق القضائية لتوجيه اتهامات للموظف العام وفقاً للجزاء الواردة في القوانين الوطنية. (Beqiraj, J, Garahan J and Shuttleworth K, 2018)
- وفي جميع الأحوال، فإن أمين الشكاوى أو الأمبودسمان يقوم بإعداد تقارير دورية عن نتائج أعماله، وتوصياته للجهات الحكومية، ويرفعها إلى الجهات المختصة وفقاً لقرار الإنشاء سواء التنفيذية أو التشريعية

وفي الدول التي يختار البرلمان أمين الشكاوى أو الأمبودسمان فإنه يصبح أحد وسائل الرقابة التي تساهم في إخضاع الإدارة للمساءلة بصفة مستمرة أمام لجنة برلمانية متخصصة. ولكن أغلب تطبيقات أمين الشكاوى أو الأمبودسمان أخذت باختصاص السلطة التنفيذية في إنشائه وتعيينه، مع احترام استقلاليته، كما هو الحال في العديد من دول جنوب شرق آسيا وأفريقيا. (<https://www.ombudsassociation.org>).

وفي عام 1955 وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على برنامج يهدف إلى تعزيز حقوق الإنسان، وتتضمن وضع أسس الأنظمة التي تكفل مواجهة الإدارة وعلى رأسها نظام الأمبودسمان البرلماني أو الوسيط والمفوض الرئاسي/الحكومي، وانتشر إنشاء مؤسسات أو تعيين أشخاص لمهمة أمين الشكاوى في أنحاء العالم مثل القارة الإفريقية (أوغندا، تنزانيا، جنب أفريقيا، روندا، السنغال، نيجيريا)، وآسيا (إندونيسيا، باكستان، 1983، تايوان، كوريا الجنوبية، الهند 2010، اليابان)، وأمريكا اللاتينية (الأرجنتين، الإكوادور، البرازيل، المكسيك، كولومبيا)، بالإضافة إلى بعض الدول العربية (تونس، السودان، المغرب، موريتانيا، جيبوتي). وتزداد أهمية هذا التطبيق (أى الوسيط والمفوض الحكومي) في الدول التي لا يلعب البرلمان فيها دوراً محورياً في توجيه دفة الحكم، ولاسيما الدول التي تتمتع فيها السلطة التنفيذية بالدور الأكبر في إدارة شئون الحكم، أى النظم الرئاسية أو شبه الرئاسية مثل فرنسا، حيث يتم تعيين الأمبودسمان بواسطة الحكومة ويطلق عليه "وسيط الجمهورية".

ويتضح من خلال الخبرات المعاصرة، أن هناك اتجاهين في إنشاء آلية أمين الشكاوى أو الأمبودسمان، وهي إما أن تكون تابعة إلى البرلمان أو تابعة إلى الحكومة، ويمكن رصد مميزات كل نموذج كما يوضحها الجدول التالي:

جدول 1: أمين الشكاوى التابع للبرلمان أو الحكومة

الأمبودسمان الحكومي	الأمبودسمان البرلماني
ممثل عن الحكومة، ويمارس بعض الرقابة الذاتية، ويقدم النصح والتقويم أثناء تنفيذ السياسات والإجراءات الحكومية.	ممثل عن البرلمان، ويساهم في فاعلية الرقابة البرلمانية.
يحقق في الشكاوى المقدمة، وقد يخول صلاحية الوساطة والتقريب بين الأطراف المختلفة.	يتولى التحقيق في الشكاوى المقدمة إليه، ويجمع بين وظيفة الرقابة والتوفيق بين المواطن وجهة الإدارة
على الرغم من انتمائه إلى الحكومة المشكو في حقها، إلا أنه قد يتمتع بالرقابة الذاتية، ويتمتع بالاستقلالية، وفقا للسند القانوني للإنشاء	رقيب على المنظومة الحكومية المشكو في حقها ولا ينتمي إليها، وبالتالي يتجاوز تضارب المصالح، ويتمتع بدرجة أعلى من الاستقلالية والحياد

- تجميع الباحث وفقا لمصادر مختلفة.

4-2-7 أهمية مؤسسة أمين الشكاوى أو الأمبودسمان

تشير التجارب المعاصرة إلى أهمية آلية أمين الشكاوى، خاصة فيما يتعلق بتعزيز الحقوق الفردية وحمائتها، وشفافية الإدارة العامة والمحلية، وتأمين آلية لحل النزاعات فعالة من حيث التكلفة، ويمكن استعراض الأهمية على النحو التالي:

- حماية موسعة لحقوق المواطنين، حيث يوفر أمين الشكاوى آلية لاستقبال وفحص الشكاوى، والدفاع عن حقوق المواطنين.
- المساهمة في إدارة عامة فعالة، وتقديم التوصيات حول معالجة سوء الإدارة.
- حل النزاعات بتكلفة أقل، من خلال فحص الشكاوى والتحقيق بها دون مقابل، على العكس من تكلفة النفقات القضائية وتوقيطاتها الممتدة.
- سد الثغرة بين الحكومة والمواطنين، حيث أنه يساعد على إعادة رسم الصورة الذهنية للأجهزة الحكومية والمحلية، وتكون له القدرة على تغيير بعض إجراءات وأساليب عمل الأجهزة الحكومية وإلزامها بتقديم إيضاحات حول شكاوى المواطنين. (Pearce, 1999)
- آلية لحل النزاعات بتكلفة أقل من التقاضي، والنظر إليه باعتباره إجراء وقائي في مقابل إساءة استخدام السلطة في أجهزة الإدارة الحكومية والمحلية. (Owen, 2000).

2-5-2-5 الخبرات والتجارب المعاصرة لتطبيق آلية أمين الشكاوى أو الأمبودسمان

ويمكن استعراض بعض التجارب المعاصرة على النحو الآتي:

- "يعتبر نظام الأمبودسمان في فنلندا نظاماً متفرداً، حيث يتم تعيينه من قبل البرلمان، ويقوم بدور مشابه لدور واختصاصات وزير العدل، حيث يتمتع بسلطات تحقيق واسعة، وله صلاحية النفاذ إلى كافة الجهات والوثائق والأنظمة الحكومية والمحلية، ويجوز له الأمر بإجراء تحقيقات من قبل جهات التحقيق والاستعلام المختصة سواء الشرطة أو النيابة. وتتمتع تفسيرات الأمبودسمان القانونية بقيمة كبيرة خاصة في ظل غياب السوابق القضائية. بالإضافة إلى الأمبودسمان البرلماني يوجد أمبودسمان متخصص في شئون المساواة بين الجنسين ولحماية الأطفال ولحقوق الأقليات العرقية ولحماية المعلومات ولحماية المستهلك". (قطب، 2012)
- وفيما يخص تجربة الأرجنتين، "يعد المكتب القومي للشكاوى مؤسسة تعمل باستقلال تام وظيفياً وإدارياً، ومهمتها الدفاع وحماية حقوق الإنسان وكافة الحقوق الأخرى، والعناية والاهتمام بمدى التزام كافة الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة بإنفاذ الدستور والقوانين المتعلقة بهذه الحقوق". (هلال، 2005)
- وفيما يتعلق بتجربة الدمارك، يتم تعيين الأمبودسمان بواسطة البرلمان أيضاً، ويقوم بالتحقيق في الشكاوى المقدمة من المواطنين والمتعلقة بالإدارة العامة على المستوى المركزي والمحلي، كما تم استحداث نظام أمبودسمان للمستهلك في عام 1974، ودوره هو التأكد من أن القطاع الخاص ملتزم بتطبيق قوانين حماية المستهلك، وفي حال المخالفة يجوز له اتخاذ الإجراءات القانونية أمام المحكمة المختصة. (https://www.lawctopus.com/academike/ombudsman-critical-appraisal)

- وتشير تجربة أسبانيا إلى أنه لا يخضع أمين الشكاوى إلى أية شروط مرجعية ملزمة، ولا يتلقى تعليمات من أي سلطة، بل يؤدي واجباته بشكل مستقل، ويتمتع أمين الشكاوى بالحصانة القانونية والإجرائية التي تمكنه من أداء الواجبات المفروضة عليه بحكم المنصب، ويحظر عليه مزاوله أي عمل سياسي أو حزبي ومراعاة عدم تضارب المصالح في أداء مهام منصبه. (<https://www.defensordelpueblo.es/en>)

- وبملاحظة تجربة النرويج، يوجد ستة أشكال مختلفة لآلية الأمبودسمان، وهي: الأمبودسمان البرلماني لمراقبة أعمال الجهات الإدارية والتحقيق في شكاوى المواطنين، الأمبودسمان الخاص بالمنازعات، وتعويض الجنود، والأمبودسمان الخاص بالخدمات العامة، والأمبودسمان الخاص بالمدافعين عن الديمقراطية في الخدمات المدنية والعسكرية، والأمبودسمان الخاص بالمساواة وعدم التمييز، والأمبودسمان لحماية المستهلك والذي يملك مراقبة نشاط أصحاب الأعمال للتأكد من اتفاقها مع قوانين حماية المستهلك، وأخيراً الأمبودسمان المعني بالأطفال وحمائهم وتوعيتهم. (<http://www.ombudsman.govt.nz/laying.htm>)

- وفي تجربة المملكة المتحدة، تم إنشاء "مكتب مفوضي البرلمان للإدارة" The Parliamentary Commissioner For Administration عام 1967، وذلك لتغطية أنشطة القطاعات الحكومية، كما تم إنشاء الأمبودسمان للخدمات الصحية وتلي ذلك إقامة العديد من مكاتب الأمبودسمان في القطاعين العام والخاص (Gay, 2012). كما تم تأسيس مكتب الأمبودسمان المحلي كمستول للرقابة تابع للحكومة المحلية (<https://www.lgo.org.uk>).

- وقد انتشر نظام الأمبودسمان البرلماني الذي يتم انتخابه من قبل البرلمان في أرمينيا، وأذربيجان والتي يعمل بها كمفوض لحقوق الإنسان.

2-7-6 خصائص آلية أمين الشكاوى أو الأمبودسمان

ومن استعراض التجارب والممارسات الدولية، يمكن رصد أهم الخصائص والاشتراطات لفاعلية مؤسسة أمين الشكاوى المحلي على النحو التالي: (IOA Best Practices, 2009.)

- الاستقلالية Independency: وتعنى عدم التدخل في شئونها وقيامها بالتحقيق ومعالجة الشكاوى. وتتوقف الاستقلالية على الأسلوب الذي تم به إسناد المهمة (للمفوض)، فهناك بعض الدول التي قد تسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في التحقيقات من خلال طلبها أو وقفها أو تأجيلها كما في زامبيا، أما في تنزانيا فقد يطلب رئيس الجمهورية من هيئة المفوضين البدء بالتحقيق، ولكن ليس من حقه إيقاف التحقيقات. أما في السويد فلا يسمح بفرض أي تحقيق على المفوض العام أو إصدار أمر له بوقف أي تحقيق، وذلك نتيجة لتبعيته إلى البرلمان. (Miller, David, 2014.)

- سلطة التحقيق Investigatory power: ويرتبط بالتحقيقات إمكانية الحصول على البيانات والمعلومات الضرورية والأدلة والوثائق، والتزام كافة الجهات بتوفيرها، ووضع عقوبات على المخالفة.

- المرونة Flexibility وإمكانية الوصول Accessibility: يجب في أمين الشكاوى التمتع ببعض الصفات الشخصية ومنها: السرية والكتمان والحذر والصرامة. ويجب أن يتحلى بالمرونة للتعامل مع المظالم الفردية مثل (التحيز، الإهمال، التأخير، الفوضى، التسلط...). فضلاً عن توفير آليات التواصل معه وسهولتها. (2nd Annual WB-IOI roundtable, 2015)

- الصلاحيات وسرعة الاستجابة: تعد صلاحيات واختصاصات أمين الشكاوى المحلي أحد أهم عناصر فاعليته وقدرته على كسب ثقة المواطنين، لكي يستطيع القيام بدوره ومعالجة الشكاوى الناتجة عن سوء أو تعنت الإدارة المحلية، مما ينعكس على المصدقية والثقة والقدرة على إنجاز القضايا الموكلة إليه بالسرعة اللازمة.

7-2-7 أمين الشكاوى المحلي

يقوم أمين الشكاوى المحلي بنفس المهام والاختصاصات لأمناء الشكاوى أو الأمبودسمان على المستوى الوطني، ولكنهم يؤدون مهامهم في نطاق جغرافي محدد أو منطقة معينة، ويكون اختصاصهم الرئيس الدفاع عن الحقوق المدنية، وتقديم البدائل وتقييم أداء النظام المحلي.

و"تختلف الدول في تنظيمها لمهام أمين الشكاوى المحلي، فبعضها قد يلحقه بالمجالس المحلية المنتخبة، أو تكون أجهزة وهيئات مستقلة تراقب التنفيذ العادل للقرارات التي تتخذها المجالس المحلية المنتخبة، ومحاولة تحسين جودة القرارات وأداء الإدارة المحلية، وضمان التطبيق العادل للقانون.

وتبغى الإشارة إلى أن هناك نوعاً من انتشار الأمبودسمان على مستوى المحليات، وهناك أمثلة مختلفة منها: (إنجلترا-اسكتلندا-ويلز) في المملكة المتحدة (Gay, 2012)، (كيبك) في كندا، (راينلاند وبلاتينات) في إيطاليا، (زيورخ) في ألمانيا، (روتدام) في هولندا". (Sander, 2013.)

ولقد واجه إنشاء أمناء للشكاوى محليين بعض الصعوبات خاصة في ظل وجود أمناء الشكاوى على المستوى الوطني، وتشابه الأدوار والاختصاصات بينهما، ولكن نظراً للضغط الكبير على أمناء الشكاوى على المستوى الوطني اتجهت الدول إلى إنشاء أمناء للشكاوى على المستوى المحلي، ولذلك فإن إنشاء أمين الشكاوى المحلي جاء وفقاً لقوانين وطنية، أو قرارات وزارية، أو قرارات على المستوى المحلي، ويحدد الإطار القانوني المنشئ لأمين الشكاوى المحلي اختصاصاته سواء أكانت له حق المبادرة في التحقيق والرقابة على الأداء المحلي، أو التعاطي مع الشكاوى التي تقدم له، أو من خلال طلب المجلس المحلي المنتخب أو من خلال الاستجابة لما تنشره وسائل الإعلام المحلية.

وهناك العديد من المسائل التي يحددها القانون أو القرار المنشئ لعمل أمين الشكاوى المحلي، تتمثل في:

- من هم الأشخاص الاعتبارية التي لها الحق في التقدم بشكواها إلى أمين الشكاوى المحلي؟، وهل أشخاص أم يمكن مؤسسات ومنظمات للمجتمع المدني؟

- هل يحق للأشخاص من جنسيات أجنبية التقدم بشكواها إلى أمين الشكاوى المحلي؟

- هل المتضرر فقط من القرارات المحلية هو الذي يتقدم بشكواه؟ أم يمكن لممثلهم الشخصيين أو أحد أفراد أسرهم أو ممثلهم القانوني نيابة عنهم في حالة عدم قدرتهم على التصرف نيابة عنهم بسبب الوفاة أو لأسباب مماثلة؟
- هل هناك فترة زمنية محددة للتقدم بشكوى إلى أمين الشكاوى المحلي؟، وهل تختلف من موضوع إلى آخر؟
- ما هي آليات عمل أمين الشكاوى المحلي، وسلطاته في إجراء التحقيقات والتزام المسؤولين أمامه؟
- ما هي علاقة أمين الشكاوى المحلي بالمجلس المحلي المنتخب؟، ولما يرفع تقاريره الدورية؟

خلاصة التجارب المعاصرة لأمين الشكاوى

مما سبق يتضح أن مهام ونشأة آلية أمين الشكاوى (الأمبودسمان) جاءت متوافقة مع الثقافة السياسية والسياق التاريخي لكل دولة، وتطورت هذه الآلية على مستويات مختلفة فلم تعد على المستوى الوطني فحسب، بل أصبح دورها يتزايد على المستوى المحلي وأيضاً على المستوى القطاعي (مثلاً الصحة- حماية المستهلك- الفئات المهمشة..)، بل وأصبح دورها يمتد ليشمل القطاع الخاص أيضاً. إلا أن هناك بعض القواسم المشتركة تنبثق عن كل هذه المؤسسات عملياً.

فالأمبودسمان هو مسئول مستقل وغير حزبي، يمارس مهمة الإشراف على الإدارة (عامة- محلية)، وعادة ما ينص الدستور نفسه على تأسيس هذا المنصب، أو ينشأ بموجب قانون أو قرار من السلطة التنفيذية أو السلطات المحلية. بالإضافة إلى ذلك يتمتع بصلاحيه التحقيق في الحالات الفردية والإجراءات الإدارية والتغييرات النظامية ذات الصلة، كما يتمتع بصلاحيه إعداد التقارير عنها ووضع التوصيات بشأنها.

ومع أن هذا النظام يعالج شكاوى المواطنين بخصوص سوء الإدارة أو المظالم الإدارية، إلا أن هذا المكتب يتحمل مسئولية متزايدة أيضاً تجاه حقوق الإنسان ومكافحة الفساد وغيرها من المسائل المتعلقة بحكم القانون.

8- واقع آلية الشكاوى في مصر: هل نحتاج إلى آلية جديدة للشكاوى؟

لقد تطور التعامل مع شكاوى المواطنين في مصر تطوراً ملحوظاً خلال السنوات الثلاث الأخيرة، فقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (314) لسنة 2017 بشأن إنشاء منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة، ونص القرار في مادته الأولى على أن ترتبط إدارات ومكاتب خدمة المواطنين وجميع الوحدات الإدارية التي تتعامل مع شكاوى المواطنين في جميع الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وغيرها من الجهات الحكومية والأشخاص الاعتبارية العامة إلكترونياً ببوابة الشكاوى الحكومية بمجلس الوزراء، ويتم تطبيق النظام إلكترونياً وبشكل موحد على مستوى جميع هذه الجهات؛ لتصبح منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة على مستوى الجمهورية. كما نصت المادة الرابعة

على أن يختص مكتب خدمة المواطنين باستقبال المواطنين طالبي الخدمة وتسجيل شكاواهم واستفساراتهم على النظام الإلكتروني لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة بمنتهى الشفافية والنزاهة، ومتابعة فحص الشكاوى بمعرفة الجهة المختصة حتى البت فيها، وإخطار المواطن بالرد النهائي على شكواه. وتنفيذاً لقرار رئيس الجمهورية صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1855) لسنة 2017 بتاريخ 17 أغسطس 2017 بشأن منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة وإعادة تنظيم مكاتب خدمة المواطنين، وتعتبر منظومة الشكاوى الحكومية عن الرغبة في تحقيق التواصل المباشر مع المواطن بالوسائل المتاحة عبر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتخفيف المعاناة، وسعيًا للارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة له. وتم إنشاء البوابة الإلكترونية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة كي تعد نظاماً إدارياً متكاملًا يستند إلى أفضل الممارسات والمواصفات للتعامل مع شكاوى المواطنين بفاعلية وكفاءة، والاستفادة منها في تحسين الأداء. وتشتمل البوابة على آليات عدة هي استقبال الشكاوى ومراجعتها والتحقق منها قبل توجيهها للجهة المختصة وحتى تقييم الردود وإبلاغ المواطن بالرد ومن ثم إغلاق الشكاوى.

(<https://www.shakwa.eg/GCP/StaticContent/View.aspx?ID=1>)

1-8 الخلفية التاريخية

بعد صدور القانون رقم (47) لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة، صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (70) لسنة 1981 بشأن تنظيم مكاتب خدمة المواطنين، وتبعية مكاتب الشكاوى بالوزارات والمحافظات والمستويات المحلية الأربع الأخرى والهيئات والمؤسسات لرئيس الجهة، بهدف إعطاء قوة دفع قوية لتلك المكاتب في تلقي شكاوى المواطنين والتعامل معها، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتلافيها.

ومع مرور الوقت وتقييم الممارسة تغير مسمى مكتب الشكاوى إلى مكتب خدمة المواطنين، واستمر أحد الجهات التابعة لرئيس الجهة، وكانت المكاتب مطالبة بأن توافي أمانة مجلس الوزراء بتقرير ربع سنوي عن الشكاوى ونوعيتها، والإجراءات المتخذة حيالها.

2-8 المشاكل والتحديات

بيد أنه لم تمارس مكاتب خدمة المواطنين دورها الحقيقي والمأمول، وذلك نظراً للعديد من التحديات والعقبات لعل من أهمها:

- عدم استكمال الهيكل التنظيمي والمؤسسي لمكاتب خدمة المواطنين.
- عدم انضمام كوادر متخصصة ومتفهمة لطبيعة العمل بهذه المكاتب، وضعف الاهتمام بتدريب القائمين على العمل وتأهيلهم.
- افتقاد عنصر الفعالية، والكفاءة في التعامل مع شكاوى المواطنين.
- قلة بل وندرة تفويضات أو صلاحيات مديري مكاتب خدمة المواطنين أو العاملين بها، وعدم إلمام بعضهم بها.

- تراخي بعض المسؤولين في الإشراف على مكاتب خدمة المواطنين، واعتمادهم على مراكز المعلومات في الحصول على البيانات والإحصاءات، مما قيد حركتها وأفقدتها كثيراً من صلاحيتها.
- الافتقار إلى البرامج التدريبية الأساسية والمتقدمة، ونقص المعينات التدريبية، وورش العمل للعاملين في هذه المكاتب.
- ضعف الاستفادة من تكنولوجيا الاتصال في التعامل مع الشكاوى بدايةً من تلقيها انتهاءً بإبلاغ المواطن بنتيجة الشكاوى والرد عليه.
- وكانت المحصلة النهائية لذلك، تراجع أهمية مكاتب خدمة المواطنين، واقتصار دورها على إجراءات عقيمة، وتقديمها إلى تقارير دورية شكلية لا تعبر عن الواقع.

3-8 واقع التعامل مع الشكاوى على المستوى المحلي: الصعود ثم التراجع

مع بداية نظام الإدارة المحلية في مصر، ظهرت مكاتب الشكاوى عام 1961، وكانت تابعة مباشرة للوزير المختص، ووقتها كان هذا الوزير هو نائب رئيس الجمهورية ووزير الحكم المحلي، وكان هناك حرص على أن يضم المكتب كوادر بشرية متخصصة. وكان المكتب يتابع شكاوى المواطنين في المحافظات وفقاً للقطاعات المختلفة، ويتولى مدير المكتب عرض أهم الشكاوى على نائب الرئيس شخصياً، ولكن تقلص هذا الاهتمام وتراجع في الثمانينات والتسعينات، ومن ثم تراجع عمل المكتب أكثر، وأصبح روتينياً، يقتصر دوره على المتابعة الورقية والمكتبية لما يتلقاه من شكاوى، وإحالتها إلى جهات الاختصاص، ولم تعد له فعالية أو إيجابية في التعامل مع هذه الشكاوى.

وعليه، فقد صارت طبيعة عمل مكتب خدمة المواطنين تتذبذب بين الارتفاع والانخفاض، ولم يعد المحافظ يتابع بدقة ما يقدم من شكاوى المواطنين، أو الشكاوى العامة التي تهم قاعدة عريضة من المواطنين، خاصة في القطاعات ذات الأولوية مثل التعليم والصحة والخدمات مثل الإسكان والتراخيص، كما أصبح الرد على المواطن رداً تقليدياً وروتينياً يتلقاه من مكتب خدمة المواطنين بصيغة مطبوعة تنص على "لقد أحيلت شكاواك إلى لاتخاذ الإجراءات وفقاً للقانون..."، الأمر الذي يعصب على المواطن متابعة ما يتخذ من إجراءات في الشكاوى التي قدمها، لعدم اهتمام المسئول الأول في المحافظة أو الوحدة المحلية بما يرد إليها من شكاوى، فمسئولياتهم لم تركز كما يجب على ممارسة رقابة حقيقية، ولم تأخذ في حسابها العنصر البشري القادر على المساهمة بفاعلية في منظومة العمل.

ووفقاً لما سبق، فإن معالجة الشكاوى في مصر خاصة على المستويات المحلية، تحتاج إلى إعادة النظر في هذه المنظومة، والبحث عن سبل وآليات جديدة لتطوير نظام الشكاوى، مع الاستفادة من تجربة التعامل مع الشكاوى الموحدة على مستوى الجمهورية، ولكن بالتركيز على الطبيعة المختلفة للوحدات المحلية.

4-8 الدور التنموي لأمين الشكاوى المحلي

يساعد مقترح إنشاء أمين الشكاوى المحلي على إعادة بناء الثقة بين المواطن والمحليات في مصر، ويساعد المواطن على الشعور بأنه لن يظلم وأن سيتم التحقيق في أي جور على حقوقه أو مصالحه. ويمكن الإشارة إلى أهداف مصاحبة لمؤسسة أمين الشكاوى، أبرزها:

- تعزيز الحقوق الفردية والشخصية وحماتها، من خلال سرعة النظر في الشكاوى، وإزالة أسبابها.
- يشجع على توفير إدارة محلية أكثر فعالية في تسيير عملية التنمية المحلية الشاملة، ويشجع على زيادة المشاركة المجتمعية المحلية.
- يؤمن آلية لحل النزعات والشكاوى فعالة من حيث التكلفة والوقت أيضاً.
- يساهم في سد الفجوة بين المواطن والإدارة المحلية ويعزز التعاون عوضاً عن إجراءات التقاضي ومدتها الزمنية الكبيرة.
- يتيح شفافية وتداول حول الأداء المحلي، وإطلاع المواطنين على كيفية معالجة الشكاوى والإلتامسات، ومحاسبة المسؤولين، وبالتالي إعادة الثقة في المحليات.

5-8 الوظيفة والاختصاصات المقترحة لأمين الشكاوى المحلي في مصر

تهدف الآلية المقترحة إلى مساعدة المواطنين في علاج مشاكلهم المحلية، من خلال أداء مجموعة من المهام عبر تعزيز الإصلاح الإداري أو تقديم نموذج للإدارة العامة الجديدة، والمساهمة في جذب الاهتمام إلى ما يعتبر مشاكل نظامية وليست فردية. بالإضافة إلى أنها تساعد في تمكين المجالس المحلية المنتخبة في الإشراف والمساءلة، وبالتالي تعزيز دورها وزيادة الاهتمام بها. ويمكن استعراض الوظائف المختلفة لهذه الآلية على النحو التالي:

— تلقي الشكاوى والإلتامسات والبلاغات المتعلقة بالإدارة المحلية، وتكون مختلفة الفئات على النحو التالي

- الشكاوى: وتقدم من المواطنين، منظمات المجتمع المدني والمحلي، وسائل الإعلام المحلية.
- الإلتامسات: وتقدم من المواطنين، لتقديم دعم أو مساندة في تعاملاتهم مع جهات الإدارة، أو منظمات المجتمع المدني أو القطاع الخاص فيما يتعلق بالتعامل مع جهات الإدارة المحلية، وتفعيل أدائها.

— المقترحات: وتقدم من الأفراد والهيئات للمساهمة في تطوير الإدارة وتحسين الأداء، أو من خلال المبادرة من أمين الشكاوى بالتفتيش أو المتابعة، وتوصيات تصحيح المسار..، وبالتالي يمكن أن يقوم أمين الشكاوى المحلي بالكشف عن مواطن الضعف والخلل في الجهاز الإداري المحلي، وتقديم المقترحات لعلاجها.

- النظر في الشكاوى، بالفحص والدراسة، وذلك في ضوء تمتع أمين الشكاوى المحلي بثلاث صلاحيات ضرورية، تتمثل في: القدرة على النظر في ودراسة الشكاوى، والتحقيق، وتقديم التوصيات ورفع التقارير لمعالجة الموضوعات المشابهة. وتشمل الصلاحيات طلب الوثائق من أي مؤسسة رسمية، بجانب استدعاء الأشخاص الملمين بالموضوع.
- الإحالة أو التنبيه بطرق العلاج واستيفاء الشكوى، حيث أنه بعد أن ينتهي من النظر والتحقيق، يقوم بأحد الأمور الآتية:
 - المطالبة بتصويب أو تصحيح الوضع، وتنبيه الوحدة المحلية.
 - إنذار الوحدة المحلية لوجود مخالفة، والتوجيه بتصحيحها.
 - مطالبة المستوى المحلي الأعلى أو المركزي بالتدخل وتصويب الأداء
 - الإحالة إلى جهات القضاء (الرقابة الإدارية أو النيابة العامة أو النيابة الإدارية)
 - التوصية لرفع الموضوع -في حالة المخالفات غير المتعلقة بالقانون أو عدم اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المخالف- إلى المجالس المحلية المنتخبة أو مجلس النواب.
 - تقديم الاقتراحات المتعلقة بالتعديلات التشريعية أو اللوائح الإدارية أو القرارات التنظيمية.
- وتجدر الإشارة إلى أهمية دور أمين الشكاوى المحلي في رفع التقارير ونشرها، وبالتالي كسب الثقة والتأييد المجتمعي وخاصة المحلي، لاسيما إذا لم تكن لها صلاحيات إلزامية لإصدار القرارات، وإنما تعتمد على الوساطة والإقناع، وبالتالي فيعتبر النشر وسيلة هامة لتعريف المواطن المحلي بدوره، وما فعله، كما أن النشر يعد وسيلة ضغط لتنفيذ التوصيات.

9- بدائل التطبيق لآلية أمين الشكاوى المحلي في مصر: الهياكل والإجراءات التنظيمية

تناولت هذه الجزئية من الدراسات مقترح آلية أمين الشكاوى المحلي في مصر، حيث أنه بعد وضع ملامح الآلية المقترحة تم عرضها على بعض الخبراء والمختصين في مجال الإدارة المحلية في مصر وذلك من خلال وسيلة المقابلات المعمقة مع بعض القيادات المحلية الحالية والسابقة، سواء على مستوى الوزارة المعنية بالإدارة المحلية أو المحافظات والمراكز والأحياء، بالإضافة إلى خبراء في مجال الإدارة المحلية من أساتذة الجامعات واستشاريين في مبادرات دعم اللامركزية في مصر، وتم إدخال بعض التعديلات عليها، وعليه يمكن عرض النقاط المتعلقة بالمقترح على النحو التالي:

9-1 التسمية المقترحة

تم عرض مجموعة من التسميات المقترحة، ومنها: الرقيب المحلي، مكتب الشكاوى، هيئة الرقابة المحلية، نظام المحقق المحلي، ديوان المظالم، جهاز الانضباط المحلي، وفيما يلي استعراض لكل منها ووجهات النظر بشأنها:

- ديوان المظالم: تم توجيه بعض الانتقادات للتسمية، ومنها:

- جوهر التسمية قد يفهم على أنه إقرار ضمنى بوجود ظلم، أو المسمى تقليدي.
- لم تعد كلمة "ديوان" مألوفة، ودلالاتها الاجتماعية أكبر من الدلالة المؤسسية والقانونية.
- إن الهدف من الآلية هو تمكينها من نظر الشكاوى والبلاغات والإلتامات والاقتراحات لإعادة بناء الثقة في النظام المحلي، وليس معالجة الظلم فقط.
- الرقيب المحلي: جوهر التسمية هو الرقابة، ومن الناحية القانونية ينصرف إلى سلطة أعلى تمارس رقابة على مستوى أقل، وليس هذا المقصود من الآلية.
- إن صفة المحلي، تجعله قاصراً على نطاق جغرافي ضيق، ويترتب عليه إنشاء عدد كبير من الرقباء المحليين مساوياً لعدد الوحدات المحلية، وهذا صعب ويشكل عبئاً تنظيمياً.
- كما أن هذا التعبير له طابع سياسي بالإضافة إلى طابعه القانوني، بمعنى أن اللامركزية تعتبر المجتمع المحلي ككل هو الرقيب الأول وذلك بالمعنى السياسي مما يؤدي إلى اختلاط المؤسسة المنشودة مع الدور الرقابي للمجتمع المحلي ومن ثم يفضل تجنبه وعدم استخدامه.
- المحقق المحلي، صار مصطلحاً أقرب إلى الاختصاص القضائي، ويحمل تحدياً للآلية المقترحة من زاويتين:
 - الطابع القضائي، وينصرف الذهن مباشرة في السياق المصري إلى النيابة والتحقيقات والإدعاء.
 - يعطي انطباعاً بأنها آلية مقتصرة على القانونيين، وهذا غير المقصود بالآلية.
- الإنضباط المحلي، من التسميات المقترحة لأنه يعطي انطباعاً إيجابياً بإنشاء آلية جديدة تهدف إلى ضبط أداء الوحدات المحلية، وهذا مطلوب نتيجة معاناة المواطنين من الخدمات المقدمة على المستوى المحلي. كما أن آلية الإنضباط المحلي لا تشترط وجود فرع أو مقر في كل وحدة محلية، وإنما تكليف أشخاص بنظر الشكاوى التي تصل إلى نظريتهم بمختلف الوسائل (كتابة - اتصال - بلاغ)، وذلك من أجل تحقيق الإنضباط، وذلك مثل بعض الآليات المألوفة في النظام الإداري المصري ومنها جهاز الكسب غير المشروع، المجلس القومي لحقوق الإنسان، المجلس القومي للأومومة والطفولة.
- أمين الشكاوى، توهمه التسمية تعد الأنسب للواقع المحلي، ففي الواقع العملي للمحليات توجد عدة صور لمكاتب الشكاوى بعضها ضمن المجالس المحلية المنتخبة (أحد اللجان الدائمة)، أو ضمن الجهاز المحلي التنفيذي مثل مكتب الشكاوى بالمحافظات، والوحدات المحلية الأخرى.
- على الرغم من الجانب السلبي، بفعل التراث السلبي لأداء مكاتب الشكاوى، إلا أن هذا المسمى المقترح أقرب إلى المعطيات المجتمعية والسياق المحلي في مصر.

2-9 أي نوع من أمين الشكاوى (الأمبودسمان) يناسب النظام المحلي المصري اليوم؟

تتعد أشكال آليات أمين الشكاوى (الأمبودسمان) عادة في ثلاثة أنواع وهي:

- البرلماني وهو أكثرها شيوعاً، وعادة ينص عليه بالدستور، ويطبق من خلال قانون خاص، ويشمل كافة أنواع الوساطة، ونظر الشكاوى، وعلى الرغم من استقلاليتها إلا أن دورها يكتمل برفع التقرير إلى البرلمان.
- أما الشكل التنفيذي، فهو موظف يتم تعيينه من قبل الحكومة، وإما يكون من خلال قانون خاص أو قرار تنفيذي، وعادة يكلف بالإشراف على الإدارة الحكومية سواء عامة أو على إدارة محلية.
- أما الشكل الثالث فهو التخصصي أو القطاعي، وتقتصر صلاحياته في مجال محدد، مثل حقوق الإنسان أو مكافحة الفساد، أو الرقابة على القوات المسلحة، أو منع التمييز، ويمكن أن يعين من قبل الحكومة أو البرلمان.
- وبصدد النوع الأكثر مناسبة لمصر، يرى الباحث أنه من أجل إنشاء آلية أمين الشكاوى المحلي، ثمة ثلاثة سيناريوهات، وهي:
- السيناريو الأول: إنشاء وحدة تتبع المحافظ، تسمى "أمين الشكاوى المحلي"، وتعد الأنسب، ويجب أن يكون لها إطار قانوني ملزم محلياً.
- السيناريو الثاني: إنشاء وحدة تتبع المجلس المحلي للمحافظة تسمى "لجنة الشكاوى المحلية".
- السيناريو الثالث: إنشاء مؤسسة أمين الشكاوى المحلي، كمؤسسة مستقلة في كل محافظة، ويختار رئيسها المجلس المحلي للمحافظة، وتقوم بدورها في الشكاوى من حيث المتابعة والرقابة على الإدارات المحلية.
- ويعرض الجدول التالي مقارنة للإطار القانوني والعلاقات المؤسسية لكل سيناريو من السيناريوهات الثلاثة المناسبة للوضع الحالي.

جدول 2: العلاقات المؤسسية لكل من السيناريوهات الثلاثة

وجه المقارنة	المحافظة	المجلس المحلي للمحافظة	مستقل عن المستوى المحلي
المسمى	أمين الشكاوى المحلي	لجنة الشكاوى المحلية	أمين الشكاوى/ المظالم المحلي
الإطار القانوني	قانون أو قرار تنظيمي من المحافظ	قرار من المجلس المحلي	قانون أو قرار رئيس مجلس الوزراء
الحجم	وفقا لكل محافظة حسب هيكلتها وحجمها	أصغر، بعدد المجالس المحلية في المحافظات	وفقا لعدد المحافظات، وكل محافظة حسب حجمها
الصلاحيات	يحددها/ يقرها القانون أو المحافظ	تحدد بقرار من المجلس المحلي	وفقا للقانون أو قرار رئيس مجلس الوزراء
صفة الإلزام	سلطات ملزمة، أو سلطات تقديرية للمحافظ	توصيات، يتوقف على قدرة المجلس المحلي	وفقا للقانون أو القرار التنظيمي، وقراراتها ملزمة
الاستقلالية	مرتبطة بقدرات واستقلالية المحافظ	التوازنات السياسية بين الأعضاء والقدرات الذاتية للمجلس المحلي	مستقلة تماما عن الهياكل المحلية
التمويل	المحافظة - يمكن أن يكون من الصناديق الخاصة	موازنة المجلس ومساهمات شعبية	المحافظة، أو الموازنة العامة للدولة
الشكل	شخص واحد، يرأس المكتب/الإدارة	شخص واحد، أو لجنة بأكملها، أو الجهاز الفني المعاون في المجلس المحلي	تطوير لآلية مكاتب الشكاوى على مستوى المحافظة

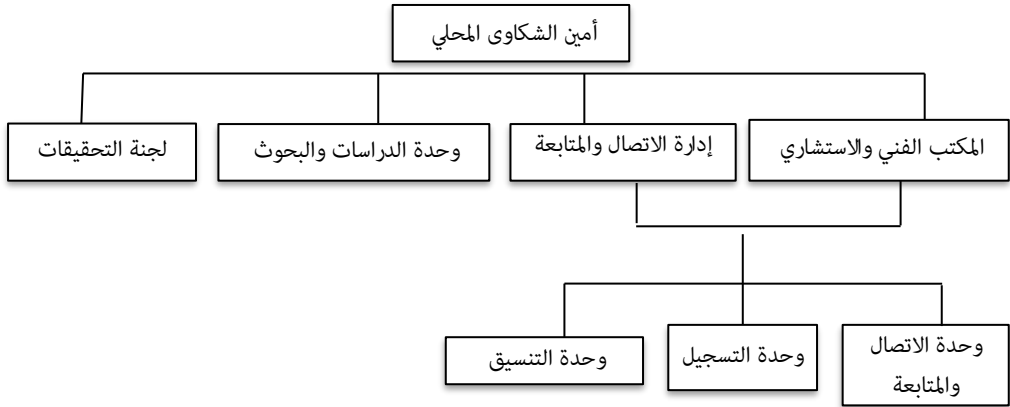
وجه المقارنة	المحافظة	المجلس المحلي للمحافظة	مستقل عن المستوى المحلي
التعيين	مسابقة، أو اختيار المحافظ	الترشيح من المجلس المحلي	ترشيح من الوزارة المعنية، وموافقة المجلس المحلي للمحافظة
التقارير	إلى المحافظ	إلى المحافظ، والمجالس المحلية	إلى المجلس المحلي للمحافظة

- من إعداد الباحث.

ومن خلال الجدول السابق، يتضح أن السيناريو الثالث هو الأفضل في التطبيق، ويمكن البدء في اختبار تطبيق السيناريو الأول وفقاً لقرار حكومي (مجلس الوزراء- وزير التنمية المحلية - المحافظ)، على أن تقدم تقاريرها المختلفة إلى المجلس المحلي للمحافظة، وبعد تقييم التجربة، يتم الاتجاه إلى السيناريو الثالث وإنشائه وفقاً للقانون.

3-9 البنية التنظيمية والهيكل التنظيمي

تتكون الآليات الشبيهة بأمين الشكاوى المحلي من فرد واحد، وارتبط نجاحها ونطاق عملها بالأسلوب الفردي، وفي المقابل تشكل بعض الآليات المشابهة من جهاز إداري أكثر تعقيداً. يقدم الشكل التالي مقترحا للهيكل التنظيمي، وبه عدد قليل من الموظفين، وهيئة استشارية للمساهمة في إعداد التوصيات، وتوحيد أدوات التعامل مع الشكاوى على المستوى المحلي



شكل 1: هيكل تنظيمي مقترح لأمين الشكاوى المحلي

وتشير أفضل التجارب والممارسات إلى أهمية توثيق سياسات أمين الشكاوى المحلي وإجراءاته بدقة، ويجب أن يتضمن الهيكل التنظيمي له مجموعة من الوحدات لتشجيع التخصص في ميادين العمل، بل أنه يصبح أكثر إلحاحاً إذا كان مفوضاً متعدد الوظائف والاختصاصات، ومن الأمثلة التي تعبر عن انعكاس الهيكل التنظيمي لمؤسسة أمين الشكاوى على مهامها واختصاصاتها، تجربة غانا من خلال لجنة حقوق الإنسان والعدالة الإدارية، حيث عكس التقسيم الإداري تركيزها على كل من سوء الإدارة، والاهتمام بحقوق الإنسان، ومكافحة الفساد.

وبصفة عام، وكما يوضح الشكل التنظيمي لأمين الشكاوى المحلي، يجب أن يتضمن المهام الآتية:

- المتخصصين، ومسئولي الزيارات الميدانية، وفقاً للموضوع أو المنطقة.

- مسئول قانوني
 - العلاقات العامة
 - مسئول مالي وإداري.
 - الباحثين، خاصة القانون والاقتصاد والإحصاء، والاجتماع
 - المتخصصين في الأنظمة المعلوماتية / الحاسب الآلي
- وارتباطاً بما سبق، يجب إعداد مجموعة من أدلة العمل، والتواصل مع أمين الشكاوى، توضح من ناحية المهام والاختصاصات، كما تتضمن الأدلة على اختصاصات كل إدارة أو وحدة، وتتضمن أيضاً الوصف الوظيفي لكل موظف.

4-9 نظم وأساليب العمل

تنوع وسائل وأساليب تنظيم العمل في هياكل أمين الشكاوى المحلي وفقاً للاحتياجات والأهداف، ووفقاً لكل مرحلة وأولوياتها، فيمكن أن يكون دور أمين الشكاوى في مصر على مرحلتين الأولى تجريبية، ويتم تقييم نتائجها، والثانية ملزمة من خلال قانون خاص، وعلى الرغم من ذلك فهناك ملامح أساسية لا تتأثر بخصوصية المرحلة أو التجربة، وهي تمثل البنية المؤسسية/التحتية لأمين الشكاوى المحلي، يمكن عرضها على النحو الآتي:

1-4-9 تسويق أمين الشكاوى المحلي

- وضع الخطوات الإرشادية للمواطنين لتقديم ومتابعة شكواهم.
- الموقع الإلكتروني.
- تجهيز خط ساخن للاتصال.
- استخدام البريد في توصيل الشكاوى.
- قبول الشكاوى عبر الإنترنت.
- تطبيق اللامركزية في استلام/معالجة وفحص الشكاوى.
- إنشاء علاقات قوية مع المواطن والمجتمع المحلي والمجتمع المدني.

2-4-9 آليات ووسائل للربط مع المجتمع

- الأفراد
- مؤسسات المجتمع المدني، والإعلام
- الوحدات المحلية

- ومن أجل ضمان فاعلية آلية أمين الشكاوى المحلي في معالجة الشكاوى، وتقدم البديل المناسب لإجراءات التوفيق في النزاعات بدلاً من ساحات القضاء، يجب أن يسهل الوصول إليه ويكون متاحاً لكافة المواطنين طوال الوقت، ويمكن اتخاذ بعض الإجراءات التي تيسر من ذلك، منها:
- أن يكون أمين الشكاوى في مكان محدد يسهل الوصول إليه، وتكون لديه نماذج للمواطنين حول الشكاوى والالتماسات والاقتراحات وآليات التفاوض.
- توفير وسائل الاتصال التقليدية على الأقل، بالإضافة إلى الوسائل التكنولوجية مثل البريد الإلكتروني والموقع الإلكتروني، وإنشاء تطبيق على الهواتف المحمولة؛ من أجل تيسير إمكانية التواصل مع المواطنين والتفاعل مع شكاوهم.
- تجنب الإسراف في شكل وتجهيزات مكان أمين الشكاوى، وتجنب استنزاف الموارد في الشكل دون المضمون.
- التأكيد على مجانية تقديم الشكاوى والالتماسات ونظرها، فالتجارب تشير إلى أن المواطن غير ملزم بدفع أي رسوم نظير هذه الخدمات.

9-4-3 إجراءات العمل وسير الشكاوى والالتماسات

- تلقي الشكاوى من صاحب المصلحة أو من يمثله قانوناً، سواء الأفراد أو القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني المحلي.
- الأفضل أن تكون لديه القدرة والاختصاص في المبادرة ببحث أحد الموضوعات، والتحقيق بشأنها وتقديم التوصيات المناسبة.
- التفكير في آليات الإحالة للجهات المعنية بالشكاوى والرد في توقيتات زمنية محددة، وآلية الإلزام ويجب أن تكون مصحوبة بجزاء حال عدم الرد أو الإهمال.
- القدرة على تقديم الدعم الفني والتقني مع الجهات المعنية بالشكاوى للمساعدة في إزالة أسباب الشكاوى.
- تمكينه من تقييم أداء المسؤولين بوضع تقارير عن أدائهم، مع تأهيل القائمين عليه في تقديم الدعم والمساندة في العمل.
- وبعد انتهاء التحقيقات، قد يصل أمين الشكاوى إلى أحد البدائل الثلاث الآتية:

— أن موضوع تطبيق القوانين أو القرارات موضوع التحقيق:

- بها عوار قانوني أو صعوبة في التطبيق، أو لم تضع اللوائح التنفيذية آليات عادلة للتنفيذ.
- أدوات التطبيق تتضمن الجور على بعض الحقوق، وبالتالي فإنها غير عادلة أو تمييزية.

- عدم ملائمة السوابق في الموضوع محل التحقيق، على الحالة الراهنة، حيث أنها قد تكون غير ملائمة للواقع الحالي أو أنها تتصف بالظلم أو التمييز وتحتاج إلى إعادة النظر.
- جاء التطبيق من المسئول استناداً إلى خطأ في التفسير القانوني أو خطأ في الفهم والتطبيق أو زيف في الحقائق والمعلومات المستند إليها.
- عدم الدقة في تنفيذ القانون وإصدار توصية تفسيرية أو توضيحية، وبالتالي تكون السلطة المحلية:
 - لم تتحرى السبل القانونية والاستشارة لإزالة أسباب الشكوى.
 - لم تولي الموضوع الاهتمام الكاف، واكتفت بالإشارة إلى عدم وضوح التفسير القانوني.
- اقتناع أمين الشكاوى المحلي بأن هناك تأخراً من المسئول في معالجة موضوع التحقيق، أو أن هناك قصداً في التأخير، وبالتالي يرفع أمين الشكاوى المحلي رأيه إلى السلطة المركزية، وتقديم التوصيات التي يراها مناسبة. وقد تكون الإحالة إلى الوحدات المحلية، إلى القضاء وإلى الوزارات المركزية، الإعلام.
- ومن أجل إنجاز العمل في مؤسسة أمين الشكاوى المحلي، يجب أن تكون هناك معايير واضحة وأدوات للعمل بتوقيات زمنية محددة، وأن يحدد الإطار القانوني صلاحيات أمين الشكاوى المحلي، وبالتالي تحديد دوره ونهايته دون تداخل اختصاصاته مع السلطات الأخرى سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية.
- وتشير أفضل الممارسات والتجارب إلى ضرورة إنشاء قنوات اتصال فعالة بين أمين الشكاوى المحلي والرأي العام، فيمكنه من خلالها الإعلان عن طرق وأساليب علاج الشكوى أو التماس، والإجراءات المتخذة من الإحالة إلى الجهات المعنية من ناحية، لتصحيح المسار وإزالة أسباب الشكوى أو الجهات القضائية لتحديد الجزاء وفقاً للمخالفة، أو إلى الوزارات المختصة لتصحيح المسار وإعادة النظر في أية قرارات تنفيذية أو تنظيمية، أو إلى البرلمان والمجالس المحلية المنتخبة، وذلك عن طريق نشر التقارير عن النتائج، ضمن أعمال مبادئ الشفافية والإفصاح وحوكمة الأداء.

9-5 مقترحات تنظيمية مصاحبة لإنشاء آلية أمين الشكاوى

9-5-1 الموارد البشرية HR، والتدريب

تعد الموارد البشرية من أهم العناصر لنجاح آلية أمين الشكاوى المحلي، ومن ثم يجب الحرص على حسن اختيار العاملين، وتدريبهم وتأهيلهم ومتابعتهم باستمرار. ويجب أن توضع برامج تدريبية وتعريفية بالمهام الملقاة عليهم، كما يجب لها أن تكون هذه البرامج إلزامية. ومن الاقتراحات لخطة تنمية الموارد البشرية والتدريب:

- تكون ملزمة، ووفقاً لمنهجية محددة تعتمد على تحسين المسار الوظيفي، بما يؤدي إلى التدريب والتعلم المستمر (مثل التدريب أثناء العمل On the Job training)

- الارتباط بين الترقى واجتياز الدورات التدريبية، والتقييم الإيجابي من المواطنين المتعاملين من أمين الشكاوى المحلي.
- أدوات لقياس التطور والتغير في الأداء، والربط بين الإنجاز والحوافز.
- مراعاة الخصوصية والطبيعة المحلية واختلافها، وتأهيل المدربين المحتملين لاستدامة العملية التدريبية، والمساعدة في نقل الخبرات.
- ومن الأمور المعاونة في نجاح الموارد البشرية لآلية أمين الشكاوى، ما يلي:
- إعداد برامج تدريبية متقدمة لأمناء الشكاوى على المستوى المحلي.
- دورية عقد ورش العمل المتخصصة، والتي تتناول نماذج واقعية لمشكلات قائمة وسبل ووسائل حلها.
- تشير الممارسات والخبرات المعاصرة إلى منح معظم التشريعات لهذه الآلية إمكانية الإسناد الخارجي والاعتماد على الخبرات الخارجية (Outsourcing) ولو بصورة مؤقتة.

2-5-9 المنظومة الإلكترونية للاتصال والتواصل

تكشف تجربة مصر في منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة، الاتجاه المتزايد للاعتماد على وسائل الاتصال الحديثة في نقل الشكاوى وتقديم الأدلة بشأنها، وبالتالي يمكن الاستفادة منها في مقترح أمين الشكاوى المحلي، فيجب أن يتم تجهيز منظومة إلكترونية متكاملة للاتصال والتواصل مع المواطن المحلي، وبكافة الوسائل، سواء التقليدية أو الحديثة، ويجب مراعاة المستوى التعليمي والاجتماعي والثقافي لكل منطقة، ومدى جاهزيتها واهتمامها بالتعامل الإلكتروني.

وبصرف النظر عن الشكل والهيكل التنظيمي لمؤسسة أمين الشكاوى المحلي، فإن إعداد منظومة إلكترونية وتطوير وسائل الاتصال والتواصل من الأمور الرئيسة في خدمة المواطن المحلي، وسرعة التجاوب مع شكواه، والاستفادة من قواعد البيانات حول الشكاوى والالتماسات وأيضاً الاقتراحات في وضع السياسات المحلية وتعديلها أو تطويرها.

3-5-9 تجهيز البنية التحتية واللوجستية والإدارية

والتي يمكن تحقيقها من خلال:

- أدلة العمل، وميثاق شرف للعاملين في مؤسسة أمين الشكاوى المحلي، وأدلة التواصل مع المواطنين وتحديد الحقوق والواجبات لمنتسبي مؤسسة أمين الشكاوى المحلي.
- توفير نظم إلكترونية حديثة للمساعدة في حفظ واسترجاع البيانات، والاستفادة منها وتطويرها في تطوير السياسات، وتقييمها.
- وتشير الخبرة العملية والتجارب السابقة في مجال الإدارة المحلية في مصر، إن إنشاء مؤسسة جديدة أفضل من محاولة إصلاح الوضع القائم، وبالتالي فالتصور المتكامل لمؤسسة أمين الشكاوى المحلي كإطار تنظيمي جديد ومستحدث أفضل من محاولة إعادة بناء وتحديث الهياكل الحالية لمنظومة التعامل مع الشكاوى على المستوى المحلي، حيث أن النظرة السلبية لها قد تعوقها في التطوير وتأدية المهام الجديدة المستهدفة.

9-5-4 توفير الموارد المالية المستقلة، ودعم الموازنة لأمين الشكاوى

- يحدد الإطار القانوني المنظم لأمين الشكاوى المحلي مصادر التمويل، ومنها دعم الموازنة العامة للدولة، تقنين الحصول على التبرعات والهبات، وتقنين تحصيل غرامات على الجهات المخالفة، اقتراح بعض الأنشطة التي تدر عائد مادي ومنها أنشطة التدريب والاستشارات.
- وضع نظم جاذبة لأجور والحوافز، لجذب الخبرات والكفاءات.

10- خاتمة: إجراءات ضمان نجاح أمين الشكاوى المحلي في مصر

هناك مجموعة من المتطلبات الضرورية لتنفيذ فكرة أمين الشكاوى المحلي، وأساسية لنجاحه وفعالته في السياق المحلي المصري، أبرزها:

10-1 إجراء حوار مجتمعي حول المقترح

- أصبح الحوار مطلباً اجتماعياً وسياسياً في التعاطي مع مختلف مطالب الإصلاح والتطوير، كما أن الحوار أساسي لتحديد المتطلبات الواقعية لأمين الشكاوى المحلي وفقاً للسياقات والظروف المحلية المختلفة.
- يختبر الحوار المجتمعي جدوى استحداث هذه الآلية في نظر الرأي العام، والمجتمعات المحلية.
- يجهز المجتمع لقبول هذه الآلية، والاعتماد عليها، وبالتالي إعادة بناء الثقة في المحليات.

10-2 التدرج في التطبيق والاختبار

حيث يقترح أنه خلال مرحلة الحوار المجتمعي، والذي يجب أن يجري على المستوى الوطني ومستوى المحافظات، أن يتم إنشاء هيكل أمين الشكاوى تابعة لبعض المحافظين وتجربة أدائها وتقييمه، وذلك للتعرف على الاحتياجات الضرورية من ناحية، ومعرفة صعوبات العمل والتحديات من ناحية أخرى، ومعرفة الاحتياجات البشرية والتدريب من ناحية ثالثة، والأهم أن يتم تجهيز البنية التحتية والإلكترونية في باقي المحافظات إيداناً بإطلاق المقترح في المرحلة الثانية.

10-3 حملة تسويقية وترويجية لأمين الشكاوى المحلي، والتعريف بطريقة عمله

وتعد الحملة التسويقية والترويجية لأمين الشكاوى المحلي من الضروريات لعدة أسباب، منها المساهمة في بناء الثقة في هذه الآلية من جهة، والمساهمة في إعادة الثقة في النظام المحلي ككل من ناحية ثانية، وتحديد الاختصاصات والأدوار المختلفة للآلية من جهة ثالثة، فالهدف الأساسي من أمين الشكاوى المحلي هو تطوير الأداء المحلي والاستجابة لعلاج شكاوى ومشاكل المواطن المحلي، وتفعيل المشاركة والمساءلة المجتمعية من خلال دمج المواطن مع بيئته المحلية.

10-4 بنية تنظيمية وإدارية مهيئة لنجاح الآلية

ولعل أبرز سمات هذه البنية تتمثل في:

- الإرادة السياسية لدعم المقترح وتفعيله على المستوى المحلي، فالإرادة هي الأساس في دفع المقترح وتطوير أدواته، وتحديد الاختصاصات والصلاحيات المناسبة له.
- الإطار القانوني المنشئ للآلية، والذي يحدد بوضوح الصلاحيات والاختصاصات لأمين الشكاوى المحلي، ويمنع التداخل في الصلاحيات مع الجهات الحكومية الأخرى، ويساهم في تحديد مجالات العمل ومبادراته لعلاج أية شكاوى أو التماسات.
- الدعم والمساندة الحكومية سواء من مجلس الوزراء أو وزارة التنمية المحلية، خاصة في الحوار المجتمعي والمرحلة الأولى التجريبية، وتوفير البيئة المناسبة لنجاح الآلية.
- آليات للتعاون والتنسيق مع الأجهزة الرقابية الأخرى، خاصة الرقابة الإدارية، الجهاز المركزي للمحاسبات، النيابة العامة والنيابة الإدارية.
- تشجيع المشاركة الشعبية والمساءلة المجتمعية للإدارة المحلية من خلال أمين الشكاوى المحلي، وذلك من خلال آليات الحوكمة والشفافية والإفصاح في عمله، وتمكين المواطنين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في الرقابة الشعبية على أذائه.
- التوعية بدور وآليات التعامل مع أمين الشكاوى المحلي، وتحديد الأدوار للمواطنين والقطاع الخاص والمجتمع المدني.
- توفير البنية التكنولوجية وشبكة المعلوماتية، للمساعدة في أعمال التوثيق وميكنة الشكاوى والإلتماسات؛ للمتابعة والتقييم من ناحية، والمساعدة في التطوير والإصلاح الإداري والمحلي من ناحية أخرى.
- قاعدة بيانات مركزية للقيادات المحتملة والمرشحين لتولي أمين الشكاوى المحلي، وإخضاعهم إلى برامج تدريبية وتأهيلية إجبارية، وإنشاء قاعدة بيانات بمن اجتاز هذه الدورات، وتحديث الدورات التدريبية باستمرار.

المراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية

البوابة الإلكترونية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة، رئاسة مجلس الوزراء، على الموقع الإلكتروني،

<https://www.shakwa.eg/GCP/StaticContent/View.aspx?ID=1>

المجلس القومي لحقوق الإنسان، التعريف بالأبودسيمان

<http://www.nchregypt.org/index.php/ar/activities/2010-02-07-16-18-44/2010-03-09-14->

[23-27/124-2010-03-16-09-03-36.html](http://www.nchregypt.org/index.php/ar/activities/2010-02-07-16-18-44/2010-03-09-14-23-27/124-2010-03-16-09-03-36.html) (تاريخ الدخول 2020/5/1)

أييني، فيكتور (2007). **مؤسسة أمين المظالم: دورها وفعاليتها**. ترجمة نور الأسعد، (واشنطن، المعهد الديمقراطي الوطني للشئون الدولية).

تجربة تونس، الموفق الإداري: لمحة-تاريخية/ <http://mediateur.tn/>

قطب، علاء (2012). دراسة مقارنة لنظام المفوض الرئاسي أو البرلماني ووالي المظالم، ومع التطبيق على الحالة المصرية، (القاهرة: بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية).

منظمة الشفافية الدولية، (2006). نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، (بيروت: المركز اللبناني للدراسات).

هلال، رضا (2005). وسائل وسلطات لجان ومكاتب الأمبودسمان في الانتصاف للشكاوى عالمياً وعربياً، دراسة مقارنة، الشبكة الإقليمية لمكاتب الأمبودسمان في الدول العربية.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

Anderson, S. (1993). *Disaggregating the Ombudsman: Towards A Pure Theory of Conflict Resolution*

Banerjee, S. (2012). *Utility of Quasi-Judicial Authority in Criminal Justice System with special reference of Ombudsman and Lokpalbill: Comparative study. Social Science Research Network*

Beqiraj, J.; Garahan, J. and Shuttleworth K. (2018). *Ombudsman schemes and effective access to justice: A study of international practices and trends, International Bar Association, October 2018.*

Carmona, C. G.; Brillantes, A. B., & Tiu Sonco II, J. O. (2012). *Ensuring Accountability in Privatized and Decentralized Delivery of Public Services: The Role of the Asian Ombudsman. Social Sciences Research Network*

Elliot, M. (2006). *Asymmetric Devolution and Ombudsman Reform in England. Social Sciences Research Network*

Gay, O. (2012). *The Ombudsman- the developing role in the UK, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library.*

Gill, C. (2014). *The Evolving Role of the Ombudsman: A Conceptual and Constitutional Analysis of the "Scottish solution" to Administrative Justice, Public Law (662).*

- Hertogh, M. and Kirkham, R. (2018). *The ombudsman and administrative justice: from promise to performance, Research Handbook on the Ombudsman, UK, Edward Elgar Publishing Limited*
- International Ombudsman Association,
<https://www.ombudsassociation.org>
- Khan, D. S. (2006). Public Administration: With Special Reference to Pakistan. Lahore: *Famous Books*
- Miller, D. (2014). Pioneers of Organizational Ombudsmanry in International Agencies, *Journal of the International Ombudsman Association*, 7 (2) 2014
- Owen, S. (2000). The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges, *International Ombudsman Yearbook*, 4.
- Patel, N. (2013). *Prosecution of Corrupt Officials in Light of Single Directive. Social Science Research Network.*
- Pearce, D. (1999). *The Ombudsman: Review and Preview- The Importance of Being Different*, International Ombudsman Anthology, Hague: Kluwer Law.
- Sander, G. (2013). *Ombudsman and Local Government* International Local Governments Congress, Venice.
- Siemiatycki, M. Crean, F. (2015). The Impact of Ombudsman Investigations on Public Administration: *A Case Study and an Evaluation Guide*, Office of the Toronto Ombudsman, Toronto, Canada
- Social Accountability in a Changing Region-Actors and Mechanisms, (2012). Based on deliberations of Arab Governance Week, Cairo, Egypt.

Soumik Chakraborty, Ombudsman: A Critical Appraisal, (2014).<https://www.lawctopus.com/academike/ombudsman-critical-appraisal>

Soye, S. C. (2007). Illusory Ethics: Legal Barriers to an Ombudsman's Compliance with Accepted Ethical Standards. Pepperdine Dispute Resolution Law Journal, 8 (1).

The Defensor del Pueblo, <https://www.defensordelpueblo.es/en>

The International Ombudsman Association (IOA), (2009). A Supplement to IOA's Standards of Practice1 Version 3.

The Local Government and Social Care Ombudsman, <https://www.lgo.org.uk>

The World Bank and the International Ombudsman Institute. (2015). the 2nd Annual WB-IOI roundtable on: The role of Ombudsman Institutions in Promoting citizen-centric governance and inclusive Institutions, (May 11, 2015)

The world Bank Annual Report, 2001, <http://documents.alban.kal.dawli.org/curated/ar/624991468764410016/pdf/multi0page.pdf>

UNDP, (2010). Fostering Social Accountability: From Principle to Practice, Guidance Note.

Vogiatzis, Nikos (2018). The European Ombudsman and Good Administration in the European Union, European Administrative Governance, United Kingdom, This Palgrave Macmillan.

ملخص البحث باللغة الإنجليزية

Abstract

Considering the establishment of a new mechanism, with independence and impartiality, to deal with complaints and grievances at the local level, will encourage social accountability through contributing to the monitoring and follow-up of these complaints and challenges addressing and eliminating them, would contribute to the development of a citizen's sense of confidence in the agencies of government in general and local administration in particular. This mechanism represents one of the elements of rebuilding trust in the local administration, which contributes to facing the intransigence of the local bureaucracy, manifestations of abuse of power and influence, and a way to eradicate corruption. The research problem was identifying how the Ombudsman had contributed to responding to complaints by citizens and had contributed to satisfying citizens about government and local performance in contemporary experiences. In addition, what the lesson learned from presenting the mechanism of the local ombudsman in Egypt. The study concluded that the establishment of a new institution is more extensive than the attempt to reform the existing institution. The study additionally provided the necessary requirements for activating the idea of the local ombudsman, Special: Community dialog, the gradual application and testing of the mechanism before its circulation, marketing and promotional campaign for the local ombudsman, and defining its method of work, and the need for appropriate organizational, administrative structures and Automation

Key words: Social accountability- Complaints - Local Ombudsman- Local Administration - Popular Participation.

التوثيق المقترح للدراسة وفقا لنظام APA

عبد الرازق، كريم سيد (2020). أمين الشكاوى المحلي: آلية مؤسسية للمساءلة المجتمعية للإدارة المحلية.

مجلة جامعة الإسكندرية للعلوم الإدارية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، (3)57، 245 -

.274