الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جـــــــــامعة المسيـلة

كلية : الحقوق والعلوم السياسية

قسم : العلوم السياسية

اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستـــــر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص : إدارة و حكامة محليـة

من إعداد الطالبة :
- رزيق جويدة

إشراف الأستاذ :
- د. ملوكي سليمـان

السنة الجامعية : 2012 -2013م

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

أتقدم بالشكر الجزيل إلى

الدكتور " **سليمان ملوكي** " على تفضله بالإشراف على هذه الدراسة وعلى الاهتمام الكبير والمتابعة المستمرة في كل مراحل الدراسة، فبفضل نصائحه وتوجيهاته القيمة استطعت الوصول إلى تحقيق الأفضل في هذا العمل، والشكر موصول أيضا إلى كل الأساتذة الذين أمدوني بيد العون والمساعدة أو بالنصح والإرشاد، وإلى كل الأساتذة الذين تشرفت بالدراسة على أيديهم خلال فترة ما بعد التدرج، فشكرا جزيلا

إهـــــــــــــــــــــداء:

أولا وقبل كل شيء

إلى أعز ما أملك في الوجود إلى الذي قال فيهما الله عز وجل: " ووصينا الإنسان بوالديه إحسانا "

إلى الوالدين الكريمين

حفظهما الله ورعاهما

إلى سندي في الحياة إخوتي جميعا حفظهم الله

إلى كل الأهل والأقارب من بعيد أو من قريب

إلى كل أساتذتي الكرام

إلى كل الزملاء والزميلات

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذه

حفظ الله الجميع ورعاهم بألف خير

مقدمة:

لقد أدت التغييرات المتطورة والمتسارعة التي عرفتها بداية القرن العشرين إلى اتساع كبير في نطاق العمل الحكومي، فشمل نشاط الدولة قطاعات وميادين في الصناعة والتجارة والزراعة والخدمات، وغيرها مما كان مقصورا في السابق على القطاع الخاص. وقد بدأت هذه الظاهرة تنتشر في المجتمعات وعلى اختلاف أيديولوجياتها، على اعتبار أنها تدخلا إيجابيا غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، أو تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، أو تحقيق الأمن والعدالة الاجتماعية، فتحولت مهمة الدولة من الحراسة وضمان الأمن والعدل، إلى دولة تحقيق الرفاه الاجتماعي.

غير أن المستجدات على الساحة العالمية والوطنية، وزيادة مطالب واحتياجات المواطنين أثقلت على كاهل الحكومات المعاصرة التي أصبحت تعاني أمرّين هما: زيادة العبء على الحكومات لتلك الدول في تقديم الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنون، وزيادة رغبات الناس في مشاركة الحكومات في إدارة تلك الخدمات. فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام "الحكم المحلي" لتجتاز تلك العقبات، وذلك بإعطاء الوحدات المحلية للحكم المحلي مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عن السلطة المركزية، ومشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية، سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم الخدمات، أو في الإشراف عليها وتنفيذها.

أثبتت التجارب عبر التاريخ أن ممارسة الديمقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات له الأثر الفعال في التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية لهذه الشعوب، وعليه تم تقسيم صلاحيات تقديم الخدمات بين الحكومات المركزية والسلطات المحلية، حيث ثبت أنه كلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان كانت النتائج أفضل لإشباع رغبات الأفراد. ففي الاقتصاديات الحديثة لعبت السلطات المحلية دورا مركزيا في التنمية الاقتصادية والتطور الاقتصادي وتحقيق الرفاهية.

شهدت الدول متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية فرضت عليها تبني منهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع. فلم تعد المشروعات والبرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظامين الحكومي والاقتصادي، فقد تعززت حركة

الديمقراطية السياسية، وساد مفهوم وممارسة التوجه نحو الخيار الحر أو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حمله هذا التوجه من كل مظاهر الخصخصة، وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص.

تعد المركزية واللامركزية من أساليب التنظيم الإداري المعمول به في أكثر الدول النامية على حد السواء. وقد شهد نظام الحكم المحلي منذ مطلع القرن العشرين خدمات كبيرة ومهمة بسبب التغيرات والتطورات العالمية التي بدأت تتسارع معدلاتها منذ مطلع القرن المذكور وكانت في مقدمة هذه التحولات: الانفجار السكاني، والثورة الحضارية، والثورة التكنولوجية...

وهذا ما جعل الدول العربية – بنسب متفاوتة – تبدي اهتماما متزايدا بتبني اللامركزية وتقوية قدرات نظم الحكم المحلي، ومحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية، لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لكن على الرغم من ذلك فإن نظم الحكم المحلي والإدارة المحلية في هذه الدول لا يزال يواجه مشكلات في بنائها التنظيمي وأساليب وأنماط تشكيل مجالسها المحلية إضافة إلى محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية، وشدة ومغالاة الرقابة المركزية على أعمالها وأشخاصها وقراراتها وتفشي ظاهرة الفساد الإداري وسوء تسيير الموارد المتاحة وغياب الشفافية.

يعتبر نظام الحكم المحلي خير تطبيق لمبدأ الديمقراطية في الإدارة لما يحققه من الديمقراطية المحلية أو التشاركية. فهو نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في معالجة أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى وجود المجالس المحلية المنتخبة التي تعمل على تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والسياسي.

إن التطور الحاصل على الساحة العالمية والتغيرات التكنولوجية المتسارعة تفرض على العالم العربي ضرورة مواكبة هذه التغييرات وذلك من خلال إصلاح وتطوير منظومة الحكم المحلي، وتبني أهم الاتجاهات المعاصرة لتطوير مستوى أداء الوحدات المحلية مثل إدخال نظام الحكومة المحلية الإلكترونية، نظام تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي والشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

أهمية الدراسة:

تنطلق أهمية دراسة الموضوع من الدور المتعاظم الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأهمية الاطلاع على الحكم المحلي في دول العالم العربي، كما تعكسها التشريعات النافذة، كذلك التعرف على المشكلات والصعوبات والعوائق التي تواجه المسار التنموي بها، وسبل تجاوزها وآفاق تطويرها وصولا إلى نموذج (تصوري) مثالي وواقعي لنظم الحكم المحلي في البلدان العربية، حيث يأخذ بعين الاعتبار العوامل البيئية المؤثرة وظروفها وإمكاناتها وقدراتها المتاحة.

أسباب اختيار الموضوع:

إلى جانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية، هناك دوافع فكرية موضوعية وأخرى ذاتية، دفعت بي إلى دراسة موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية".

أ- الأسباب الموضوعية:

- الرغبة في البحث والكتابة عن موضوع حول التخصص الذي نحن متخصصين فيه، كذلك لأجل الوقوف على واقع الحكم المحلي في الوطن العربي.

- في ظل الاهتمام العالمي بنظام الحكم المحلي وأهمية المشاركة والديمقراطية أردت أن أبادر إلى بلورة هذه الدراسة عن نظم الحكم المحلي في البلدان العربية، والاتجاهات المعاصرة لتطويرها وهذا كتتويج لأنشطة الدراسة في مقياس الجماعات المحلية. ضف إلى أنه ضمن تخصص الدراسة "الحكامة والإدارة المحلية".

- عرض أهم الاتجاهات المعاصرة لتطوير الحكم المحلي ورفع مستوى أداء الوحدات المحلية.

ب- الأسباب الذاتية:

- الرغبة في التحصيل العلمي، وكسب مهارات البحث العلمي وكتابة المقالات، وصياغة الأبحاث العلمية في مجال السياسة والإدارة المحلية.

- أردت أن أكون في سياق الاختصاص حتى يسهل التحكم في سرد المعلومات والأفكار بما يلائم البحث في الموضوع.

- كذلك تم اختياري لموضوع اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية إعجابا بنظم الحكم المحلي وأهميته والرغبة في معرفة أهم الاتجاهات الحديثة لتطويره.

الإطار المنهجي:

أما عن المناهج المتبعة في هذه الدراسة، فقد تم استعمال:

أ- المنهج الوصفي: كونه يساعد في التعرف على نظام الإدارة والحكم المحلي، وكيفية تشكيل وتسيير الوحدات المحلية للحكم المحلي.

ب-المنهج التاريخي: لقد اعتمدت على هذا المنهج لأجل معرفة التطورات الحاصلة في نظم الحكم المحلي في الوطن العربي وتتبع أسباب نشأته ومسارات تطوره منذ نشأة هذه الدول وحتى يومنا هذا.

جـ- المنهج المقارن: لقد اعتمدت على المنهج المقارن لأن كل دولة من دول الوطن العربي تسعى لتطوير وحدات الحكم المحلي بها تبعا لظروف بيئتها العامة، وأيضا علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية وبالتالي سوف تكون هناك اختلافات في كيفية تشكيل هذه الوحدات وفي عدد مستوياتها في كل دولة من دول الوطن العربي.

الإطار النظري:

أ- لقد تم الاعتماد على الاقتراب الوظيفي الذي يركز على البنية والنظام والوظيفة، وذلك من أجل تبيان كل من أنماط وأساليب تشكيل وحدات الحكم المحلي والأنشطة التي تصدر عنها.

ب- كما استخدمت الاقتراب النسقي الذي ينظر إلى الحياة السياسية والاجتماعية على أنها نظام مفتوح على تفاعل نظام الحكم المحلي مع الحكومة المركزية والقطاع الخاص.

جـ- الاقتراب علاقات دولة – مجتمع، ذلك لاعتبار أن الحكم المحلي خير وسيلة لتقريب الدولة من المواطن، وكذلك لمعرفة علاقة الحكومة المركزية والحكومة المحلية، واختصاصات الوحدات المحلية للحكم المحلي في كل دولة من دول الوطن العربي.

أدبيات الدراسة:

قليلة جدا الدراسات عن موضوع الحكم المحلي باستثناء بعض الدراسات عن الإدارة العامة التي تشير إلى موضوع الحكم المحلي أو بعض الكتابات القليلة جدا عن الحكم المحلي كما يلي:

- الكتاب الوحيد الذي وجدته يتكلم في مضمونه عن الحكم المحلي تحت عنوان "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير" للكاتب محمد محمود الطعامنة الذي شرح فيه نظم الحكم المحلي في الوطن العربي وكيفية تطويرها مثل تطبيق نظام الإدارة المحلية الإلكترونية وإشراك القطاع الخاص.

- "الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي" بحث الكاتب الدكتور ناصر محمد الصايغ في هذا الكتاب في كيفية إصلاح نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي من خلال تبيان العوامل المؤثرة والمشاكل التي يعاني منها نظام الحكم المحلي في الوطن العربي، ومن ثم استشراف المستقبل.

– "الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية – دراسة مقارنة" وهو كتاب للدكتور محمد الديداموني محمد عبد العال، تناول في هذه الدراسة نظام الإدارة المحلية ومدى تأثير الرقابة السياسية والقضائية على فاعليته.

– "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" كتاب للدكتور محمد الصغير بعلي شرح فيه كيفية تنظيم الإدارة المحلية الجزائرية وكيفية تشكيل المجالس المحلية وأهم القوانين المنظمة لها.

– "الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة " كتاب للدكتور محمود القدوة الذي شرح فيه أهم ما يميز الحكومة الإلكترونية وكيفية إدخالها في الإدارة العامة.

– بالإضافة إلى مجموعة من المقالات والمداخلات المنشورة عبر المواقع الإلكترونية، ضف إلى ذلك مجموعة من الرسائل الجماعية والكتب الأجنبية.

مجال الدراسة:

يمكن تحديد مجال الدراسة موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية" بوضع الحدود التالية:

أ– الحدود المكانية: المكان المخصص لمجال الدراسة يتجلى في الوطن العربي من المحيط إلى الخليج الذي تبلغ مساحته 14 مليون كم^2 وتعداد سكانه الذي يفوق 350 مليون نسمة، وكذلك اشتماله على 22 دولة.

ب–الحدود الزمانية: يمكن تحديد المجال الزماني للدراسة منذ تبني معظم الدول العربية لنظام اللامركزية بشقيه اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، وذلك تقريبا في سنوات الثمانينيات بعد انهيار المعسكر الشيوعي الاشتراكي، وتفشي الديمقراطية الرأسمالية، وحتى الزمن الحاضر.

إشكالية الدراسة:

نحاول الكشف في دراسة موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية" عن خصائص البنى التنظيمية لأنظمة الحكم المحلي في الوطن العربي، وبيان المشكلات والصعوبات التي تواجه هذه البلدان ثم محاولة إدخال آليات حديثة، واستشراف آفاق تطوير نظم الحكم المحلي من خلال إدخال نظم الإدارة المحلية الإلكترونية، ونظم متابعة وتقييم أداء مؤسسات الحكم المحلي لجعله حكما محليا معاصرا للتغيرات والمستجدات العالمية، وذلك في ظل الديمقراطية ومشاركة القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

الإشكالية: إلى أي مدى يمكن أن تساهم الاتجاهات الحديثة كالحكومة المحلية الإلكترونية ونظام تقييم الأداء المؤسسي المختصة بتسيير الوحدات المحلية في تطوير نظم الحكم المحلي في الدول العربية؟

التساؤلات الفرعية:

للوصول إلى الهدف المطلوب من محاور الدراسة ألا وهو استراتيجيات تطوير الحكم المحلي في الوطن العربي سيتم طرح مجموعة من الأسئلة والقضايا كما يلي:

1- ما هي المفاهيم المعاصرة للحكم المحلي ومقوماته وفلسفته وأهدافه؟

2- كيف يمكن إصلاح الوحدات المحلية للحكم المحلي؟

3- ما هي الاتجاهات الحديثة لتطويره؟

4- ما هي أنماط وأساليب تشكيل المجالس المحلية؟

5- كيف هي أنماط العلاقات بين الحكم المحلي والحكومة المركزية في الدول العربية؟

فرضيات الدراسة:

للإجابة المنهجية على الإشكالية المطروحة يجب أن تقوم الدراسة على طرح عدة فرضيات كما يلي:

أ- الفرضية المركزية:

إن مواكبة التطور العلمي والتكنولوجي، وزيادة أعباء الحكم المحلي في توفير المستلزمات الأساسية للمواطن المحلي تستوجب إدخال الاتجاهات الحديثة لتطويره المتمثلة في تبني تقنيات الحكومة المحلية الإلكترونية، والتحول نحو الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في إطار تجسيد الشراكة والمشاركة المجتمعية، كذا تطبيق نموذج قياس وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي للوصول إلى الأهداف المرجوة.

ب- الفرضيات الفرعية:

- إن مفاهيم المركزية واللامركزية وسياسات اتخاذ القرار هي المحددات الرئيسية لمعرفة طبيعة نظام الحكم المحلي ومقوماته وإبراز آليات قيام نظام الحكم المحلي بالوطن العربي.

- يمكن اعتبار سمات وخصائص البناء التنظيمي للحكم المحلي في المنطقة العربية تتشابه إلى حد متوسط بالنظر إلى التقارب (النسبي) الجغرافي والتاريخي والديني والحضاري واللغوي.

- إن الاتجاهات الحديثة والمعاصرة لتطوير الحكم المحلي هي المخرج الوحيد للدول العربية في الوصول نحو تحقيق التنمية الإدارية وعصرنة نظم الإدارة والحكم المحلي.

تقسيم الدراسة:

لقد فرضت طبيعة الموضوع تقسيم الدراسة إلى ثلاث فصول، حيث تم تكريس الفصل الأول لضبط تصور واضح بخصوص المفاهيم المطروحة في أدبيات الحكم المحلي، وكذا أهم الاتجاهات الحديثة لتطويره مع ربط كل عنصر نظري من عناصر الدراسة بواقع الحال في المنطقة العربية، وهذا يناقش ضمن ثلاث مباحث.

وقد تم تخصيص الفصل الثاني لكيفية تطوير الحكم المحلي في ظل التحول إلى القطاع الخاص وقد كان ذلك ضمن مبحثين حيث تم تكريس المبحث الأول في تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس المحلية، والمبحث الثاني في الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص ودوره في ظل الشراكة والمنافسة.

أما الفصل الثالث فقد تم تكريسه لدراسة آفاق الحكم المحلي في المنطقة العربية وذلك ضمن ثلاث مباحث، حيث تم تخصيص المبحث الأول للقطاع الخاص والحكم المحلي في المنطقة العربية. والمبحث الثاني للحكومة المحلية الإلكترونية والمبحث الثالث خصص لتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي.

الفصل الأول

الحكم المحلي مقاربـــــة معرفية

- **تمهيد:**
- **مفهومية الحكم المحلي**
  - التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي
  - نشأة الحكم المحلي
  - تعريف الحكم المحلي
- **فلسفة وأهداف الحكم المحلي**
  - فلسفة الحكم المحلي
  - أهداف الحكم المحلي
- **الاتجاهات الحديثة لتطوير الحكم المحلي**
  - الحكومة المحلية الإلكترونية
  - القطاع الخاص والمجتمع المدني
  - قياس وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي
  - الديمقراطية المحلية في ظل الحكم المحلي

تمهيد:

تسعى كل دولة منذ بداية نشأتها إلى اختيار التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فتلجأ الدولة في بداية نشأتها إلى تبني أسلوب النظام الإداري المركزي بهدف الحفاظ على وحدة إقليم الدولة الناشئة للقضاء على النزعات الانفصالية.

وهذا ما تم تبنيه بصورته المطلقة من طرف كل الدول العربية منذ حصولها على الاستقلال. غير أنه عند نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات لم يعد بالإمكان تطبيق نظام المركزية المطلقة حيث فشلت خطط وبرامج وطنية كثيرة اعتمدت على النظام المركزي بسبب تسارع التغيرات الدراماتيكية غير العادية في النظامين السياسي والاقتصادي، فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية التي تنادي بزيادة استقلال السلطة التشريعية، وتوسيع المسؤولية الحكومية، وسرعة استجابتها للاحتياجات المتزايدة للمواطنين. كما ساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر والشراكة مع القطاع الخاص من خلال تنازل الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية لهذه المؤسسات الحرة.

ولذلك فقد شهدت تلك الثورة اهتماما متزايدا في تبني أسلوب اللامركزية وتقوية قدرات نظم الحكم المحلي وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية، كل هذه التغيرات التي ولدت فكرا وممارسة في أحضان الدول المتقدمة بدأت تشكل عاملا ضاغطا على الدول النامية، ومن ثم ضرورة تبني تلك المفاهيم والاندماج والتكيف معها.

المبحث الأول: مفهومية الحكم المحلي

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

يعتبر الحكم المحلي أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، وترقية العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية من جهة، وبينه وبين المجتمع المحلي من جهة أخرى، كما يعتبر أداة لديمقراطية المؤسسات، وطريقة لإدراك اختلال الأقاليم والجهات عبر التراب الوطني، وأحسن أسلوب لتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي فالحكم المحلي يمكن من الجمع بين فعالية الإدارة والعدالة الاجتماعية ومفهوم الشراكة بمعناه الواسع[1].

غير أنه واجه الباحثون في هذا الموضوع إشكالية التفرقة أو التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى حد الخلط بينهما أو التعارض في أحوال أخرى. ولم يقتصر هذا الغموض على الباحثين والمنظرين وإنما انعكس على الساحة العملية للتنظيمات الحكومية بصفة عامة التي حملت تشريعاتها وقوانينها مسميات مختلفة لمدلولات مختلفة، أيضا وفقا للتغيرات السياسية والاقتصادية في أطر زمنية متغيرة.

ارتكز الكثير من المهتمين بموضوع التنظيمات المحلية على استخدام العامل السياسي أداة تفريق بين الحكم المحلي والأداة المحلية. بمعنى ارتباط الحكم المحلي بوجود سلطة سياسية محلية تمارس التشريع والقضاء، واعتبار الإدارة المحلية محدودة بالعمليات الإدارية التي تمارس صلاحياتها وفقا لتفويض من السلطة المركزية بموجب أنظمة وتعليمات وقواعد عمل محددة. بمعنى أن الإدارة المحلية تنظيم إداري تخضع بموجبه السلطة المحلية لتوجيهات المؤسسة المركزية، وبالتالي تعتبر جزء من التنظيم الإداري العام للدولة على شكل فروع أو وحدات إدارية إقليمية أو محلية في ظل أشكال تنظيمية ذات سمة محلية كالمجالس المنتخبة أو المعينة "كما في الأردن المجالس للبلدان المحدثة لأول مرة حسب المادة 5 من قانون البلديات" أو اللجان الشعبية. أما في ظل حكم محلي مستقل بموارده

[1]- وفاء، معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر – باتنة – كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، 2009 – 2010، ص 17.

المالية وقراراته المحلية وشخصيته القانونية فإن الإدارة المحلية تكون تنفيذية مستمدة سلطاتها وتوجيهاتها من سلطات الحكم المحلي[1].

وقد يكون هناك نمط ثالث من الإدارات المحلية يجمع بين الارتباط بالسلطة الإدارية المركزية وبالحكم المحلي من حيث صلاحياته وتمويله، لكنه ينفرد عن الإدارة المحلية الأخرى بخصائص تكوينه المنبثقة من البيئة الخاصة، مثل ما حصل في العقدين الأولين من تكوين السعودية حيث احتفظ كل إقليم وحتى بعض المدن أو الأرياف داخل الإقليم بأشكال تنظيمية مختلفة كوجود مجالس إدارية أو بلدية منتخبة في بعض المدن أو الأقاليم وعدم وجودها في البعض الآخر.

كما أنه قد يأتي التباين بين الإدارة المحلية والحكم المحلي حتى داخل الدولة الواحدة كما حصل في شمال العراق استجابة لخاصية الأكراد، أو كما حدث في جنوب السودان الذي تمتع بحكم محلي واسع الذي عمم في النهاية على كامل أقاليم القطر السوداني[2].

هناك من يرى وجود اختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي من حيث الفلسفة والأهداف والاختصاصات والمسؤوليات والواجبات وإعداد الموازنة والنواحي التشريعية وغيرها، بحيث نجد أن الحكم المحلي يعتمد على الفصل التام بين السلطات وعدم تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية، أما نظام الإدارة المحلية فإنه لا يملك تلك القدرة، كما أن الوحدات المحلية في الحكم المحلي لها القدرة التشريعية على إصدار أي تشريع يعاون في حل المتطلبات والاحتياجات على جميع المستويات من المحافظة أو الولاية إلى القرية، ولوحدات الحكم المحلي القدرة على فرض ضرائب محلية مختلفة القيمة من وحدة إلى أخرى في حين أن نظام الإدارة المحلية لا يمكنه فعل ذلك[3].

عموما يمكن تقسيم آراء الباحثين العرب حول مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى ثلاثة اتجاهات:

[1] - ناصر، محمد الصايغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص –ص، 1002 – 1003.
[2] - نفس المرجع، ص 1004.
[3] - سعيد، عبد المنعم، "ما بين الإدارة المحلية والحكم المحلي"، مجلة آراء حرة، العدد: 18951، 8 جونفي 2013، من موقع: http://www.masress.com/elokhber/54152

الاتجاه الأول: القائل بأن الإدارة المحلية أسلوب إداري يتعلق باللامركزية الإدارية أما الحكم المحلي فإنه يتعلق باللامركزية السياسية في الدول الفيدرالية.

الاتجاه الثاني: يعتبر الإدارة المحلية خطوة أولى أو مرحلة أساسية نحو نظام الحكم المحلي بالاستناد إلى درجة الاستقلالية والصلاحيات الممنوحة.

الاتجاه الثالث: يدعو إلى عدم التفرقة بينهما، وأنهما يشيران إلى أسلوب إداري واحـــد وأنهما لا يتضمنان الإطار التشريعي حتى في الدول الفيدرالية، وإن وجدت اختصاصات تشريعية فهي ليست أصيلة ولكنها تكون بموجب تفويض ومحدودة[1]، نلاحظ مثل ذلك في العراق حيث ساد مصطلح الإدارة المحلية لفترة طويلة حتى سنة 1976 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي، وحدث ذلك أيضا في مصر حيث استعمل مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 إلى غاية 1979 وتحول الحكم المحلي إلى غاية 1988 ثم أعيد استعمال مصطلح الإدارة المحلية وتم تعديل عبارة الوزير المختص بالحكم المحلي إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، ورغم هذه التعديلات فإن جوهر التعديل لم يمس النظام المحلي و لم يغير فيه إلا تغييرا طفيفا إلا انه رغم اختلاف التسميات فإنه في الواقع بقيت الإدارة المحلية تابعة دائما للسلطة المركزية[2].

هناك أيضا اتجاهات أخرى تفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن التنظيم المحلي يكون شكلا من أشكال الإدارة المحلية عندما يتم نقل بعض السلطات المركزية وليس تفويضها فحسب للهيئات المحلية المختلفة، مع ضرورة تشكيل مجالس محلية لإدارة النشاطات التي تم نقلها إليها من الوزارات والأجهزة الحكومية المختلفة، ووفق هذه الرؤية يجب أن تتضمن المجالس المحلية وجود أعضاء من الأهالي المحليين مع إمكانية تعيين بعض ممثلي الحكومة المركزية في هذه المجالس.

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مداخلة مقدمة في الملتقى العربي الأول حول "نظم الإدارة العربية – المفهوم والفلسفة والأهداف" بعنوان(نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي)، صلالة، سلطنة عمان، 18 – 20/ أوت/ 2003، ص 24.

[2] - أساليب تنظيم الإدارة المحلية المقارنة، من موقع:
umpant.unorg/intradoc/groups/public/document/...unpano14887.PDF.

ويكون التنظيم المحلي شكلا من أشكال الحكم المحلي عندما يتم تشكيل مجالس محلية تتولى جميع الأمور التنفيذية والتشريعية والقضائية على المستوى المحلي، ووفق هذا الأسلوب فإنه لا بد أن يقتصر تكوين تلك المجالس المحلية على أعضاء منتخبين من بين الأهالي المحليين مع عدم وجود أي تمثيل مركزي في تلك المجالس[1].

بما أن كلا من الحكم المحلي والإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري فإنه في إطار معالجة هذا الموضوع يتم استخدام مفهوم الحكم المحلي كمرادف للإدارة المحلية بغض النظر عن نوع ودرجة الصلاحيات أو نوع ودرجة الاستقلالية. إذن سوف نعالج موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية" على أساس أن الإدارة المحلية والحكم المحلي واحدا.

المطلب الثاني: نشأة الحكم المحلي:

ترجع جذور الحكم المحلي إلى الماضي البعيد، فمنظرو السياسة وفلاسفتها منذ عهد أفلاطون وسقراط قاموا بشرح وتفسير العديد من النظريات التي تصف مختلف الأنماط التي يمكن أن تأخذها الدول في الأنظمة الحكومية، وكان نتاج هذه الجهود حصيلة من الاصطلاحات والتعابير التي نستخدمها الآن، فنظام الحكم يمكن أن يوصف بالديمقراطي أو الديكتاتوري أو حكم الملأ (الجمهوري) أو حكم ملكي أو حكم ملكي دستوري[2].

إن المجتمعات البشرية عرفت منذ نشأتها صورا مختلفة من الحكم، فهي تحتاج إلى إقرار النظام بين أفرادها، وحفظ الأمن والدفاع عنها من الاعتداءات الخارجية وتلبية احتياجاتها الأساسية من طعام وشراب، ولتحقيق هذه الاحتياجات فإنها تعهد بمسؤوليتها إلى بعض أفرادها، وقد تطورت أشكال الحكم مع تطور المجتمعات نفسها من القبيلة إلى القرية إلى المدينة، فشيخ القبيلة يدير شؤونها بمعاونة رجالها من أهل الرأي والحكمة، كما يدير الحاكم شؤون القرية أو المدينة ويساعده

[1] - الملك عبد العزيز وتنظيم الإدارة المحلية، من موقع: جذور الإدارة المحلية www-books.google.com html?id .

[2] - أيمن، عقيل، المجالس الشعبية المحلية الواقع ... المشكلة ... الحل، مصر، مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية للنشر، 2009، ص 29.

غالبا مجلس مؤلف من سكانها. ولذلك يمكن القول أن السلطات المحلية أسبق في نشأتها من فكرة الدولة بمدلولها الحديث[1].

إذن نظام الحكم المحلي عرف منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة. ذلك أن هذه الأخيرة ازدادت أعباؤها اتجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء أمرا لا مفر منه، ولم يحظ نظام الحكم المحلي بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قصير، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الحكم المحلي نوعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته.

الحكم المحلي كما يتضح من تطوره وتكوينه ظاهرة جديدة، ومن ثم فإن تاريخها الحقيقي الشرعي قصير فهو لا يمتد إلى أبعد من القرن التاسع عشر. وتعتبر إنجلترا موطن الحكم المحلي ومنبته الحقيقي فلم يكن لهذه الأخيرة مدن لها مجلس تمثيلي يشترك فيه المواطنون بصورة معبرة قبل 1835، بعد صدور قانون الإصلاح عام 1835، بعد ذلك ظهر عام 1888 قانون هيئة البلديات الذي قامت على أساسه مجالس المقاطعات على أساس موحد. ثم صدر تشريع 1894 بتكوين مجالس المدن والأرياف في إنجلترا. أما في فرنسا فعلى الرغم من أن المجالس البلدية كانت تشكل على أساس انتخابي منذ عام 1831 إلا أن هذه المجالس لم تنل حق إصدار القرارات إلا عام 1884 وهي سنة صدور قانون البلدية[2].

وللإشارة فإن كثيرا من المدن الأوربية كان لها بعض الصور التمثيلية المطلقة أو المحددة من صور الحكم المحلي منذ القرون العاشر والحادي عشر والثاني عشر، بل أن بعض هذه الصور التمثيلية لها تاريخ قديم في بعض الدول الشمالية مثل السويد وفلندا ليس في المجالس البلدية فحسب بل حتى في المجالس الدينية، على أن هذه الصور من الحكم التمثيلي المحدود لا يمكن اعتبارها نمطا من الحكم المحلي كما يمارس اليوم، فقد كانت أكثر شبها بحكم الأقلية الأرستقراطية أو حكم

[1] - عبد الرحمان، بن عبد الله الزهيان، "الإدارة المحلية في المملكة بدأت حيثما نتمنى دول العالم نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد ح ع II" جريدة الجزيرة، العدد 9958، سنة 2000، من موقع: www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm .

[2] - محي الدين، صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، ط2، لبنان: المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 1988، ص 41.

الأعيان. وهذا إذا استثنينا بلادا كسويسرا التي كانت تمارس نوعا من الحكم ترتفع فيه نسبة التمثيل الشعبي نتيجة للديمقراطية المباشرة التي كانت تتبع في بعض أقاليمها.

إذا كان الحكم المحلي لم يظهر في صورته الكاملة إلا في القرن التاسع عشر إلا أن الدعوة إلى الانفلات من المركزية الإدارية كانت قد بدأت قبل قرن من ذلك التاريخ، مما أدى إلى ظهور اللامركزية الوزارية التي مهدت للحكم المحلي، وكانت فرنسا أول من شرع تلك الإدارة اللامركزية منذ جيل ثورتها الكبرى 1789 وانتشر بعد ذلك في أوربا وآسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية.

كما أن هناك موضوعا يدخل في النطاق التاريخي للحكم المحلي، وهو نوع الصلة التي كانت قائمة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية حيث نجد أن الحكم المحلي في إنجلترا قد سبق الحكم المركزي حيث كانت هناك وحدات ومقاطعات وتجمعات سكانية تحكم وتدير نفسها بنفسها وبقيت بعد انضمامها للوحدة القومية المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القديمة. أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بخلق أجهزة والحكم المحلي وتولت الإشراف عليها، ومن هنا نشأ الفرق في نشأة الحكم المحلي في كل من فرنسا وإنجلترا. وقد ظل لهذا الأثر التاريخي تأثيرا على مفهوم الحكم المحلي في النظامين الإنجليزي والفرنسي، إلا أن كلاهما قد كان له الأثر على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم المحلي في العالم[1].

وقد أصبح اليوم الحكم المحلي واسع الصلاحيات يعتبر صورة حقيقية متقدمة من صور الديمقراطية التي يناضل من اجلها عالم اليوم، ففي تطبيق نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات يعني القضاء على الكثير من المشكلات التي كانت تعاني منها الوحدات المحلية للدولة ومنها المشكلات الأمنية والاقتصادية والتعليمية والصحية... حيث كانت هذه القضايا مرتبطة ارتباطا مباشرا بالمركز بما يصاحب ذلك من بيروقراطية سلبية التي ساهمت في الكثير من الإشكالات التي تتناقض مع

[1] - المرجع السابق، ص ص 42 – 45.

التوجه الديمقراطي، وبالتالي فإنه من خلال نظام الحكم المحلي تكون السلطة التنفيذية قد انتقلت إلى المحافظات والوحدات المحلية التي تنتخب انتخابا ديمقراطيا[1].

أسباب نشأة الحكم المحلي: يمكن تلخيص أسباب نشأة الحكم المحلي فيما يلي:

1- التخفيف من أعباء الحكومة المركزية بعد تطور مهامها من ضمان الأمن والعدل وحماية الحدود إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي، وتقديم العديد من الخدمات العامة، ونظرا لعجز الحكومة على القيام بهذه المهام لوحدها كان لابد من التنازل عن بعض وظائفها واختصاصاتها إلى الهيئات الإدارية المحلية وتحت إشرافها.

2- تقريب الخدمة من المواطن، وذلك أن وحدات الحكم المحلي أقدر على تحديد هذه الحاجيات والخدمات بأكثر جودة ودراية بمشكلات مناطقها وسبل علاجها.

3- التنازل عن بعض الاختصاصات والوظائف يعني تقسيم العمل مما يوفر في الجهد والمال والوقت، أي سرعة أداء الخدمة في وقتها المحدد وبأقل تكلفة وجهد.

4- تنمية روح المشاركة الفعلية لدى المواطنين في إدارة شؤونهم من خلال حق ترشيح المواطن، أو انتخاب واختيار من يمثله في المجالس المحلية مما يؤدي إلى إحساسه بدوره، ومن ثم تقبل ما تفرضه الهيئات المحلية، وهذا يعني ترسيخ المبدأ الديمقراطي في أذهان المواطنين[2].

المطلب الثالث: تعريف الحكم المحلي: local governance definition

اتجهت الدول العربية على غرار باقي دول العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين نحو الأخذ بنظام الحكم المحلي كنتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم، خاصة في أواخر القرن العشرين، وكان لها الأثر الفعال والرئيسي في تغيير أسلوب إدارة المجتمعات الإنسانية أو ما يسمى "فن إدارة الدول" وذلك بواسطة نظام الحكم المحلي كأسلوب للإدارة والتنمية والتطوير[3].

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بالحكم المحلي، فهناك من يعرفه بأنه:

---

[1] - عبد الواحد، ثابت، (في الحكم المحلي)، الجمهورية نت، من موقع: http://www.algomhoriah.net

[2] - هاني، علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية والحكم المحلي في الأردن، بريطانيا، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص – ص، 6-7.

[3] - نجيب، جيري، "مستقبل الديمقراطية المحلية بالمغرب بين جدلية الإداري والسياسي"، مجلة الفقه والقانون، ص2 من موقع: www.majalah.new.ma

"مجموعة الوحدات الإدارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة، ومن حكومة الولاية في الدول الاتحادية". كما يمكن تعريفه بأنه: "عبارة عن هيئات منتخبة من طرف مجتمع الوحدات المحلية، سواء أكان انتخابا يشمل جميع أعضائها أو أغلبهم، هذه الهيئات تعهد إليها الإدارة المركزية الاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق المحلية" إذن فالحكم المحلي يوجد حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية، ووحدات إدارية محلية تتولى تصديق شؤون محلية في حدود السلطات المخولة لها من طرف الحكومة المركزية في إطار الدستور[1].

في إطار المفهوم العام لأسلوب الحكم governance تشير الدراسات المعاصرة حول اللامركزية décentralisation إلى مفهوم أسلوب الحكم المحلي local governance فيعرفه الباحثان landell and mills بأنه: "عبارة عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية" أما الباحث charlick فيرى أنه "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"[2].

الملاحظ أن هذين التعريفين يربطان بين البعد السياسي المتمثل في الالتزام بتحقيق صالح المجتمع، والبعد الإداري المتمثل في تحقيق الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية.

إذن فالحكم المحلي عبارة عن منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة مع تمتعه بدرجة كبيرة من الاستقلالية.

الحكم المحلي يقوم على انتخاب المجالس المحلية والتنازل لها عن صلاحيات فعلية بموجب قوانين خاصة، ولا يجوز أن تسحب هذه الصلاحيات أو تسترد من المركز إلى بقانون، مما يمنحها نوعا من الاستقلالية ومقدرة أفضل على الحركة وحرية المبادأة في اتخاذ القرارات للقيام بالمشاريع

[1] - وفاء، معاوي، مرجع سبق ذكره، ص 17.
[2] - نفس المرجع، ص 37.

اللازمة وتقديم الخدمات، ويعطيها حماية قانونية في مواجهة السلطة المركزية وتحررها من نظام التبعية الوظيفي... فإنها تكون أقدر على خدمة المواطن في موقعه لأنها تمثله وتشكل جزء منه[1].

حسب تقرير الأمم المتحدة عام 1961 فإن الحكم المحلي عبارة عن وحدات سياسية تنشأ بالقانون ولها صلاحيات إدارة الشؤون المحلية وسلطة فرض الضرائب، ولها هيئات منتخبة تمارس سلطتها في بقعة جغرافية محددة[2].

كما عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم المحلي بأنه: "يتألف الحكم المحلي من مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات التي تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم وتسوية اختلافاتهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي ويتطلب ذلك شراكة بين كل من مؤسسات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص بغية تحقيق تنمية محلية وتسليم الخدمات على نحو يتسم بالتشارك والشفافية والمساءلة والإنصاف. ويتطلب ذلك تمكين الحكومات المحلية من التعامل مع السلطة والموارد وبناء قدراتها حتى تغدو قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة ومسؤولة عن هموم واحتياجات المواطنين كافة، وفي الوقت ذاته تكون مهتمة بتعزيز الديمقراطية الشعبية "المحلية" وبتمكين المواطنين والمجتمعات ومنظماتها على غرار المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية من المشاركة في الحكم المحلي وعملية التنمية المحلية كشركاء متساوين[3].

شروط وجود نظام الحكم المحلي: تعتبر نظم الحكم المحلي ذات خصائص اجتماعية وخصائص سياسية فهي اجتماعيا تتأثر بالنظم الاجتماعية الأخرى وكذلك تتأثر بالعادات والتقاليد للأفراد والجماعات المحلية. ويجب توفر عدة شروط حتى يكون الحكم المحلي صالحا ومنها:

- الشرعية أي يجب أن تحترم الشعوب المحكومة قرارات السلطات المحلية وأن تعتبرها شرعية.
- ينبغي احترام حقوق الإنسان الأساسية بالإضافة حكم القانون تقسيم السلطة.

[1] - أشرقت، الحكم المحلي... ما هو ولماذا نريده. من موقع: www.jor.com/show.thread.php?=15362

[2] - مؤسسة ظلال للتدريب والاستشارات والخدمات الإعلامية، وحدة بناء قدرات الحكم المحلي، من موقع: www.dhilal.net/local-gov-training.php.2011.

[3] - hans bjom olsen, de centralisation and local governance module1: definitions and concepts, 2007, p7.

– يجب أن يتوفر الإدماج الاجتماعي والتمكين السياسي وتساوي الأصوات والمشاركة.

– يتعين على الحكم المحلي أن يكون سريع الاستجابة وشفافا، وعلى الحكام أن يعتمدوا مبدأ المساءلة والمحاسبة مما يعني معاقبة كل سلوك غير مناسب[1].

إذن فالحكم المحلي الديمقراطي هو عملية أو حكم الديمقراطيين على المستوى المحلي، حيث يتضمن رؤية واضحة ليس فقط على آلية عمل الحكومة، ولكن أيضا على الجماعات الاجتماعية المحلية التي يجب أن تكون مندمجة مع السلطة المحلية الحاكمة[2].

كما يشير الحكم المحلي إلى الأساليب والتقنيات التي يتبعها في تحضير القرار المعياري الرشيد على المستوى المحلي، حيث يتخذ الحكم المحلي الجيد القرار الذي يكون يعبر عن قضايا واحتياجات المواطنين المحليين، ويركز بدرجة أكثر على التغيير المستهدف لإشباع حاجات المواطنين بشفافية واستقامة وفعالية الحكومة المحلية، وفي هذا المعنى يكون البعد الذي يحمله نظام الحكم المحلي ملائما وفعالا على المستوى المحلي[3].

عناصر الحكم المحلي الرشيد: لقد حدد الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن ICMA الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكم المحلي الرشيد على النحو التالي:

1- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب قانون.

2- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

3- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

4- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي، وبالتالي يتضح أن أسلوب نظام الحكم المحلي الرشيد يقوم أساسا على مستوى الشراكة من خلال إشراك القطاع الخاص ومنظمات

[1] - ناجي، عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية، من موقع: www.tomohna.com/vb/show thread.php?11483

[2] - center for democracy and governance, decentralisation and democratic local governance programming, book, bureau for global programs fiel support and research, 2000,p10.

[3] - UNDP Asia- pacific regional center, local garenance and climate change, 2010,p7.

المجتمع المدني في إعداد السياسات العامة المحلية بما يترتب عليه من تقليص لسلطة الحكومة المركزية على المستوى المحلي[1].

المبادئ التي يقوم عليها الحكم المحلي: ومن أهم هذه المبادئ نجد:

– تأكيد العمل لصالح الجماعة وضمان حرية الجماعات وتمكين أفرادها من استغلال طاقاتهم بالكامل.

– تحقيق التكامل بين الحكومة المركزية من جهة وأفراد الشعب من جهة أخرى في إنجاز الخدمات التي يحتاج إليها الشعب.

– ضمان ملاءمة النظام المطبق لاحتياجات الجماعة المحلية[2].

الأسباب التي أدت إلى تبني نظام الحكم المحلي:

– زيادة وظائف الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة.

– تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية أي اختلاف الخدمات المحلية من منطقة إلى أخرى.

– الحكم المحلي يكون أكثر إدراكا لشؤون وحاجيات المجتمع المحلي.

– التدريب على أساليب الحكم وإعداد الكوادر المستقبلية.

– العدالة في توزيع الأعباء المالية.

– وجود هيئات محلية يساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين من خلال حل المشاكل المحلية محليا دون الرجوع للحكومة المركزية[3].

وفي الأخير يمكن القول بأن الحكم المحلي يقوم بوجود مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون مسؤولا سياسيا أمام الناخبين المحليين ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة[4]، وهو

---

[1] - بومدين، طامشة، الحكم الرشيد المحلي ومشكلة بناء القدرات المحلية، من موقع:
www.univ-amado.orgattschments/120 makal2 pdf

[2] - مصطفى، محمود أبو بكر، الإدارة العامة رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2009، ص 324.

[3] - أكرم، سالم، "فلسفة الإدارة والحكم المحلي"، الحوار المتمدن، العدد 2320، 2008/06/22، من موقع:
www.ahewar.org/debat/show.cat.asp?cid=159

[4] - محمد، الديدامونى، محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، 2008، ص 27.

المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[1].

مكونات الحكم المحلي الرشيد: حسب المفكر ريتشارد جوليه r.jolly فهي الدولة والقطاع الخاص، والمجتمع المدني كما هو في الجدول التالي:

القطاع الحكومي (الدولة)	القطاع الخاص	المجتمع المدني
يعمل القطاع الحكومي على تهيئة البيئة الأساسية والقانونية المساعدة وتمكين الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفا من المشاركة في عملية صنع القرار وتلبية احتياجاتهم، بالإضافة إلى سرعة الاستجابة وفعالية الأداء وجودة الخدمات ومواكبة التحولات الجديدة في أساليب الإدارة.	يعمل القطاع الخاص على خلق فرص عمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع وجلب الاستثمارات وتطوير الأداء الاقتصادي من خلال إدامة المنافسة في الأسواق، بالإضافة إلى نقل المعرفة وتعميم التكنولوجيا وتنمية المعلومات والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والأمن الإنساني.	تعمل منظمات المجتمع المدني على التهيئة للتفاعل السياسي والاجتماعي بتشجيع المواطنين للمشاركة بفاعلية في الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتأثير في السياسة العامة من خلال التعبئة والتأطير وتعميق المساءلة والشفافية ومساعدة الحكومة في النشاطات التطوعية تحقيق رضا المواطنين وتجسيد قيم العدالة والمساواة والمساهمة في التنشئة السياسية أي ترسيخ قيم المواطنة لدى كل مواطن.

جدول رقم (01) يمثل: مكونات الحكم المحلي الرشيد[2]

[1] - عبد الرزاق، الشيخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص 19.
[2] - وليد، خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير) جامعة منتوري – قسنطينة – كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009، ص 32.

المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الحكم المحلي:

المطلب الأول: فلسفة الحكم المحلي: إن الدوافع الحقيقية لتبني وتطبيق الحكم المحلي هي التي تمثل التجسيد الحقيقي لفلسفة الحكم المحلي، والتي هي رغبة الدولة المعاصرة في توثيق وتظافر الجهود الحكومية والشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين وتلبية حاجياتهم بصورة متكاملة تعزز الكفاءة والفاعلية، وتستجيب لطلبات وتوقعات المواطنين.

كما أن ظهور مصطلح الحكم governance قد ساهم في تعزيز وبلورة وتطوير فلسفة الحكم المحلي، حيث جاء هذا المصطلح مع بداية التسعينيات ليعبر عن أهمية وضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية التي توصف بالانعزال وعدم إشراك المواطنين في أي عملية والقيام بالوظائف التقليدية الإدارية إلى الحالة الأكثر تفاعلا وتكاملا بين عناصر الدولة والتي أهمها الوحدات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

لقد ورد في تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UIVDP أن للحكمانية أهدافا أساسية تتمثل في:

1- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية، وذلك بتحديد الحد الأدنى لمستوى معيشة جميع المواطنين، وتحقيق مستوى من الحياة الكريمة لهم.

2- تحقيق وإدامة حالة من الشرعية والعدالة في المجتمع.

3- الكفاءة "efficiency" في تحقيق التنمية الاقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد العامة.

إن هذه الأهداف ساهمت في تحديد سمات ومظاهر الحكمانية الجيدة good governance والتي تشمل مجموعة من القيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية المعاصرة وهي: المشاركة– الشراكة– الشفافية– الاستجابة– العدالة– الفاعلية– الكفاءة– المساءلة[1].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، وسمير، محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، دون ط، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 12.

ومن هنا فإن فلسفة الحكم المحلي تكمن في ضمان تحقيق تلك القيم والتي لا يمكن الوصول إليها دون شراكة حقيقية مع الوحدات المحلية ودون مشاركة حقيقية للمواطن المحلي، فالمشاركة في المجتمع تواكب تطبيق حقيقي للديمقراطية لأن زيادة معدل المشاركة في المجتمع معناه زيادة ترسيخ الديمقراطية، وذلك لأن المشاركة توجه الممارسة تقودها نحو إشباع حاجات ومتطلبات الأفراد، على اعتبار أن المشاركة السبيل الأمثل لتحقيق الوظائف الاجتماعية للأفراد والجماعات[1].

لأجل التعرف على دوافع الدول المعاصرة في انتهاجها لفلسفة نظام الحكم المحلي يمكن استعراض النموذجين التاليين:

1- النموذج الأنجلوسكسوني: إن المتتبع لهذا النموذج يرى بأن المحليات فيه كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ودول الكومنولث والدول التي نهجت نهجها تمثل تجسيدا حقيقيا للديمقراطية وغاية سامية ووظيفة مجتمعية لأنها تكون ناتجة عن شراكة محلية بين المواطنين المحليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والدولة. وبالتالي فهي علاج لمساوئ ونقائص الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي.

وحين تترسخ في المحليات الديمقراطية وتتجسد حقا فإنها تحقق ثلاث غايات وهي الحرية والمساواة والكفاءة، فتلعب الحكومة المحلية هنا دورين بالنسبة للحرية فهي من جانب أداة مقاومة زيادة سلطة الحكومة المركزية ومقاومة تحكمها بالظروف المحلية دون معرفة بها، ومن جانب آخر فهي أداة لغرس الشعور بالاستقلال ومقاومة عدم المبالاة السياسية الديمقراطية كأسلوب حياة[2].

2- النموذج الأوروبي: تعتبر نظم الحكم المحلي كما تعبر عنها فرنسا وإيطاليا وألمانيا والدول التي نهجت نهجها وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي ومن هنا نجد أن المحليات الفرنسية أكثر المحليات محاكاة وأكثرها أقلمة في الدول النامية، وذلك لأن هذه المحليات يمكن أن توفر حلولا لمشكلة تعاني منها هذه الدول أو قد تعاني منها مستقبلا مثل عدم الاستقرار السياسي والتفتت

[1] - أحمد، مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، ط1، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص 137.

[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 37.

القومي، وبالتالي اللجوء لنظام الحكم المحلي الذي يحافظ على الاستقرار المحلي ومنه الاستقرار الوطني[1].

ولذا نجد في الفقه الفرنسي لم تحتل المحليات موقع الصدارة وإنما احتلت مشكلة السلطة في العاصمة اهتماما أكبر، حيث ظلت نظرية الدولة الموحدة هي المسيطرة، في حين ينظر إلى الوحدات المحلية من ثلاث زوايا وهي: 1- أنها أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة، 2- أنها جزء من تنظيم المجتمع ككل من خلال خلق توازن بين القوى المختلفة في المجتمع، 3- أنها التوازن المرغوب فيه بين المجتمع والحكومة[2].

هذا حسب الفكر الفرنسي الذي يرى بأن الحكومة المركزية أقدر على الدفاع عن المجتمع ككل، وتعد المحليات أقدر على ضمان أمنه وأمانه الداخلي، فليس في استطاعة حكومة مركزية وحدها فرض استقرار سياسي داخلي بل أن ذلك يرجع للمحليات، ضف إلى ذلك أن المحليات أو الحكم المحلي يحقق الديمقراطية المحلية التي تقود إلى الديمقراطية القومية والتي تتطلب مشاركة مجتمعية حقيقية من خلال:

- دعم وتنمية الإحساس بالمسؤولية وتشجيع القيادات على تحمل المسؤولية.
- توظيف الجهود المحلية والحكومية بفاعلية لمقابلة الاحتياجات المجتمعية.
- تنمية وتطوير الميكانيزمات لتحقيق المشاركة من طرف المواطنين من خلال الأجهزة الحكومية المحلية.
- توفير كوادر من العاملين المدربين وذوي المهارات للمشاركة في عمليات تنمية وتطوير المجتمع المحلي.
- توعية الأفراد بأهمية المشاركة الشعبية[3].

وعلى هذا يصبح من المهم النص في الدستور على أن الحكم المحلي قاعدة للحكم الديمقراطي، فمثلا في السودان نجد أن الحكم الديمقراطي يقوم على قاعدة الحكم المحلي وهي تجربة

[1] - المرجع السابق، ص 37.
[2] - المرجع نفسه، ص 38.
[3] - أحمد، مصطفى خاطر، مرجع سبق ذكره، ص 144.

تعود إلى عام 1937 عندما منح جنوب السودان الحكم المحلي بهدف المحافظة على الاستقرار السياسي[1]. كما أن مؤسسات الحكم المحلي تحقق ميزات تنظيمية بالنسبة للدولة والسلطة المركزية وهي:

– إدارة المرافق المحلية بفعالية والتخفيض من الأعباء المترتبة عند انشغال السلطة المركزية بالأمور الإدارية التي يمكن إسنادها إلى مؤسسات الحكم المحلي بهدف التفرغ للأمور القومية الأخرى كالدفاع والسياسة الخارجية والسياسة العامة والأمن القومي.

– إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية بهدف تربية المواطن المحلي تربية سياسية وزيادة وعيه السياسي وتحضيره للمناصب السياسية الوطنية العليا والتوسع في الأخذ بالمبادئ الديمقراطية.

– التوسع في مجال الخدمات الاجتماعية، وضمان فعاليتها فيما يخص استفادة كل المواطنين دون استثناء، وتحقيق مطالب العدالة الاجتماعية في جانب توزيع الدخول المترتبة عن الضرائب.

– ضمان تعاون المواطنين مع الدولة وإشراكهم في تسيير وتطوير عمل المؤسسات التي تهدف إلى تحقيق الازدهار والرقي والتقدم لكل المواطنين.

– تحسين أسلوب الإدارة العامة من خلال تبني التجارب المحلية التي تعرفها بعض المناطق فيما يخص التنظيم والنجاح الإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي[2].

– إذن فلسفة الحكم المحلي تقوم على أساس أن بناء وحدات محلية ومشاركة المواطنين في السلطة تؤدي إلى تقوية الوحدة القومية وبصفة خاصة في الدول النامية، ويرجع ذلك إلى أن العلاقات الأسرية والقبلية والعشائرية أقوى من الإحساس بالروح القومية وبذلك يمكن إذابة هذه الروح العنصرية والقبلية وصهرها في البوتقة القومية من خلال الحكم المحلي[3].

[1] - صدقي، كبلو، أفكار حول السمات الأساسية للدستور الديمقراطي، من موقع: www.sudanile.com/...irrdex.php

[2] - عبد القادر، عكوشي، التنظيم في المؤسسات الإدارية المحلية دراسة ميدانية ببلدية العفرون (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية قسم علم الاجتماع، تخصص التنظيم والعمل 2004 – 2005، ص – ص، 55-56.

[3] - محمد عبد الله، المغربي، نظرية الإدارة المحلية، من موقع: www.hardiscussion.com/hro5805.thml

المطلب الثاني: أهداف الحكم المحلي:

إن مهمة وأهداف الحكم المحلي الرئيسية هي أن يواجه التحديات الكبيرة والتي أولها توفير خدمات لنطاق واسع من المواطنين، وبجودة عالية ووفق إمكانيات محدودة. وبالتالي عليه الاستفادة من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني كشركاء في التنمية وابتكار أساليب عمل جديدة بما يجعلهم يشعرون بأهمية التصدي للقضايا والمشاكل التي تنشأ ويتطلب حلها، بالإضافة إلى إخضاع كافة الإدارات العامة للمساءلة والشفافية وهما طريقتان سليمتان لمكافحة الفساد، كما أن مجالس الحكم المحلي معنية بترسيخ روح المسؤولية لدى المواطن وجعله يشعر بأنه مساهم وليس مجرد مستهلك للخدمات الحكومية. فضلا عن ترسيخ الديمقراطية من خلال فرض المشاركة في الأنشطة والفعاليات المختلفة[1].

عموما هناك عدد من الأهداف الأساسية لقيام وازدهار الحكم المحلي وهي:

1- الحكم المحلي يكثف العلاقة والارتباط بين جهاز الحكم والقضايا التي تهم المواطن.

2- يحقق الحكم المحلي تمثيلا لأهالي الإقليم في إدارة شؤونهم وهو ترتيب تنظيمي يختصر القنوات الطويلة والمعقدة.

3- يتيح الحكم المحلي الفرصة لسرعة اتخاذ القرار والمبادأة والابتكار وتنمية فرص ظهور القيادات وتدريبها مع محدودية آثار الأخطاء.

4- يوفر الحكم المحلي الفرصة للتدريب على ممارسة العمل السياسي أمام المواطنين من خلال تفاعل المنتخبين وتبادل الخبرات فتصقل كفاءاتهم وتزيد قدراتهم.

5- يحقق الحكم المحلي تنافسا شريفا بين المحليات في سبيل النمو والتطور مما يحقق في النهاية نمو وتطور المجتمع ككل[2].

6- تأكيد كرامة الموطن وحريته وحقه في إدارة شؤونه من خلال مشاركته المباشرة في إدارة الوحدة المحلية.

[1] - علي صالح، مرسي، "النظام الرئاسي والحكم المحلي"، صحيفة 26 سبتمبر، العدد 1370، 2013.
[2] - مصطفى، محمود أبو بكر، مرجع سبق ذكره، ص-ص، 325-327.

7- تقريب المسافة بين منتج الخدمة والمنتفعين بها بما يحقق تعرفا مباشرا على احتياجات المنتفع، وفي نفس الوقت رقابة مباشرة من المنتفع على منتج الخدمة.

8- تحقيق المرونة في نظم تقديم الخدمة ومستوياتها وأسعارها ومواعيدها.

9- الحكم المحلي يتيح الفرصة بأن يكون حجم الجهاز الإداري معقولا وبالتالي تزداد فاعليته وترتفع كفاءة الجهاز الحكومي عامة ويرتفع مستوى الخدمات.

10- تخفيف الأعباء على السلطة المركزية، ومن ثم تصديها للقضايا الكبرى الوطنية[1].

أهمية الحكم المحلي: تكمن أهمية الحكم المحلي في أنه وسيلة لتحقيق غايات كبرى تأخذ بها الدول المتقدمة تتمثل في إشراك المواطن المحلي في خدمة نفسه وما حوله، وفي تقديم أفضل للخدمات المواطنين المحليين وتأمين الاحتياجات اللازمة والضرورية لرفاه الإنسان وحل مشكلاته، وإشراك المواطن في تحمل المسؤولية على المستوى المحلي لأنه أدرى بالمشكلات، وبالتالي فهو الأقدر على حلها، كما أن تنفيذ الإرادة الشعبية في النطاق المحلي بواسطة مجالس وهيئات منتخبة أقدر على تلبية الحاجات المحلية وإشباعها وأقدر على إثارة رغبة المواطن المحلي في المشاركة الفعالة في جميع النشاطات والمجالات ضف إلى ذلك أن الحكم المحلي يربط أهل الوحدة المحلية بالأشخاص المنتخبين والمسؤولين عن اتخاذ القرارات وتنفيذها كما يوفر أسباب التربية السياسية للمواطن والكشف عن العناصر الصالحة للقيادة[2].

كما أن الحكم المحلي يعد ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي.

وينظر لعملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية الذي يعبر عنه بالبعد المحلي للديمقراطية أو الديمقراطية المحلية، والتي تعد أحد المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية

[1] - المرجع السابق، ص 327.
[2] - أشرقت، مرجع سبق ذكره.

وفي هذا الصدد نجد المفكر أليكس دي توكفيل يؤكد بأن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم[1].

كما أن أهمية الحكم المحلي تكمن في أنه يحقق شكلا من أشكال التضامن الاجتماعي وهذا حسب علماء الاجتماع، أما في نظر علماء السياسة فإن الحكم المحلي وبخاصة المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية ومن ثم يتمكن المنتخبون على المستوى المحلي من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا الديمقراطية، ضف إلى ذلك أن الحكم المحلي له أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية[2].

إذن فالحكم المحلي تتفاعل فيه العناصر الثلاث المتمثلة في الدولة حيث نجد الحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية لممارسته، والقطاع الخاص الذي يعمل على خلق فرص عمل وتحقيق الدخل لإفراد المجتمع وتهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة، والمجتمع المدني هو الآخر يهيئ التفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات والأفراد للمشاركة الفعالة في الأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وكل ذلك لأجل تحقيق الهدف العام للحكم المحلي وهو تحسين تقديم الخدمات وتحقيق التوازن والاستقرار السياسي للدولة[3].

المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتطوير الحكم المحلي

المطلب الأول: الحكومة المحلية الإلكترونية

لقد أدت الزيادة الكبيرة في عدد المرافق المحلية إلى اختلاف وتنوع في طرق إدارتها، فقد تدار مباشرة بواسطة أجهزة الحكم المحلي، أو قد يعهد بإدارتها إلى شخص خاص أو شركة خاصة تديره تحت إشراف ورقابة الحكم المحلي. إن نظام الحكومة المحلية يهدف إلى تقديم الخدمات في المرافق العمومية المحلية بكفاءة وفاعلية وذلك من خلال استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة التي تقود إلى

[1] - الديمقراطية المحلية ومؤسسات تفعيلها، من موقع: http://www.achamal.info/PDF
[2] - بسمة، عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، ص2، من موقع: http://wwwuniv-chlef...-n04
[3] - محمد، عبد الله المغربي، المركزية واللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية، من موقع: www.hrdiscussion.com/hr30580.html

تغيير في أدوات الإدارة العامة للقيام بواجباتها، إذ أن الوسائل الإلكترونية ستجعلها أكثر قدرة على الاستفادة من المعلومات التي لدينا وأكثر متابعة لسير العمل[1].

وبما انه من المبادئ التي تحكم الإدارة العامة أو المرفق العام هو مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل فإن السلطة الإدارية القائمة على المرفق العام يمكنها تحقيق الانسجام والتطابق مع ثورة الاتصال وتكنولوجيا المعلومات، بما يعني حق السلطة الإدارية والسلطة المحلية عامة في إعادة تنظيم المرفق العام ووحدات الحكم المحلي وفق التطورات الحاصلة[2]. حيث أن التطورات التقنية المسارعة في عالمنا اليوم أصبح من الضروري للدول الحديثة أن تستثمر تلك التقنيات الخاصة بالاتصالات والمعلومات في تطوير منظماتها، وفي تطوير وسائل وأشكال تقديمها للخدمات العامة من خلال ظهور مفهوم جديد، وهو الحكومة المحلية الإلكترونية أو الإدارة المحلية الإلكترونية وما لها من فوائد على الدولة والمجتمع والمواطن من خلال تيسير وتفعيل العمل الإداري والخدمات العامة والقضاء على المشكلات الإدارية الناجمة عن استخدام الملفات والوثائق الورقية في التعامل الإداري[3].

تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية: e-local government

أولا يجب أن نعرف الفرق بين الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية، هذه الأخيرة التي هي الكل وتعني العمليات الإلكترونية التي من خلالها يتم الربط بين الإدارات التي تطبق نظام الإدارة الإلكترونية التي هي الجزء المختص بتحويل جميع المعلومات والوظائف الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية وتعمل على تطوير البنية المعلوماتية داخل المؤسسة، ولا يخرج ذلك عن حدود الإدارة[4].

إذن يمكن تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية بأنها: "استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان"، كما عرفها سعد بن معلا المعمري بأنها: "تمثل تحويلا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة

[1] - داود، عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصر: منشأة المعارف جلال عزمي وشركاؤه، 2007، ص 117.
[2] - نفس المرجع، ص 170.
[3] - محمد، سادات، الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، من موقع: www.f-law.net/.../11330.
[4] - رفيف، بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، 2011، ص 123.

ويصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، كما يتعدى مفهومها هدف التميز في تقديم الخدمات إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات وتعزيز دوره في المشاركة والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن والدولة"[1]، كذلك عرفت على أنها: "قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكة الإنترنت مع ضمان سرية وأمن المعلومات في أي وقت ومكان"، وهي: "تنفيذ جميع المعاملات والخدمات الحكومية المقدمة للمواطن أو قطاعات الأعمال من خلال شبكات المعلومات وقواعد البيانات باستخدام وسائل الاتصال الحديثة – الإنترنت – الهواتف – بما يدعم كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي في إطار من التفاعل بين طالبي الخدمة ومقدميها"[2].

كما يمكن تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية بأنها تعني ممارسة سلطة الحكم المحلي بطريقة إلكترونية دون الحاجة إلى الطريقة التقليدية من خلال استخدام الوسائل الإلكترونية في تعاملها مع المواطن أو الدولة، أو في تقديم الخدمات العامة، وترتكز على بناء شبكة التعاملات، وهي بذلك تنقل المجتمع المحلي والقومي من الثورة الصناعية إلى ثورة الاتصالات والمعلومات[3]. أو هي البيئة التي تتحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم، وتتحقق فيها الأنشطة الحكومية للدائرة المعنية من دوائر الحكومة بذاتها أو فيما بين الدوائر المختلفة باستخدام شبكات المعلومات والاتصالات عن بعد[4].

تعد الحكومة الإلكترونية أرقى أفكار العصر الرقمي الذي نعيشه حيث تمزج آخر ما توصل إليه العلم من أفكار وبرامج مع شبكة الإنترنت التي شهدت انفجارا في ارتفاع معدلات الاستخدام إلى حد الثورة الحقيقية، وبالتالي فهي أقوى أدوات نشر وإتاحة خدمات الحكومة الإلكترونية بطريقة أكثر استقرارا وسرعة وهذا يعني إعادة بناء الطرق التقليدية التي اعتادت بها

[1] - عبد الكريم، عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في تقديم الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2010، ص 13.

[2] - نصر الدين، لبال، دور الحكومة المحلية في إرساء المدن المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2012، ص 64.

[3] - عبد الله، أبو زيد العلوي، الحكمة الرشيدة والمجتمع المدني ومبادئ الحكمة الرشيدة، من موقع:
www.exams.arlisanat.gov.ma/...concept/201

[4] - نور، جبار حمزة خميس الدايني، الإدارة الإلكترونية في البلدان العربية، من موقع: www.aledarah06092010

الحكومة في تقديم الخدمات وإعادة تشكيل الطرق النمطية التي تتفاعل بها الحكومة مع المواطنين أو الشركات أو الموظفين. إذن فالحكومة الإلكترونية تعني النمط الحديث لتطوير الاقتصاد وتمكين الإدارة العامة من قيادة المجتمع بأكمله من العصر الصناعي إلى العصر الرقمي[1].

أهداف تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية:

1- تقديم الخدمات للمواطنين المحليين بشكل فعال وسريع وغير مكلف، نلاحظ تفاوت الحكومات المحلية في دول العالم من حيث توفير الخدمات الإلكترونية اعتمادا على مدى توافر البنى التحتية ومستوى التقدم التكنولوجي العام ووعي ومستوى تدريب العاملين، ودعم ثقافة المديرين، والدعم المالي المتاح، وكذلك هناك مواقع متقدمة يمكن للمواطن من خلالها تعبئة نموذج طلب الخدمة وإرساله مباشرة على الخط "on line". فمثلا نجد عدد الذين استخدموا الإنترنت في ملأ التصاريح الضريبية في البرازيل قد وصل عام 1999 إلى 60%، كذلك في كندا توفر البلديات من خلال الحكومة الإلكترونية خدمات عديدة للمواطنين المحليين مثل طلبات تصاريح العمل، الدفع المباشر للضريبة العقارية، تسجيل المواليد، مخالفات المرور، توفير فرص العمل...[2] ، كما نجد مشروع الحكومة الإلكترونية في مصر يهدف إلى خدمة المواطن والشركات والمستثمرين، حيث يمكن أن تصل الخدمة مباشرة إلى طالبها مع سرعة الإنجاز ودقته، ضف إلى ذلك تحديث نظم العمل بالوزارات والهيئات الحكومية والمحلية مما يؤدي إلى الدقة في المعاملات ودعم اتخاذ القرارات، بالإضافة لضغط الانتفاع الحكومي وهو مطلب ملح في ضوء التحديات الاقتصادية والسياسية، كذلك يهدف لاندماج الجهاز الحكومي في النظام العالمي الحديث. وهذه الأهداف سوف تؤدي إلى مكاسب يحسها المواطن وهو ما يسمى بالعائد الاجتماعي للمشروع، بالإضافة إلى تهيئة المناخ المناسب لسهولة أداء الموظفين لعملهم، وكذلك هناك العائد الاقتصادي الذي يوفر بنسبة 3% في مشتريات الحكومة وهو ما يعادل 60 مليون جنيه سنويا مع استغلال ما نسبته 0.5% من المخزون الحكومي وهو ما يعادل 200 مليون جنيه، بالإضافة إلى توفير حوالي 900 ألف ساعة

[1] - علاء، فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، ط1، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، 2010، ص 161.
[2] - نصر الدين، لبال، مرجع سبق ذكره، ص 65.

عمل سنويا وهو ما يعادل 9 مليون جنيه... بالإضافة إلى الاستفادة غير المباشرة مثل سوق تكنولوجيا المعلومات وتنمية صناعة الاتصالات و...[1].

2- توفير المعلومات للمواطنين المحليين مثل وصف الوحدات المحلية التي تتشكل منها الحكومة المحلية، ومعلومات عمن يمكن الاتصال بهم للحصول على الخدمة وبيانات التنمية الاقتصادية، وجدول أعمال الحكومة والمجالس المحلية المنتخبة أو المعينة ومحاضر اجتماعاتها وغيرها.

3- تمكين المواطنين من الممارسة الديمقراطية من خلال المشاركة في جميع القضايا المحلية مثل الحملات الانتخابية، وتسجيل أصوات الناخبين، ونتائج الاقتراع، واستطلاع أداء المواطنين، وعقد منتديات ولقاءات جماهيرية، ولذا نجد في بعض الدول المجالس المحلية تقوم ببث صوتي حي لاجتماعات المجلس عبر الإنترنت للمواطنين ومن ثم يستطيع المواطن مخاطبة أعضاء المجلس عبر البريد الإلكتروني خلال اجتماعات المجلس وعرض انشغالاتهم.

4- زيادة كفاءة الوحدات المحلية من خلال توفير الوقت وتخفيض التكاليف اللازمة لإنجاز المعاملات والخدمات، والتقليص من الوثائق الورقية في إجراءات تنفيذ المعاملات، وسرعة إنهائها، وبالتالي تتميز الأعمال بالشفافية والقابلية للمساءلة والمراجعة من قبل طالب الخدمة.

5- تحقيق الاتصال الفعال من خلال سهولة إطلاع الموظفين على ما يجري من عمليات وإجراءات إدارية، كما يمكن مديري ورؤساء الوحدات التنظيمية من إطلاع رؤسائهم أول بأول على أنشطتهم عبر الشبكة العالمية سواء من خلال زيارة الموقع أو البريد الإلكتروني[2].

المطلب الثاني: القطاع الخاص والمجتمع المدني

The private sector and the civil society:

بعد تغير وظائف الدولة أصبحت مجرد فاعل في صنع القرار إلى جانب شركاء جدد في تدبير الشؤون المحلية يكتسبون بدورهم أهمية كبيرة بالنسبة لتسريع وتيرة التنمية، وذلك بعد الصعوبات التي أصبح يعرفها المجال التنموي المحلي نتيجة للتغيرات التقنية والتكنولوجية المتسارعة عالميا، وهو

[1] - علاء، فرج الطاهر، مرجع سبق ذكره، ص 162.
[2] - نصر الدين، لبال، مرجع سبق ذكره، ص 65.

ما فرض على الدولة أن تهتم بالشراكة، أو إشراك الفواعل غير الرسمية – القطاع الخاص والمجتمع المدني – على المستوى المحلي[1]. حيث أنه في الوقت الراهن، وبعد تفكك منظومة الدول الاشتراكية شهد العالم نهجا جديدا يتميز بالشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتخلي الدولة عن الكثير من وظائفها لصالح الشركاء الجدد، كما جاء على لسان الرئيس الأمريكي رونالد ريغان وهو أحد المبشرين بتقليص دور الدولة، وإطلاق العنان للقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتبني شعار الحكومة الأفضل هي الحكومة الأصغر good government is a small government حيث بدأت منذ مطلع الثمانينيات حركة سريعة باتجاه التخاصية "الخوصصة" privalization : of والدعوة لتخلي الحكومة عن القيام ببعض النشاطات وتحويلها للقطاع الخاص وتهتم الحكومة بدورها الطبيعي وهو الإشراف والتوجيه والتنظيم فقط[2]. ولذلك فإن على المستوى العربي ولأجل الانخراط في النظام العالمي الجديد للتنمية والتنظيم المحلي، وحسب التقرير النهائي لورشة عمل الدول العربية المنعقد في شرم الشيخ المصرية في سبتمبر 2007 لأجل التنمية المحلية وتعزيز قدرات الحكم المحلي وإصلاحه من خلال عقد الشراكة مع الفواعل غير الرسمية المتمثلة في القطاع الخاص والمجتمع المدني. مما يؤدي إلى فرص تحقيق التنمية البشرية وخفض معدلات الفقر وتحقيق معدلات عالية من المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية في ظل الشفافية والاستقامة والمساءلة[3].

1- تعريف القطاع الخاص: يقصد به الاقتصاد الحر الذي يرتكز على آلية السوق الحرة والمنافسة التامة لتحديد أسعار السلع والكميات المنتجة والمستهلكة وبالتالي تقليص دور الدولة أو الاستغناء عنه في بعض الحالات ليبق دورها شكليا، كما يعرف أيضا بمجموعة كبيرة من المؤسسات والشركات التي يمتلكها أفراد وعائلات أو جماعات محدودة من الأشخاص[4].

[1] - سفيان، بن علي، دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي، من موقع: benalisoufian.arabbags.com/archive/2010/9/1006852.htmp

[2] - محمد، قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص 23.

[3] - خالد، إبراهيم، (الدول العربية تواجه تحديات الفقر والحكم المحلي وتعزيز القدرات)، صحيفة الوسط البحرينية، العدد 1885، مملكة البحرين، 2007/11/04، من موقع: http://www.alwasatnews.com/1885

[4] - حسن، رأس الجبل، الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ط1، الجزائر: طباعة مكتبة اقرأ بقسنطينة، ص 433.

يمثل القطاع الخاص – بعد انتهاج معظم الدول الاقتصاد الحر- المورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة وتأهيلها لتحقيق النتائج التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم، كما يضطلع القطاع الخاص بخلق علاقات ترابطية مع الكثير من القطاعات الاقتصادية الوطنية والمساهمة في حل مشاكل الميزان التجاري والاستيراد، وزيادة المنتجات الوسطية أو النهائية من الصادرات، دون إغفال دوره في تحريك الاقتصاد والاستثمارات الصغيرة وذلك من خلال المزيد من الدخل والادخار والاستثمار والاستهلاك[1].

كما يمكن تعريف القطاع الخاص بصفة عامة بأنه: "ذلك الجزء من الاقتصاد غير الخاضع لسيطرة الحكومة، ويدار وفقا لاعتبارات الربحية المالية".

ويقصد بتنمية القطاع الخاص برفع الحواجز والعراقيل عن المبادرات الخاصة، وخلق القدرة لبناء نظام أعمال موجه إلى السوق ويعمل بصورة فعالة ويحقق نموا اقتصاديا.

وتكون تنمية القطاع الخاص من خلال التركيز على النقاط التالية:

1- تسهيل مشاركة القطاع الخاص في المجالات غير التقليدية، مثلا على صعيد الخدمات الأساسية مثل المياه، الصحة، التعليم، الطاقة.

2- تطوير أطر تنظيمية تدعم التنمية المحلية للقطاع الخاص.

3- تعزيز إمكانية استفادة القطاع الخاص المحلي من التمويل وخاصة المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

4- تعزيز الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام.

5- إصلاح بيئة الأعمال والنظام القانوني الذي تواجهه الشركات بما فيها المنشآت الصغيرة[2].

[1] - يوسف، زدام، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي، من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير) جامعة بن يوسف بن خدة بالجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، 2007، ص 31.

[2] - عبد الرزاق، مولاي لخضر، العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية – دراسة حالة الجزائر – من موقع: rcwed.luedid.net/cr7/10-30a290794PDF

أهمية القطاع الخاص: تكمن أهمية القطاع الخاص في دعم النمو الاقتصادي، وتوفير مناصب شغل، وتخفيض أعداد الفقراء، ومساعدة الناس على تحسين أحوالهم المعيشية بفضل القوة الديناميكية للمبادرات الخاصة التي تنظمها الأسواق التنافسية، إن تنمية القطاع الخاص لا تعني الخوصصة العشوائية وإنما إعادة تركيز دور الدولة لإفساح الطريق أمام الأعمال والمبادرات الحرة ودعمها. وعندما يتكامل القطاعان العام والخاص ستتحقق التنمية الاقتصادية المنشودة على المستوى المحلي ومن ثم الوطني[1].

مميزات مؤسسات القطاع الخاص على المستوى المحلي:

1- يتميز القطاع الخاص بكفاءة عالية مقارنة مع القطاع العام، مما يؤدي إلى توفير الموارد المالية وتحسين أداء الخدمات التي يوفرها محليا ووطنيا.

2- يتفوق على القطاع العام بتجميع الادخار وتوجيهه إلى المشاريع الأكثر ربحية مما يساهم في زيادة معدلات النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة دخل الفرد.

3- تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى تخفيف العبء على موازنة الدولة. القطاع الخاص المحلي القوي والفعال يشكل عنصرا أساسيا في النمو الاقتصادي.

4- إتباع أساليب إدارية حديثة باستعمال تكنولوجيا متطورة يساعد على تحقيق الأصول الثابتة وزيادة جودتها في الاقتصاد المحلي ورفع نوعية القوى العاملة مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية[2].

أسباب التحول إلى القطاع الخاص: يمكن إرجاع سبب التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلى الرغبة في التخفيف من عبء الدولة في إدارة الوحدات الاقتصادية، ومواجهة مشاكل نقص السيولة والتضخم، وتفاقم المديونية، وكذلك لأجل فتح باب المنافسة، ومزيد من الكفاءة والفعالية، وقد دعم هذا التحول كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمشروع

[1] - المرجع السابق، ص 65.
[2] - نفس المرجع، ص 66.

الإنمائي للأمم المتحدة U.N.D.P، ومحاولة تحقيق البيئة المناسبة لتعزيز دوره ومشاركته من خلال تكامله مع الإدارة الحكومية والمجتمع المدني[1].

2- المجتمع المدني: في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة فرض مصطلح المجتمع المدني نفسه على المنظومة القانونية كأداة إنسانية ومجتمعية – وطنية ودولية – على حد السواء في بعث التنمية الشاملة، وجاء كتأكيد على ما يسمى بعولمة القيم الديمقراطية، نظرا لارتباط التنمية بالمشاركة المجتمعية المنظمة، التي أصبحت وسيلة لتدبير الشأن المحلي والوطني.

تعريف المجتمع المدني: حسب ما جاء في ندوة المجتمع المدني المنظمة من طرف مركز الدراسات الوحدة العربية لعام 1992 بأنه "يقصد بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلالية عن السلطة لتحقيق أغراض متعددة منها المشاركة في صنع القرار السياسي والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية والتطور"[2].

كما يعرفه مفكر بريطاني بأنه: "عالم ذو علاقة وسطية بين الحكومة والعائلة تشغلها مؤسسات منفصلة عن الحكومة، وتتمتع باستقلالية في علاقاتها مع الحكومة، وأنها تتشكل بشكل تطوعي من أعضاء في المجتمع لحماية أو زيادة اهتماماتهم وقيمهم..."[3].

تعمل جمعيات المجتمع المدني لتأدية أغراض متعددة منها:

- سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي والوطني.
- اقتصادية كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة والارتفاع بمستوى المهنة.
- ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي وفقا لاتجاهات أعضائها.
- اجتماعية للإسهام في العمل الاجتماعي.

[1] - ابتسام، قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (89-90) (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر – باتنة – كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، 2011، ص 56.

[2] - محمد الطاهر، عزيز، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2009، ص 43.

[3] - يوسف، زدام، مرجع سبق ذكره، ص 32.

ومنه يمكن القول بأن العناصر البارزة للمجتمع المدني هي الأحزاب السياسية والنقابات العمالية، الاتحادات المهنية، الجمعيات الثقافية والاجتماعية[1].

الأركان الواجب توفرها لقيام المجتمع المدني:

1- الفعل الإرادي الحر، وليس مفروضا من طرف سلطة الدولة.

2- التنظيم الجماعي على شكل أعضاء، وهو ما يميزه عن باقي المجتمع.

3- التزام أخلاقي وسلوكي بالدفاع عن مبادئ المنظمة، واحترام حقوق الآخرين

إذن يمكن القول بأنه في ظل نظام الحكم المحلي الجيد "الرشيد" good local governance يكون للقطاع الخاص دور "قوي باعتباره مصدرا للفرص والخبرة في مجال التمويل وطلبة الأسواق وآلياتها، خلق مناصب عمل مما يقلل من البطالة. وإقامة شراكات بين القطاع العام والخاص والقطاع التطوعي "المجتمع المدني" والمواطنين المحليين هي أقوى أساس لصنع القرار المحلي الديمقراطي والتطور والتنمية الناجحة[2].

المطلب الثالث: قياس وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي:

ترجع جذور عملية تقييم الأداء المؤسسي إلى بداية القرن ال20 من خلال جهود المدرسة العلمية في التركيز على دراسة الوقت والحركة وأساليب رفع الأداء في المؤسسات، وهو المنهج الذي بدأت معظم الدول والمنظمات في بداية السبعينيات توليه العناية التي يستحقها. ولذلك نجد وحدات الإدارة المحلية وخصوصيتها تهتم بهذا النهج الحيوي الذي يشكل أساسا لتحقيق الكفاءة.

هناك مجموعة من العوامل التي أدت إلى الاهتمام بموضوع تقييم وقياس الأداء المؤسسي وهي:

- التوجه نحو خصخصة الخدمات الحكومية وذلك بالتخلي عن بعض الوظائف لصالح القطاع الخاص والمجتمع المدني، أو الشراكة معهما.

- مطالب دافعي الضرائب بخدمات أفضل وتحسين تقديم الخدمة.

[1] - صالح، ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، من موقع: www.hespress.com/opinions/6246.htm

[2] - مذكرة من الأمين العام، الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المديرية التنفيذية بمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الموئل، الدورة 25، 2001، من موقع: http://www.google.dz/search?hp

– التوجه نحو اللامركزية وتفويض أو نقل السلطة بالمسؤولية.

– حركة إعادة اختراع الحكومة.

تعريف قياس وتقييم الأداء المؤسسي: أولا يجب التعرف على معنى الأداء المؤسسي وهو "المنظومة المتكاملة لنتائج أعمال المنظمة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية" والأداء المؤسسي يشمل ثلاثة أبعاد وهي:

1- أداء الأفراد في إطار وحدتهم التنظيمية المتخصصة.

2- أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة.

3- أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثم يجب التعريف بمعنى التقييم وهو: "قياس مدى كفاءة وجودة المنظمة في مجال تحقيق أهدافها العامة والقانونية، والاستفادة من هذه البيانات من خلال التحليل بغرض تحسين مستوى أداء المنظمة"[1].

ومنه يمكن تعريف تقييم الأداء المؤسسي بأنه "عملية تهدف إلى قياس ما تم إنجازه من قبل المنظمة خلال فترة زمنية محددة، مقارنة بما تم التخطيط له كما ونوعا باستخدام مجموعة من المعايير والمؤشرات مع تحديد أوجه القصور والانحراف – إن وجد – وسبل علاجها في الحاضر والمستقبل". كما عرفه ألدتور حنا D.HANA بأنه "مدى تحقيق للمنظمة للأهداف المحددة لها" وعرفه الباحث ساستري K.sastry بأنه " التعرف على مدى تحقيق المؤسسة أو عدم تحقيقها لأهدافها المتوقعة"[2].

1- سمات عملية تقييم الأداء المؤسسي:

– هو عملية هادفة لأجل التعرف على مدى تحقيق المنظمة لأهدافها المقررة والخطط الموضوعة لها.

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص –ص، 346- 347.
[2] - نفس المرجع ، ص 348.

– هو عملية مستمرة لاستخلاص النتائج التي يجب اتباعها لتصحيح الانحرافات إن وجدت وتحسين الأداء خلال الفترات الزمنية المحددة للإنجاز.

– هو عملية تساعد على وضع أهداف جديدة أو تعديل الخطط القائمة إن تم اكتشاف الخلل فيها أثناء عملية المتابعة والتقييم.

2– أغراض عملية تقييم الأداء المؤسسي: يمكن ذكرها في النقاط التالية:

– تساعد عملية التقييم للأداء المؤسسي في التحقق من مدى قدرة الوحدة المحلية على تحقيق أهدافها.

– تساعد على معرفة مدى الكفاءة في استغلال الإدارة المحلية لمواردها المتاحة.

– تحدد ما يجب أن يعرفه المدير لتحقيق الأداء العالي بكفاءة وفعالية.

– الإسهام في التطوير الشامل للوحدة المحلية.

– خلق التنافس بين الوحدات التنظيمية للوحدة المحلية من خلال تعزيز المساءلة والثواب.

– تحقيق مستوى أفضل من الرضا لدى المواطنين (المستفيدين)[1].

مستويات تقييم الأداء: هناك ثلاث مستويات هي:

المستوى الأول: ويكون فيه تقييم الأداء العام للدولة، مثل عملية تقييم الأداء للقطاع الصحي في الدولة للاستفادة منه في وضع الخطة القادمة للقطاع، أو تقييم سياسة التشغيل المتبعة في دولة ما.

المستوى الثاني: وهو تقييم أداء المؤسسة مثل تقييم أداء البلدية أو الدائرة بشكل عام أو أي وحدة تنظيمية ضمن هيكلها التنظيمي من خلال تطوير مجموعة من مؤشرات الأداء وقياس مستوى الإنجاز الفعلي في ضوء مستويات محددة للأداء المرغوب مثل تقييم أداء مؤسسة استشفائية لبلدية ما وفق المعايير المطلوبة.

[1] - المرجع السابق، ص 349.

المستوى الثالث: ويتضمن تقييم أداء كل فرد من العاملين في المنظمة من خلال تحليل الوظائف التي يقوم بها[1].

نلاحظ أن هذه المستويات تتأثر ببعضها البعض لأنها تشترك في الأهداف العامة لعملية التقييم، فهي مستويات متكاملة مع بعضها البعض.

تعريف معايير الأداء: performance standards définition

هي معدلات قياسية تستطيع إدارة الوحدة المحلية أن تسترشد بها كأساس للتقييم والمراجعة، وذلك بمقارنة النتائج التي تحققها تلك المعدلات.

تعريف مؤشر الأداء: performance indicator définition

يعرف بأنه قيمة مميزة تستخدم لقياس المخرجات أو النتائج لمعرفة ما حققته الوحدة المحلية[2].

إذن يمكن القول بأن عملية قياس وتقييم الأداء للوحدات المحلية في ظل الحكم المحلي هي طريقة لتحسين تقديم الخدمات والمنتجات لتلك الوحدات، من خلال وضع معايير ومقارنة ما تم تحقيقه مع تلك المعايير الموضوعة، وذلك بهدف تطوير الأنشطة والخدمات والمنتجات المقدمة وبمؤشرات تفوق المؤشرات السابقة كما ونوعا وبأقل جهد وتكلفة.

المطلب الرابع: الديمقراطية المحلية

الديمقراطية المحلية هي مشاركة المواطنين المحليين في تدبير شؤونهم المحلية وذلك عن طريق انتخاب ممثليهم في الجماعات المحلية بهدف تشكيل مجالس محلية منتخبة تعمل على تحقيق تنمية شاملة لجهتهم، وتعتبر مشاركة المواطنين المحليين في هذه الانتخابات وكذا نزاهتها مظهرا من مظاهر الديمقراطية وتكريسها[3].

الواقع أن الديمقراطية المحلية اعترتها مقاربتين أكاديميتين هما:

– أن مسألة تحقيق ديمقراطية محلية ترتكز بالأساس على ضرورة وجود نظام سياسي قوي بإمكانه دفع المؤسسات المحلية المنتخبة إلى بلورة ديمقراطية تشاركية تشاورية.

[1] - المرجع السابق، ص 350.
[2] - نفس المرجع، ص 358.
[3] - الديمقراطية المحلية ومؤسسات تفعيلها، مرجع سبق ذكره.

– ضرورة إدراك الأفراد المحليين بأهمية الديمقراطية المحلية في حياتهم المجتمعية ويشعرون بأنهم مسؤولون، ويشاركون في تسيير شؤون المجتمع. مواطنون يؤمنون بالديمقراطية العامة والمحلية، والاهتمام بخدمة الصالح العام، والقيام بالعديد من الأنشطة ذات المصلحة العامة على مختلف أنواعها من انتخابات، وخلق تنظيمات سياسية فاعلة، وتشكيل الجمعيات، والانضمام إلى مجموعات المصالح الخاصة، وكل هذه الأعمال تعبر عما سماه المنظر السياسي البريطاني هارولد لاسكي "تشكيلة الإرادات الإنسانية المنيعة التي لا يمكن طمسها".

إذن فالديمقراطية التشاركية "المحلية" هي شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية مشاركة السكان المحليين في اتخاذ القرار السياسي، وهي تشير إلى نموذج سياسي بديل يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي المحلي[1].

إن جوهر الديمقراطية التشاركية يكمن في جعل المواطن أساس أي فعل مجتمعي تعاقدي. ويأتي تدبير الشأن العام المحلي على رأس أولويات هذا الفعل.

فبدون إشراك فاعل وفعال للمواطن في تدبير شؤونه وطنيا ومحليا تفرغ الديمقراطية من محتواها. وفي مجال مفهوم الديمقراطية التشاركية المحلية نجد الفيلسوف الألماني **يورغنها برماس** يصنفه إلى ثلاث حقوق يتمتع بها كل المواطنين في الدولة دون أدنى تمييز وهي: الحقوق السياسية والحقوق الاقتصادية، والحقوق الاجتماعية والثقافية، في مقابل هذه الحقوق فإن المواطن مطوق بواجبات أبرزها المساهمة في تدبير الشأن العام والمحلي من خلال وجود منتخب واع ومسؤول وناخب مواطناتي يعي حقوقه وواجباته[2].

إن نجاح الديمقراطية المحلية في تدبير الشأن المحلي يقوم على إدراك الدولة بضرورة تخويل الشأن العام المحلي للمواطنين المحليين، وتوفير المناخ المشجع للانخراط في تسيير الشأن المحلي، وتأطير هذا المجال بإطار قانوني يسمح للمواطنين بالاندماج السياسي في مختلف المؤسسات المحلية المنتخبة.

[1] - محمد، بنشريف، (العمل الجمعوي وآفاق الديمقراطية التشاركية)، صحيفة المثقف، العدد 2201، 2012/08/09، من موقع: http://www.almothaqaf.com

[2] - سفيان، بن علي، التسيير الجماعي والديمقراطية التشاركية في الميثاق الجماعي، من موقع: http://www.google.dz/search?hl=12808

لقد غدت الديمقراطية المحلية خيارا استراتيجيا للاعتبارات التالية:

– تطور مفاهيم الديمقراطية ومبادئ تكافؤ الفرص الاجتماعية أفقيا بين مختلف الجهات والمناطق الاجتماعية، وعموديا بين مختلف الطبقات الاجتماعية.

– تطور المفاهيم المرتبطة بالتنظيم العقلاني الرشيد من خلال إسناد المهام المحلية إلى المواطنين والجماعات المحلية.

– توسيع وعاء المشاركة لتدعيم الصيرورة الديمقراطية لصنع القرار المحلي وفق التخطيط العقلاني المتكامل.

– التغيير في وظائف الدولة أدى إلى بروز أدوار طلائعية للمؤسسات المحلية، وفي هذا الصدد نجد المفكر دانييل بيل يقول: "الدولة أصبحت كبيرة بالنسبة للقضايا الصغيرة، وصغيرة بالنسبة للقضايا الكبرى".

– ظهور مفهوم جديد للسلطة والإدارة المحلية التي تستهدف تحفيز الإصلاح على صعيد اللامركزية والحكامة المحلية، وتحديث الإدارة، وكذا تقوية البعد التشاركي للمواطن، وإيصال صوته وتفعيل مسألة التعاقد بين المنتخبين والناخبين، وكل ذلك يساهم في رعاية المصالح المحلية، وحفظ الأمن والاستقرار وتحقيق السلم الاجتماعي[1]. إن الحكم المحلي يوسع من دائرة الديمقراطية المحلية من خلال مشاركة المواطنين في الإدارة المحلية، وبالتالي إتاحة الفرصة لهم في اتخاذ وتنفيذ القرارات السياسية التي تمس مصالحهم الذاتية بما يحقق الصالح العام المحلي والوطني، ذلك لأن نظام الحكم المحلي يقدم للمواطنين نوعين من المشاركة هما:

– المشاركة في التعبير عن وجهة نظر الجماعة المحلية.

– المشاركة في التقديم الفعلي للخدمات من خلال عملية انتخاب المجالس المحلية ومن خلال إتاحة الفرصة للمواطنين للتأثير على مجريات الأمور في الوحدات المكونة للحكم المحلي عن طريق أخذ رأي المواطنين المحليين في السياسة المحلية ونفوذ جماعات الضغط المحلية[2].

[1] - المرجع السابق، ص 1.

[2] - أحمد، بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية)، جامعة الحاج لخضر – باتنة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2006/2005، ص 10.

الفصل الثاني

تطوير الحكم المحلي في ظل التحول إلى القطاع الخاص

- **تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس**
  - من حيث مستويات المجالس المحلية وطرق تشكيلها
  - من حيث اختصاصات المجالس المحلية
  - من حيث علاقتها بالسلطات المركزية
- **الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص**
  - الحكم المحلي في ظل الشراكة مع القطاع الخاص
  - دور الحكم المحلي في ظل الشراكة
  - الحكم المحلي في ظل المنافسة

المبحث الأول: تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس المحلية

تمهيد:

تعد المجالس المحلية المنتخبة وعلى اختلاف تشكيلاتها ومستوياتها في العالم العربي، وباقي دول العالم الإطار القانوني للممارسة الديمقراطية ومدرسة للتكوين في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية وغيرها وذلك من خلال تجسيد مبدأ اللامركزية وممارسة الديمقراطية المحلية في تسيير شؤون المجتمع المحلي وإشراك المواطنين المحليين في صنع القرار. فالمجالس المحلية تجسد فكرة توزيع الوظائف بين السلطة المركزية والحكم المحلي، خاصة وقد ثبت يقينا في كل الدول أن أعباء التنمية وتلبية حاجيات المواطنين لا يمكن أن تتولاها الدولة لوحدها بل يجب الاستعانة بالحكم المحلي من خلال المجالس المنتخبة والوحدات المحلية المكونة له. فالمجالس المحلية تجسد فعلا مبدأ الديمقراطية المحلية على أرض الواقع إذ يتمكن كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية والوطنية[1]. فالمصالح المحلية التي تمس شؤون الإقليم والمواطنين المحليين مباشرة في الأصل يجب أن تترك لإدارة الحكم المحلي كونها الأقرب للأفراد بما يفرض إدارة هذه الحاجيات عن طريق مجلس منتخب.

لقد ازدادت أهمية المجالس المحلية المنتخبة حيث برز على الصعيد الدولي في مطلع التسعينيات فكرة الحكم الراشد وما تستوجبه من آليات منها المشاركة في الحكم وبعث وتعزيز النظام الديمقراطي وآلية الفعالية والشفافية والشرعية والاستجابة والمساءلة وغيرها. ونتيجة لذلك سارعت العديد من الدول ومنها الدول العربية إلى تبني نظام الحكم المحلي وتعديل وحتى تغيير تشريع الإدارة المحلية تكريسا لمقتضيات الحكم الراشد، سواء على صعيد تشكيل المجالس المحلية المنتخبة أو على صعيد ملاءمة الاختصاصات المنوطة به[2].

أو على صعيد إعطاء المواطنين المحليين والقطاع الخاص والمجتمع المدني دورا على مستوى الممارسة للشؤون المحلية.

[1] - عمار، بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 145.
[2] - نفس المرجع ، ص 146.

إذ انه لا يمكن الحديث عن تنمية محلية وخطط ناجحة دون الاعتراف للقطاع الخاص بأن يمارس دوره من أجل النهوض بأعباء التنمية إلى جانب باقي الأطراف، وهو ما يستوجب الاحتكاك بالأجهزة الرسمية للدولة ممثلة في المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الحكم المحلي.

المطلب الأول: من حيث مستويات المجالس المحلية وطرق تشكيلها

1- مستويات المجالس المحلية في الدول العربية: تختلف المستويات المشكلة للهياكل والوحدات المحلية للحكم المحلي في الدول العربية من دولة إلى أخرى وذلك تبعا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية... كما تختلف وتتنوع من حيث المصطلحات والمفاهيم المستخدمة في مجال الحكم المحلي في العديد من الدول العربية، فمثلا في الجزائر يستخدم مصطلح الجماعات المحلية أما في دول أخرى كمصر وسوريا يستخدم مصطلح الإدارة المحلية وفي اليمن يستخدم مفهوم السلطة المحلية، في حين تستخدم كلا من السعودية والأردن والبحرين وقطر ولبنان مصطلح البلديات، ضف إلى ذلك أن المستويات المحلية المكونة للبناء التنظيمي للحكم المحلي في الدول العربية تختلف ويتراوح عددها بين مستوى واحد وخمس مستويات، فمثلا في الجزائر مستويين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية كلاهما يتمتع بالشخصية المعنوية في شكل علاقة هيراركية بين البلدية والولاية تتوسطهما الدائرة وهي العلاقة التي يتجلى فيها نظام عدم التركيز الإداري الذي تجسده الدائرة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح الولاية على المستوى الإقليمي الذي تجتمع فيه مجموعة من البلديات مما يسهل عملية رقابة الولاية على البلديات التابعة لها إقليميا[1].

وكلا من البلدية والولاية تنشأ بموجب قانون حسب المادة 1 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 1 من قانون الولاية رقم 07/12.

في حين نجد في مصر عملا بالقانون رقم 52 الصادر في 1975 فإن الهيئات المحلية في مصر تسمي وحدات الحكم المحلي وتشمل 5 مستويات هي المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء،

[1] - ناجي، عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العمومية، من موقع: www.bchaid.net/.../index.php

والقرى، وحسب القانون رقم 43 لسنة 1979 فإن كل المستويات الخمسة تتمتع بالشخصية المعنوية ويتم إنشاء هذه المستويات من الوحدات المحلية وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها أو إلغائها بكيفيات مختلفة[1] فمثلا المحافظة تنشأ بموجب قرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاقها مدينة واحدة كالإسكندرية والقاهرة في حين أن المراكز والمدن والأحياء تنشأ بقرار رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة[2]، في حين نجد دول أخرى كالأردن وقطر ولبنان والبحرين تتكون فيها الوحدات المحلية للحكم المحلي من مستو واحد، فمثلا في الأردن نجد البلديات كمستو محلي وحيد إلى جانب المحافظات التي تنفي عنها صفة وحدة محلية لأنها تمثل جزء من وزارة الداخلية وبالتالي فهي وحدة عدم التركيز وكذلك نجد مجالس القرى التي لا يمكن اعتبارها وحدة محلية فهي لم تكن سوى تجمعات سكانية تنقصها الأهلية.

ومن هنا يمكن ملاحظة وجود تقسيمات إدارية في بعض الدول العربية لا تمثل وحدات للحكم المحلي لعدم توفر المقومات والعناصر الخاصة بوحدات الحكم المحلي، فعلى سبيل المثال يوجد ما يسمى بالمحافظات في كل من الأردن، السعودية، لبنان، البحرين إلا أن تلك المحافظات لم تمنح الشخصية المعنوية أو الاستقلال المالي أو الإداري ولا توجد بها مجالس محلية منتخبة وهو الأمر الذي ينفي عنها صفة وحدات الحكم المحلي. كما أن هناك بعض الدول العربية التي جعلت لبعض المدن تنظيما خاصا بها كما حدث في مصر حيث خول بمقتضى القانون رقم 9 لعام 1989 المعدل لبعض أحكام قانون الإدارة المحلية رقم 43 لعام 1979 إصدار تنظيم خاص لبعض المدن المصرية ذات الأهمية الخاصة وذلك بهدف تنميتها وهذا ما حصل لمدينة الأقصر ذات الأهمية التاريخية[3]، حيث نجد في قرار رئيس الجمهورية رقم 153 لسنة 1989 بالنظام الخاص بمدينة الأقصر الذي جاء في مادته الأولى بأن مدينة الأقصر مدينة ذات أهمية خاصة بطابعها الأثري والحضاري العريق، وباعتبارها ملتقى سياحيا عالميا وواجهة حضارية لجمهورية مصر العربية[4]. كما

[1] - عمر، صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1980، ص 75.
[2] - أحمد، خالد علام، العمران والحكم المحلي في مصر، ط1، مصر: مكتبة الأنجلو مصرية للنشر والتوزيع، 2000، ص – ص، 150-151.
[3] - محمد، علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 85.
[4] - عبد الفتاح، إبراهيم بهنسي، التنظيم القانوني للإدارة المحلية، ط1، مصر: مكتبة الأشعار الفنية، 1997، ص 197.

نجد في الأردن الوضع نفسه حيث جاء في المادة الثالثة من قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 أنه "باستثناء أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البتراء..." بالإضافة إلى مواد أخرى وهذا ما يعني منح هذه المناطق وضعا خاصا[1]، وما يلاحظ هنا وجود مثل هذه التباينات داخل الدولة الواحدة حيث تتميز بعض المدن من حيث المساحة الجغرافية والمقومات الاقتصادية والاجتماعية والوعاء الضريبي الكبير في حين لا تتوفر تلك المقومات لمدن أخرى – لوحدات حكم محلي أخرى – وهذا ما يسهم في إحداث عدم التوازن في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الدولة.

2- طرق تشكيل المجالس المحلية في البلدان العربية: إن أهم مقومات الحكم المحلي هو وجود مجلس محلي يمثل المواطنين المحليين لإدارة مصالح متميزة ضمن رقعة جغرافية محددة. وقد اختلفت الدول العربية في طريقة تشكيل وتنظيم المجالس المحلية كما يلي:

أ- أنماط المجالس المحلية وحجم العضوية فيها: يسود في الدول العربية نمطان للمجالس المحلية هما:

– **نظام المجلس الواحد:** وهذا يعني وجود مجلس محلي واحد لكل وحدة من وحدات الحكم المحلي تكون مسؤوليته هي القيام بالأعمال التقريرية أي وضع السياسات العامة فهو بمثابة مجلس شعبي محلي، وفي نفس الوقت يقوم بالأعمال التنفيذية فهو بمثابة مجلس تنفيذي، بما يعني أن هذا النوع من نظام المجلس الواحد يقوم بالأعمال التقريرية والأعمال التنفيذية في آن واحد فمثلا نجد هذا النظام في الأردن، لبنان، البحرين، السعودية، ويتميز هذا النظام بوجود عدد قليل من الأعضاء يتيح القدرة على مناقشة جدول الأعمال واتخاذ قرارات تنفيذية ويساعد في تنفيذ السياسات العامة ويتصف حجم المجالس المحلية في هذا النظام بالاعتدال وتأخذ بعض الدول العربية بهذا النظام على اعتبار أن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية ويؤكد على منع ازدواج العمل وحدوث صراع في حال الأخذ بتنظيم المجلسين[2]، كما يجب في ظل هذا النظام التحديد الدقيق لاختصاصات

[1] - محمد علي، الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 154.

[2] - محمد، محمود الطعامنة، وسمير، محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 399.

المجالس المحلية واختصاصات الحكومات المركزية ويقضي على ظاهرة الازدواج الوظيفي، والجدول التالي يوضح حجم المجلس المحلي الواحد لبعض الدول العربية.

التسلسل	الدولة	حجم المجلس المحلي	ملاحظات
1	الأردن	7 – 11 عضو	أمانة عمان الكبرى 40 عضو
2	لبنان	9 – 24 عضو	حسب عدد السكان
3	البحرين	10 أعضاء	
4	السعودية	4 – 14 عضو	
5	قطر	29 عضو	

جدول رقم (2): حجم المجلس المحلي الواحد[1]

نظام المجلسين المحليين: إن الدول التي تلجأ إلى إنشاء مجلسين الأول هو مجلس تقريري منتخب ويتشكل مباشرة من قبل المواطنين المحليين ويناط به اختصاصات تقريرية مثل وضع السياسات العامة المحلية وتحديد أولويات العمل ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة ومجلس تنفيذي يناط به تنفيذ السياسات والمشروعات والخدمات المحلية والإشراف على المكاتب التنفيذية للمستويات المحلية الأدنى كما هو الحال في مصر مثلا والجزائر، والجدول التالي يوضح ذلك:

[1] - المرجع نفسه ،ص 400 .

	الدولة	حجم المجلس الشعبي	ملاحظات
1	سوريا	30 -100 عضوا لمجلس المحافظة 20-50 عضوا للمدينة 10-25 عضوا في البلدة والقرية والوحدة الريفية	60% من الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة (المدينة والبلدة)
2	السودان	20-30 عضوا (للمحلية)	10% من العضوية للنساء
3	مصر	10-14 عضوا من كل مركز أو قسم إداري (المجلس الشعبي للمحافظة) 12-18 عضوا عن المدينة عاصمة المركز (المجلس الشعبي للمركز والمدينة والحي) 24 عضو للمجلس الشعبي للقرية	50 % للعمال والفلاحين
4	اليمن	15 عضوا (للمحافظات) 18-30عضو (للمديريات)	
5	الجزائر	المجلس الشعبي البلدي يتكون من: 7 – 33 عضو حسب قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 و13-43 حسب قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012	

جدول رقم (03): حجم المجالس الشعبية في نمط نظام المجلسين[1]

[1] - المرجع نفسه ،ص 401 .

وما يمكن ذكره هو أن معظم الدول العربية التي تأخذ بنظام المجلسين يتم تعيين رؤسائها وأعضائها من قبل الحكومة المركزية، فمثلا في الجزائر فإن الولاية طبقا للمادة 8 من قانون الولاية رقم 09/90 الصادر في 1990 تقوم على هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي كهيئة تقريرية يكون منتخبا من قبل الشعب والوالي كهيئة تنفيذية يكون معينا من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية والنص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 طبقا للمادة 78 منه[1].

إن تطبيق مثل هذا النمط في بعض الدول العربية أسهم فيما يلي:

– توزيع الاختصاصات المحلية بين الاجهزة المحلية بجناحيها التنفيذي والتقريري وبينها وبين الحكومة المركزية من ناحية أخرى.

– افتقاد المجالس الشعبية التقريرية إلى القيام بدور فاعل في الرقابة والإشراف ومساءلة القيادات التنفيذية (لأنها معينة من قبل الحكومة المركزية).

– ازدواج العمل والصراعات التي تنشأ بين كل من المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية.

ب– أسلوب تشكيل المجالس: توجد عدة أساليب لتشكيل المجالس المحلية تتمثل في الانتخاب والتعيين والجمع بينهما، وقد اختلفت الدول العربية في أسلوب تشكيل المجالس المحلية من دولة لأخرى، بحيث تختار كل دولة ما يناسب ظروفها وخاصة فيما يتعلق بمستوى التعليم والوعي لدى مواطنيها، كما أن أسلوب تشكيل المجالس المحلية من حيث الانتخاب أو التعيين قد يختلف داخل بعض الدول ذاتها فمثلا في الجزائر نجد المجلس الشعبي البلدي يتشكل عن طريق الانتخاب السري العام المباشر كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، في حين نجد أن المجلس التنفيذي للولاية يتشكل عن طريق التعيين والمتمثل في الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي المنتخب. وهو ما يجسد الأسلوب المختلط أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في هيئتي الولاية، وفي تونس يتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية ويتم تعيين أعضاء مجالس الجهات، وما يلاحظ في الأسلوب المختلط هناك نوعان هما: الأسلوب المختلط في تشكيل المجالس مع الفصل

[1] - محمد، الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 190.

المجلسي كما هو الحال في الجزائر بالنسبة للولاية "مجلس شعبي ولائي منتخب + مجلس تنفيذي ولائي معين"، أو الأسلوب المختلط مع الدمج المجلسي كما هو الحال في الأردن حيث يكون أعضاء المجلس البلدي نصفهم معين والنصف الآخر منتخب كما جاء في المادة 2 من القانون رقم 70 لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات أنه "يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير ويتم انتخاب نصف هذا العدد انتخابا مباشرا ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات[1].

والجدول التالي يبين أساليب تشكيل المجالس المحلية في بعض الدول العربية:

		أسلوب تشكيل المجالس المحلية		
التسلسل	**الدولة**	**الانتخاب**	**التعيين**	**الجمع بين الانتخاب والتعيين**
1	الأردن			/
2	سوريا			/
3	لبنان	/		
4	السودان	/		
5	مصر	/		
6	البحرين	/		
7	السعودية		/	
8	قطر	/		
9	اليمن	/		
10	تونس	/	/	

الجدول رقم 4: أساليب تشكيل المجالس المحلية في بعض الدول العربية[2]

[1] - هاني، علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية والحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 54.

[2] - المرجع نفسه ،ص 402 .

العوامل المؤثرة في التقسيم الإداري للمحليات:

– الأهداف المطلوب تحقيقها فمثلا أهداف الأمن الداخلي تتطلب في التقسيم مواصفات تختلف عن المواصفات التي تتطلبها تنمية الاعتماد على الموارد الذاتية.

– اتساع المنطقة الجغرافية: إن الاتساع والضيق سيؤثران بالتأكيد على إمكانية التقسيم ومعقوليته مثل ضرورة تكييف التواجد والإشراف الإداري وتقسيم الاعباء بين المحليات.

– أوعية الخدمات المحلية: أي عدد المستفيدين من تلك الخدمات حيث تعنى الزيادة كبرا في الوعاء والعكس فإن ضآلة عدد السكان تعني انخفاضا شديدا في الخدمات المحلية المطلوبة وبالتالي في حجم الأجهزة المحلية اللازمة لتقديم تلك الخدمات والعكس[1].

– التجانس بين أفراد المجتمع المحلي لأن التقارب والتشابه والتجانس بين أعضاء مجتمع هو أحد مقومات إقامة كيان متميز لهذا المجتمع، وذلك يعني أنه كلما توافرت الوحدة الاجتماعية للمجتمع المحلي كلما كان أصلح لإقامة وحدة محلية مستقلة به.

– توافر الموارد المالية ويقصد بذلك أن يتوافر للوحدة المحلية قدر من الموارد المالية الذاتية لتغطية جانب كبير من مصروفاتها، لكي يتمكن المجلس المحلي من الاضطلاع بمهامه بالمستوى الذي يرضي الناخبين وإلا اضطر المجلس إلى الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية بدرجة تهدد استقلال الوحدة المحلية، فمن يملك المال بالضرورة يستطيع التأثير في القرار.

– المشاركة الشعبية: من المفترض في المحليات أن يراقب المواطنون أعمال مجلسهم المنتخب وأن يراقب هذا المجلس أعمال الأجهزة الإدارية ولا تحقق هذه الرقابة بفعالية، أي لا تتحقق المشاركة المشاركة الشعبية بحق، إلا إذا كان حجم الوحدة المحلية في الحدود المعقولة، لتيسر أولا لعضو المجلس أن يتصل بناخبيه ويجتمع بهم ويتعرف على احتياجاتهم التي ستكون متقاربة بنسب محدودية عددهم، وليتيسر ثانيا لعضو المجلس أن يراقب الأجهزة الإدارية غير المتضخمة[2].

[1] - مصطفى، محمود أبو بكر، الإدارة العامة رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، ط1، الدار الجماعية للنشر، ص 329.
[2] - المرجع نفسه، ص 332.

تقييم أساليب تشكيل المجالس المحلية:

من خلال دراسة أساليب تشكيل المجالس المحلية يتبين أن معظم الدول العربية قد اتخذت من أسلوب الانتخاب المباشر طريقة في تشكيل مجالسها المحلية من منطلق أن هذا الأسلوب يؤدي إلى التوسع فيما يسمى باللامركزية الإقليمية إلى استعمال الحريات الفردية ويتفق مع مبدأ الديمقراطية الذي يفترض مشاركة المواطنين وممثليهم في إدارة الشؤون المحلية إضافة إلى أن أعضاء المجالس المحلية يعتبرون الممثلين الحقيقيين لأكثرية السكان المحليين والقادرين على إدارة الشؤون المحلية والقيام بالخدمات وإشباع حاجات المواطنين[1].

من ناحية أخرى نجد دولا تعارض هذا الاتجاه على اعتبار أن المجالس المحلية وأعضاءها سوف يراعون مصالحهم الخاصة والمحلية بدلا من مراعاة المصلحة العامة وهذا يشكل خطرا على المصالح القومية كما أن أسلوب الانتخاب في رأي المعارضين لا يؤدي بالضرورة إلى وجود أعضاء أكفاء مؤهلين لأنه قد يتم انتخابهم بسبب انتمائهم إلى الأحزاب السياسية أو بسبب مركزهم المالي أو العشائري أو لأسباب شخصية وليس بسبب كفاءتهم ولذلك فإن أسلوب التعيين يقود إلى وجود أعضاء ذوي كفاءات ومهارات قيادية.

كما أن بعض الدول العربية لجأت إلى أسلوب الجمع بين التعيين والانتخاب كفلسفة أساسية يحقق من خلالها مبادئ الديمقراطية والمشاركة الشعبية من جهة والحفاظ على الكفاءة الإدارية لتوفير قيادات إدارية مؤهلة وقادرة على القيام بالمهام والأنشطة المطلوبة منها بكل فعالية واقتدار وهذا لا يمكن تحقيقه عن طريق أسلوب الانتخاب لوحده.

الدول التي تتبع أسلوب الانتخاب المباشر للمجالس المحلية في الحقيقة هي دول تتبنى نمط المجلسين المحليين وما يلاحظ عليها أنها تلجأ إلى أسلوب التعيين لتشكيل المجالس المحلية التنفيذية، كذلك أنها تلجأ إلى تعيين رؤساء المجالس التنفيذية المعينة[2].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 406.
[2] - المرجع نفسه، ص 106.

المطلب الثاني: من حيث اختصاصات المجالس المحلية

يخضع تحديد الاختصاصات للوحدات المحلية في الدول العربية لاعتبارات عديدة تستمد مبادئها من الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والإداري لكل وحدة محلية ومن البيئة العامة والظروف العامة الأمنية الداخلية والخارجية لكل دولة، وعليه فإن الدول العربية تختلف في الأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بين توزيعها بصفة عامة مجملة، وتحديدها على سبيل الحصر وفي هذا الصدد يتم توزيع اختصاصات المجالس المحلية وفق أسلوبين هما:

أ- الأسلوب الإنجليزي: ومؤداه أن يبين المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة المركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاص الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

ب- الأسلوب الفرنسي: ومؤداه أن يعهد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة[1].

إذن يمكن استعراض طبيعة اختصاصات المجالس المحلية كما يلي:

1- توزيع الاختصاصات بصفة عامة: وهذا يعني أن يتم توزيع الاختصاصات طبقا لقاعدة عامة ويتم بموجبها اضطلاع الهيئات المحلية بأي اختصاصات محلية لا يعتبرها القانون من اختصاصات الحكومة المركزية، وهذا يعني أن تكون اختصاصات واسعة وأن يترك للمجالس المحلية حق تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية التي تدخل في اختصاصاتها، وذلك لا يعني حرية هذه الوحدات في تحديد الاختصاصات لأن ذلك يخضع لرقابة الحكومة المركزية لأجل منع الهيئات المحلية من تجاوز اختصاصاتها إلى اختصاصات مركزية كذلك لضمان عملها ضمن نطاق المصلحة العليا للدولة[2].

وقد اختلفت الدول العربية في الأخذ بأحد هذين الأسلوبين فمثلا دول المغرب العربي تأخذ بهذا الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات للوحدات المحلية متأثرة في ذلك بالأسلوب الفرنسي.

[1] - محمد، الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 64.
[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 407.

إذ نجد الجزائر قد اتبعت الأسلوب الذي يعنى بتحديد اختصاصات الحكومة المركزية وترك المجال غير محدد للوحدات المحلية إذ نجد الدستور ينص على المبادئ والأسس العامة التي توجه عمل الهيئات المحلية التي يحددها القانون فيما بعد كما هو الحال في قانون البلدية رقم 08/90 الصادر في 1990/04/07 والذي عدل بالقانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والذي تم فيه تحديد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من خلال تحديد اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع بالازدواج الوظيفي بصفته ممثلا للدولة وممثلا للبلدية. كما أعطيت له صفة الضبط الذي هو نوعان ضبط إداري ويمارسه بمعاونة الموظفين المحليين كما يمارس وظيفة الضبط القضائي بوصفه ضابط الشرطة القضائية لكن في دائرة البلدية التي تتبعه وحسب ما جاء في المادة 28 من قانون للإجراءات الجزائية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بوظيفة الضبط الإداري بوضفه ممثلا للقضاء وليس السلطة التنفيذية[1] .

وبصفة عامة يمكن ذكر أهم الاختصاصات المخولة للمجالس المحلية بالجزائر والمتمثلة في بحث ودراسة وسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية في الإقليم وتتخذ القرارات اللازمة بشأنها وتعمل على تحسين الخدمات في هذه الميادين، وتتخذ القرارات في مجال الاستثمارات، وإنشاء المرافق المحلية منها تنظيم وصيانة الطرق وإنشاء الحدائق، ومرافق التعليم، والمرافق المتعلقة بالشؤون الاجتماعية وإنشاء دور لرعاية الأطفال والأمومة، ودور العجزة وذوي العاهات، والمنشآت المتعلقة بالمرافق الصحية لتلبية حاجات الأفراد وإنشاء المكاتب والمتاحف والمسارح ودور التنمية، وإدارة أملاك البلدية واستغلالها والتصرف فيها[2].

وما يلاحظ أن هناك تراجع ونقص في الصلاحيات كما كان عليه قبل 1989 حيث أن المشرع اتبع في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية الطابع العام وترك التفاصيل للقوانين والتنظيمات وهذا يعني اتساعا في حجم الصلاحيات بما لا يتناسب مع حجم السلطة المتنازل عنها

[1] - كمال، دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباط للشرطة القضائية، ط1، الجزائر: دار هومة، 2004، ص 10.
[2] - فريدة، مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون)، جامعة منتوري – قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص 199.

لصالح المجالس المحلية، فالسلطة المركزية هنا تخلت عن المهام المكلفة لصالح السلطات المحلية دون أن تمنح لها الوسائل المطابقة واللازمة للقيام بهذه المهام[1].

كما نجد أن لبنان قد اتبعت هذا التوجه، حيث منح المشرع اللبناني اختصاصات عامة، دون ان يكون ذلك على سبيل الحصر في معظم الأمور المحلية التي لا بد للبلديات القيام بها، إضافة للاختصاصات الاختيارية التي منحت لها، خاصة في ميادين الإسكان والصحة، المتاحف، النقل العام وبموجب هذا الاسلوب أعطيت البلديات أيضا حق الإعراب عن توجهاتها في سائر الموضوعات ذات المصلحة المحلية[2]. وضمن هذا السياق لجأ المشرع المصري إلى تبني أسلوب التعميم ثم التخصيص عند بناء وتنظيم اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية بحيث منحها حق إنشاء وإدارة جميع المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصاتها ثم حدد هذه الاختصاصات بصورة مفصلة في اللائحة التنفيذية. فاختصاصات المجالس المحلية في مصر متنوعة التي أوكلها القانون الحالي رقم 43 لسنة 1979 والمعدل بالقانون رقم 50 لسنة 1981 والقانون رقم 168 لسنة 1982 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 314 لسنة 1982 للمستويات الخمسة التي يتألف منها نظام الإدارة المحلية في مصر، فبينما حدد القانون اختصاصات وقوة الصلاحيات التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية، تولت اللائحة التنفيذية تحديد مجالات الاختصاصات من حيث توزيع المرافق المحلية على هذه المجالس حسب ما جاء في المادة 20 من القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل فإنه: "تتولى وحدات الحكم المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة والواقعة في دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصاتها وفي حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة، مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الجمهورية مرفقا قوميا"[3]. إذن اختصاصات المجالس المحلية في مصر بمستوياتها الخمسة تتمثل في الإشراف والرقابة على المرافق العامة الواقعة داخل

[1] - محمد، صافو، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة: دراسة حالة ولاية تيسيمسيلت (07/02)، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، ص 54.

[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

[3] - خالد، سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة: المملكة المتحدة – فرنسا – يوغسلافيا – مصر – الأردن، ط3، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993، ص 187.

نطاق الوحدة المحلية والإشراف على تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في نطاق الوحدة المحلية، كذلك تقديم الاقتراحات المتصلة بالحاجات العامة للوحدة المحلية ورفعها إلى السلطات المركزية، وكذلك الإشراف والرقابة على المجالس المحلية الأقل مستوى والتنسيق بينها[1]، فمثلا نجد لمجلس المحافظة سلطة رئاسية بالنسبة للمجالس المحلية الأخرى من حيث الإشراف والرقابة عليها بالتصديق أو الاعتراض على قراراتها والموافقة على اقتراحاتها بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاقها[2]. غير أنه ما يمكن ملاحظته هو أن معظم هذه الاختصاصات إن لم نقل جميعها هي أنشطة الوزارات المركزية بحكم العمل بها عادة ما يفوض فيه مديرو المصالح والمديريات تفويضا لا تخويلا أو نقلا[3]، كما أن المجلس الأعلى للحكم المحلي الذي حل محل مجلس المحافظين بموجب القانون المعدل رقم 50 لسنة 1981 قد تضاءلت اختصاصاته فلم يحض إلا باختصاصات محددة.

أما إذا نظرنا مثلا إلى الاختصاصات التي تمارسها البلدية في الأردن كوحدة إدارية لا مركزية استنادا إلى القرارات التي يتخذها المجلس البلدي بهذا الشأن، وقد عددت المادة 41 من قانون البلديات هذه الاختصاصات تحت عنوان وظائف المجلس على النحو التالي: "مع مراعاة أي تشريع آخر تناط بمجلس البلدية الوظائف والسلطات والصلاحيات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منطقة البلدية، ويحق له أن يمارسها مباشرة على أيدي موظفيه ومستخدميه، وأن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، وان يعطى بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو شركات لمدة لا تتجاوز ثلاثين سنة، ويشترط في هذه الحالة حصول موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه[4]. ويمكن تلخيص أهم الاختصاصات كما وردت في المادة 41 من قانون البلديات على النحو التالي: التخطيط والتنظيم، الخدمات العامة، منح التراخيص، أعمال الرقابة، اختصاصات وقائية، إعداد الميزانيات والتصرف بأموال البلدية، تعيين الموظفين وعزلهم، وضع

[1] - محمد، علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 105.
[2] - خالد، سمارة الزغبي، مرجع سبق ذكره، ص 187.
[3] - نبيل، الحسيني النجار، الإدارة العامة والنظرية والتطبيق، ط1، دار الأصدقاء للطباعة ، 1998، ص 444.
[4] - هاني، علي الطهراوي، مرجع سبق ذكره، ص 95.

الأنظمة. بالإضافة إلى الاختصاصات التي حددتها المادة 42 من القانون رقم 29 لسنة 1955 لرئيس المجلس البلدي[1].

عموما ما يمكن ملاحظته عن أسلوب توزيع الاختصاص بصفة عامة أنه بموجبه تترك السلطات المركزية العديد من الاختصاصات والسلطات ذات الطابع المحلي لصالح المجالس المحلية وذلك من خلال ذكر التشريع السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات المحلية بكيفية عامة وغير محددة، غير أن الحكومات العربية التي تتبع هذا الأسلوب أحاطته بمجموعة من القيود ممثلة في أنواع الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية من طرف الحكومة المركزية والهيئات التابعة لها، فمثلا المجالس المحلية في الجزائر تتعرض لرقابة مشددة وتضييق وتقليص في الصلاحيات من خلال رقابة الوالي كسلطة تابعة للسلطة المركزية، والدائرة كفرع إداري تابع للوالي، وهذا ما يجعل هذه المجالس غير قادرة على القيام بكامل أعمالها وصلاحياتها، والحال نفسه في مصر من خلال مراقبة المحافظ لعمل المجالس المحلية، بالإضافة إلى مراقبة المجلس الأعلى للحكم المحلي، والوزير المختص بالشؤون المحلية. وعلى العموم فإن الدول العربية المتبعة لهذا الأسلوب تكون فيها الرقابة المركزية مشددة من طرف السلطات المركزية والهيئات التابعة لها على الوحدات المحلية.

2- توزيع الاختصاصات على سبيل الحصر: في هذا النوع من الأساليب المتبعة في توزيع الاختصاصات ينص المشرع على المسائل التي تدخل في اختصاص المجالس المحلية، بحيث يحدد اختصاص كل مجلس محلي بصورة واحدة وما عداها فهو من اختصاص السلطات المركزية. وطبقا لهذا الأسلوب فإنه لا يجوز لأي هيئة محلية مباشرة أي اختصاصات خارج هذا التحديد حيث أنه في حالة ممارسة سلطة محلية لاختصاصات خارج ما حدد لها فهو عمل باطل بمقتضى تعدي الاختصاص[2].

[1] - المرجع السابق، ص ص 101 – 103.
[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

إن هذا الأسلوب نجده متبع في معظم دول الخليج العربي اقتداء بالأسلوب الإنجليزي. وما يلاحظ أيضا على هذا الأسلوب هو تضييق في اختصاصات المجالس المحلية من خلال تحديد المشرع لاختصاصات الوحدات المحلية وأيضا إخضاع هذه المجالس المحلية للرقابة المركزية.

بصفة عامة، ومن خلال دراسة أساليب توزيع الاختصاصات في الدول العربية نلاحظ ما يلي:

1- إن ما يلاحظ على ممارسة المجالس المحلية في الدول العربية من اختصاصات يعتبر ضيقا ومقصورا على بعض الخدمات التقليدية البسيطة مثل النظافة، النقل، دون أن يمتد اختصاصها ليشمل العديد من الاختصاصات الهامة، فمثلا نجد الكثير من المجالس والوحدات المحلية في الدول العربية لا يمتلك حق ممارسة أي اختصاصات اقتصادية أو إنمائية، وهذا ما يتنافى مع الاتجاهات المعاصرة في منح المزيد من الاستقلال المالي والإداري للمحليات.

2- معظم الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية تنحصر في الرقابة أو الإشراف على بعض الخدمات المحلية.

3- لجوء الحكومة المركزية في معظم الدول العربية إلى تقليص اختصاصات المجالس المحلية فيها من خلال إنشاء هيئات عامة قومية تمارس بعض الاختصاصات الممنوحة أصلا لتلك الوحدات المحلية مثل المجلس الأعلى للحكم المحلي في مصر.

4- تدخل الحكومات المركزية بالمصادقة على معظم القرارات التي تصدر عن الوحدات المحلية في كثير من الدول العربية، الأمر الذي يجعل المجالس المحلية لا تمارس سلطة فعلية مستقلة في إدارة الخدمات المحلية[1].

المطلب الثالث: من حيث علاقة المجالس المحلية بالسلطة المركزية:

إن العلاقة الناشئة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، وكذا أنواع الرقابة المفروضة على المحليات تختلف في الدول العربية من دولة لأخرى، وذلك تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتبعا لنوع السلطات والصلاحيات الممنوحة، ودرجة

[1] - المرجع السابق، ص 409.

الاستقلالية لهذه المحليات وأيضا تبعا لعدد المستويات ومدى التدرج في العلاقة بينها. ولذلك نجد في الدول العربية أن كل دولة تبني نظام العلاقة والرقابة بين الوحدات المحلية والسلطات المركزية بما يتلاءم مع ظروفها وأمنها.

إن الدول العربية قد اتبعت كلا الأسلوبين – الفرنسي والبريطاني – في توزيع الاختصاصات بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية مع درجة أقل من الاستقلالية وحرية العمل بما يتفق مع ظروفها.

إن العلاقة بين الأجهزة المركزية والوحدات المحلية للحكم المحلي في الدول العربية يمكن تبيانها من خلال النقاط التالية:

1- إن مسألة استحداث الوحدات المحلية يتم من قبل الحكومة المركزية ولم يكن دور حقيقي في هذا المجال للسلطة التشريعية التي انحصر عملها في سن قوانين الإدارة المحلية والاختصاصات ومنح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية، والوحدات المحلية في حد ذاتها لا تستطيع إنشاء أي مرفق عمومي إلا بعد موافقة الحكومة المركزية أو الفروع التابعة لها بإنشاء ذلك[1].

2- فيما يخص الرقابة المركزية على أعمال المجالس المحلية نجد هناك شدة ومغالاة في الرقابة، حيث أن للحكومة المركزية أو ممثليها في الأقاليم الحق في إلغاء قرارات المجالس المحلية ليس للمشروعية فقط – أي عدم تقيد المحليات بالقواعد القانونية والتشريعية الحاكمة – بل تمتد إلى التدخل في مدى ملاءمة تلك القرارات، وهذا يمثل انحرافا واضحا عن فلسفة الحكم المحلي الذي يتيح للحكومة المركزية سلطة الرقابة على المشروعية دون الملاءمة، حفاظا على استقلالية الوحدات المحلية التي تمثل الشريك الأساسي للحكومة المركزية.

قد عملت الدول العربية على تنويع الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية لأجل الحفاظ على عدم إساءة استعمال الاختصاصات الموسعة التي منحت لها أو التقصير في ممارستها، إذ نجد الرقابة الإدارية المركزية والرقابة الإدارية اللامركزية – رقابة الولاة والمحافظين ورؤساء الدوائر على أعمال وأعضاء الوحدات المحلية – بالإضافة إلى الرقابة القضائية والرقابة السياسية، وكل ذلك يمثل قيودا

[1] - المرجع السابق، ص 411.

على استقلالية الهيئات المحلية وعلى حريتها في العمل، وهذا يؤدي إلى عجز تلك الوحدات عن آداء مهامها وقتل روح المبادرة والإبداع المحلي.

والملاحظ أن الدول العربية تزداد فيها شدة الرقابة المركزية في الآونة الأخيرة لسببين هما: السبب الأول أن المجالس المحلية في معظم الدول العربية – إن لم أقل كلها – تتشكل عن طريق الانتخاب مما يعني غياب الرقابة المركزية على هذه المجالس من داخلها من خلال الأعضاء المعينين من طرف السلطة المركزية، والسبب الثاني يرجع إلى التوسع الكبير في اختصاصات المجالس المحلية في السنوات الأخيرة مما يستدعي بالضرورة وجود رقابة مركزية أشد من تلك التي كانت من قبل[1].

فمثلا في الجزائر نجد العلاقة بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية وبالرغم من اتساع اختصاصات الوحدات المحلية ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن هذه الاختصاصات مفيدة إلى حد كبير يتدخل سلطة الرقابة المركزية، فالرقابة الإدارية المفروضة مثلا على البلدية في الجزائر مشددة مما أدى بارتباط هؤلاء القادة برباط وثيق بالأجهزة المركزية التي توجهها كيفما اتجهت إرادتها من خلال ممثليها في الإدارة المحلية. وهذه الضغوط الرقابية تعتبر من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية بالجزائر، بالإضافة إلى أن هناك انعكاسات بيروقراطية شديدة أدت إلى عرقلة نشاط الإدارة المحلية في مباشرة أعمالها[2].

إذن فالحكومة المركزية في الدول العربية تمارس الرقابة على الوحدات والمجالس المحلية بالقدر الذي يكفل أدائها لدورها في نطاق الخطة العامة والسياسة العامة للدولة ولذلك تحرص الحكومات المركزية على تنويع وتشديد الرقابة على المحليات فمثلا في مصر ترجع شدة الرقابة المركزية على المجالس الشعبية المحلية إلى أن المشرع المصري بالقانون الحالي للحكم المحلي قد أخذ بمبدأ التوحيد الكامل فيما يتعلق بتشكيل المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية عن طريق الانتخاب المباشر.

[1] - محمد، علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 121.
[2] - عبد العني، غانم، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، من موقع: http://wwwforum.univbiskra.net

كما ذهب إلى اعمال المبادئ الديمقراطية إلى آخر شوط، إذ نص على أن ينتخب المجلس المحلي رئيسه ووكيله من بين الأعضاء الذين ينتخبهم المجلس المحلي مباشرة[1].

3- إن المجالس المحلية في الدول العربية تمارس أعمالها من خلال رقابة وإشراف عدة جهات مركزية منها رئاسة الدولة، ومجلس الوزراء، والوزارة المعنية والحكام الإداريون، وهذا التعدد يؤثر بشكل ملموس على سير العمل في المجالس المحلية وحريتها واستقلالها، وهو ما يؤدي إلى عدم وضوح قنوات الاتصال والتعامل بين الجهات والمحليات الخاضعة للرقابة، وهذا بدوره يسهم في إضعاف الهيئات المحلية من حيث استقلالها ومقدرتها على تحقيق الخدمة المحلية للمجتمع المحلي وعدم كفايتها في تلبية حاجيات المواطنين مما يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطن المحلي فيها، كما يعطل إمكانية المبادأة والابتكار من جانب الوحدة المحلية والبطء في العمل وتأخير الإنجاز – فمثلا المجالس المحلية في مصر تخضع لرقابة مركزية شديدة إلى درجة أن جانب من الفقه الإداري يرى بأن نظام الإدارة المحلية فيها هو من قبيل عدم التركيز الإداري، حيث تتعرض المجالس المحلية للرقابة من جهات مختلفة تشمل رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء والمجلس الأعلى للحكم المحلي، بالإضافة إلى رقابة المجالس المحلية على بعضها البعض وفقا لتدرجها الهرمي، كما هو الحال في الجزائر من خلال الرقابة المركزية الشديدة التي تتعرض لها الجماعات المحلية من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية، وهذين الأخيرين فيما يخص الرقابة المالية على الجماعات المحلية، بالإضافة إلى رقابة الفروع والهيئات اللامركزية التابعة للسلطة المركزية مثل رقابة الوالي ورئيس الدائرة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

4- إن الدول العربية تختلف وتتباين في عدد مسميات الوزارات ذات الاختصاص الأصيل في الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية حيث نجد على سبيل المثال:

وزارة الشؤون البلدية: كما هو الحال في الأردن والبحرين.

وزارة الشؤون البلدية والقروية: كما هو الحال في السعودية.

وزارة الإدارة المحلية كما هو الحال في مصر، سوريا واليمن.

[1] - خالد، سمارة الزغبي، مرجع سبق ذكره، ص 234.

وزارة الداخلية كما هو الحال في تونس، الجزائر المغرب والسعودية (الإشراف على المناطق).

وزارة الداخلية والبلديات كما في لبنان.

وزارة الشؤون البلدية والزراعة في قطر[1].

حل المجالس المحلية: لقد أعطت التشريعات والقوانين في الدول العربية للحكومات المركزية الحق في حل المجالس المحلية مع الاختلاف بين هذه الدول في تحديد الجهة صاحبة الاختصاص في اتخاذ قرار الحل. فعلى سبيل المثال نجد حل المجالس الشعبية المحلية في الجزائر يكون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وذلك التي حددها قانون البلدية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، وقانون الولاية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي[2]، وفي كل من الأردن، لبنان، مصر، تونس، المغرب، وقطر نجد مجلس الوزراء هو الجهة صاحبة الاختصاص بحل المجلس المحلي ورئيس مجلس الوزراء في السعودية بالنسبة لمجالس المناطق ووزير الشؤون البلدية والقروية بالنسبة لمجالس البلدية، إدارة ملكية (مرسوم ملكي) في البحرين، ومجلس وزراء الولاية في السودان و... إذن فالدول العربية بقدر ما تعطي صلاحيات واختصاصات للمجالس المحلية بقدر ما تزيد في تقييدها من خلال ممارسة أنواع الرقابة وحل هذه المجالس. والجدير بالإشارة أن قرار حل المجالس المحلية في الدول العربية تتم ممارسته في العادة تبعا لمقتضيات المصلحة العامة، وأن ذلك يأتي بتوصية أو تنسب من الوزارة المختصة بالإشراف والرقابة على أعمال الوحدات المحلية. كما أن قرار حل المجالس المحلية يرتبط بدعوة الناخبين لتشكيل مجلس محلي جديد حسب الأطر القانونية النافذة مع تشكيل لجان مؤقتة لإدارة تلك الوحدات خلال فترة الحل.

علاقة الوحدات المحلية فيما بينها: يوجد في الدول العربية نمطين من العلاقات بين الوحدات المحلية يمكن تبيانها كما يلي:

أ- علاقة عمودية "هيراركية – تدرجية" : وذلك يعني وجود علاقة هرمية تنطوي على نوع من السلطة، فهي تعبر عن مجموع العلاقات الناشئة بين الوحدات المحلية اللاتماثلية كالعلاقة

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 412.
[2] - محمد، الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 175.

القائمة مثلا في الجزائر بين الولاية والبلدية، حيث تمارس الولاية بواسطة الوالي سلطة الوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية المتواجدة في إقليم الولاية، بالإضافة إلى ممارسة سلطات الرقابة الرئاسية على مجموع موظفي وعلى رؤساء البلديات بخصوص صلاحياتهم كممثلين للدولة وعلى مديري المصالح الخارجية، وكل ذلك بوصفه ممثلا للوزراء الذين يتبعهم[1]. فمثلا نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تمثيله للدولة تكون قراراته خاضعة لرقابة وإشراف الوالي الذي يمكنه تغيير قرار رئيس البلدية أو يرفضه إن اقتضى الأمر، ونلاحظ أنه في الواقع العملي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا بد أن يخطر في كل قرار يتخذه فالوالي يعتبر الرئيس الأعلى له[2].

إذن فالعلاقة العمودية القائمة بين الوحدات المحلية تعني أن الوحدات المحلية في المستويات الأعلى تمارس سلطة الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية في المستويات الأدنى.

لقد جعلت الدول العربية لبعض الهيئات المحلية في المستويات الأعلى (الوالي – المحافظ – رئيس المجلس البلدي) سلطة الرقابة والإشراف على الوحدات المحلية الأدنى، حتى تكون كامتداد للرقابة المركزية من داخل الوحدات المحلية، إذ أن هاته الهيئات معينة من طرف الحكومة المركزية وبالتالي فهي تابعة لها من حيث الإشراف والرقابة على الوحدات والمجالس المحلية ومتابعة تصرفاتها وأعمالها.

من المآخذ على هذا النمط هو تركيز السلطة في المستوى المحلي الأعلى (مثل المحافظة) وبالتالي يضعف من استقلالية وحرية حركة المستويات المحلية الأدنى، وهو ما يتنافى مع الاتجاهات المعاصرة في تمكين جميع المستويات في الحكم المحلي.

ب– علاقة أفقية: وهي مجموعة العلاقات الناشئة أساسا بين الوحدات المحلية التماثلية أي تكون بين وحدات الحكم المحلي في المستوى الواحد مما يجعل من طبيعتها تبتعد عن العلاقة الهرمية السلمية وما تعكسه من وجود سلم مسؤوليات. فهي إنشاء كيان قانوني يضم مجموعة من

[1] - عبد القادر، حسين، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، (مذكرة مقدمة لنيل ششهادة الماجستير)، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص دراسات الأورو متوسطية، 2012، ص 158.

[2] - أحمد، عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2001، ص 9.

البلديات مثلا للقيام بالمشروعات التي تعود بالنفع العام لهذه البلديات، ومن أمثلة ذلك حق البلديات في كل من تونس والمغرب ، لبنان الجزائر في إنشاء اتحاد لمساعدة البلديات في الميادين الهندسية والصحة والإدارية والمالية، فمثلا في الجزائر من أهم أشكال العلاقات الأفقية الممكن أن تقوم بين الجماعات المحلية التماثلية – يقصد بالتماثلية تلك العلاقة القائمة بين البلديات فيما بينها أو بين الولايات فيما بينها – ما سمحت به القوانين المتعاقبة الناظمة والمنظمة للجماعات المحلية "بلدية – ولاية" ولا سيما البلديات بأن تشترك مع مثيلاتها في إقامة مشاريع بالشراكة وهو ما تجسده في الكثير من الحالات بإنشاء مقاولات للبناء ومؤسسات للنقل... كما جاء في المادة 12 من الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي والمادة 9 من القانون رقم 08/90 المتضمن لقانون البلدية والمادة 215 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلقة بالبلدية. وفي الأردن يتم تشكيل ما يسمى ب" مجلس الخدمات المشتركة" والتي يضم كل منها مجموعة من البلديات المتقاربة جغرافيا للقيام بالمشروعات والخدمات التي تعجز عن القيام بها البلدية بمفردها.

ومن الجدير بالذكر أن هناك بعض الدول العربية التي لا تتضح فيها من الناحية القانونية طبيعة العلاقات بين المستويات المحلية مع بعضها البعض مثل السعودية[1].

مما سبق يمكن القول بأن الدول العربية ومنذ استقلالها سعت إلى بناء نظام إداري محلي يقوم على أساس اللامركزية، والأخذ بمبادئ الديمقراطية المحلية، وذلك من خلال مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية. كما عملت كل دولة وحسب إمكاناتها على تطوير نظام الحكم المحلي بها. حيث منحت الوحدات المحلية جملة من الصلاحيات وأعطتها سلطة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي من خلال جملة القوانين والتشريعات الناظمة والمنظمة لوحدات الحكم المحلي، والتي حددت أبعادها وبينت صلاحياتها ومنحتها امتيازات عديدة، غير أن الواقع العملي لهذه الوحدات لا يزال يعطل التجسيد الفعلي لها، وهذا التعطيل نجده يعبر عن نفسه في العديد من المظاهر التي يمكن اعتبارها قيودا فرضتها السلطات المركزية على وحدات الحكم المحلي في الوطن العربي، مثل

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 413.

الوصاية، الرقابة، الإشراف المركزي المشدد. فمثلا الجزائر على غرار الدول العربية سعت منذ استقلالها إلى تبني نظام الديمقراطية المحلية الذي يعني كعقيدة وفلسفة وفكرة حق العاملين في المشاركة في ممارسة السلطة الإدارية وهو مبدأ مستمد من النهج الاشتراكي الذي تبنته الدولة آنذاك من خلال دستور 63 وقانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969[1]، غير أن التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصيرورة التاريخية التي مر بها النظام السياسي الجزائري وما رافقها من تطور على مستوى القوانين المنظمة لعمل الوحدات المحلية وتوسيع قاعدة اللامركزية والمشاركة المحلية، وهو ما جسد دستور 89 وانفتاح النظام السياسي وتبني خيار التعددية، ومن ثم الإقدام على تزويد الجماعات المحلية بإطار قانوني جديد من خلال قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 وقانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 وتعديل الدستور سنة 1996. ورغم هذا التطور إلا أن الواقع الفعلي يكشف عن ضعف الجماعات المحلية في تحقيق أهدافها[2]. حيث أفرز الانفتاح السياسي عدم وجود إجماع بين المنتخبين وهو شرط ضروري لصنع القرار المحلي، وعدم اهتمامهم بتسيير المرافق العمومية وتضارب المصالح بين الأغلبيات المتعاقبة، وكذلك الغموض الكبير حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة[3] وهو الأمر الذي دعى السلطات العليا إلى إصدار قانون البلدية رقم 10/11 لسنة 2011 وقانون الولاية رقم 07/12 لسنة 2012، كذلك تفكير السلطات في تعديل الدستور. والحال نفسه في كل الدول العربية باستثناء وجود اختلافات طفيفة حسب ظروف كل دولة فمصر مثلا عرفت ترسانة من القوانين المنظمة للإدارة المحلية وذلك حسب التغيرات البيئية والمسيرة التاريخية للنظام المصري إذ عرفت مصر صدور أول قانون سنة 1883 الذي تم بمقتضاه تشكيل المجالس والمديريات عن طريق الانتخاب، ثم صدور دستور 1923 الذي اعترف بالشخصية المعنوية، وتوالت التشريعات المنظمة للإدارة حيث صدر قانون رقم 124 عام 1960

[1] - عمار، عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1884، ص 115.

[2] - حليمة، بومزبر، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد: إشقاط التجربة الجزائرية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة منتوري – قسنطينة – كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، فرع الرشادة والديمقراطية، 2010، ص 118.

[3] - عمار، بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 15.

بشأن الإدارة المحلية الذي ألغى نظام البلديات ومجالس المديريات والجمعيات وحل محلها نظام جديد قسمت خلاله مصر إلى وحدات إدارية هي المحافظات والمدن والقرى، ثم صدر القانون الحالي رقم 43 لسنة 1979 الذي نقل اختصاصات واسعة للمحليات وأصبحت بموجبه المجالس المحلية تتشكل عن طريق الانتخاب الكامل، وتم تقسيم وحدات الحكم المحلي إلى 5 مستويات محلية[1].

كما عملت الدولة المصرية على النظر في أحوال الموظفين الذين يعملون في الجهاز الإداري في الدولة، وذلك بالعمل على رفع مستوى معيشتهم بصورة متدرجة وكان ذلك خاصة في عهد الدكتور محمد زكي أبو عامر الذي كان همه الأكبر إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة سواء من حيث معالجة حال الموظفين العموميين، أو من حيث تقديم الخدمات التي تمس المواطنين والمتعاملين مع الجهاز الإداري، حيث صدرت عدة قرارات تنظيمية نذكر منها القرار رقم 24 لسنة 1997 الخاص بنظام توظيف الخبراء الوطنيين، والقرار رقم 02 لسنة 1997 الخاص بنظام توظيف العمالة المؤقتة أو الرسمية... وغيرها[2].

وهكذا فإن الدول العربية أعطت أولوية لتنظيم وتطوير المحليات باعتبار أن الوحدات المحلية والتنظيم المحلي أحد عوامل الاستقرار السياسي للدولة، وأن قيام هيئات محلية منتخبة يجسد الديمقراطية المحلية وهو عامل أساسي وجوهري لتقدم الدولة وأساس التطوير والتنمية المحلية ومن ثم التنمية الشاملة.

المبحث الثاني: الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص

المطلب الأول: الحكم المحلي في ظل الشراكة مع القطاع الخاص

إن فساد النظام السياسي والاقتصادي في العالم العربي قد أثار قلق شرائح عديدة من الطبقة الوسطى، وقد ارتبط تصاعد الطلب الديمقراطي بتنامي الأمل في التغيير، ومطالب التغيير السياسي

[1] - محمد، علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 85.
[2] - محمد، محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، ط1، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009، ص 163.

والاجتماعي والإداري، وذلك على المستوى المحلي – تنظيم المحليات – وعلى المستوى الوطني، وإشراك جميع الفئات الاجتماعية الرسمية وغير الرسمية في التغيير.

إن القسم الأكبر من المشكلات التي ينبغي على العالم العربي مواجهتها حتى يتسنى لها أن تترسخ الديمقراطية بشكل عام، ينبغي من هذا المسار الذي يعكس بالفعل حقيقة أساسية هي أن التوجه الجديد في العالم العربي لم يأت نتيجة لقناعة ونضج عام بقدر ما جاء كحل جانبي أو تعويضي – حلول ترقيعية – لمشاكل اقتصادية واجتماعية أمنية وسياسية، وحتى نتيجة لضغوط خارجية، وهذا ما يفسر سوء التفاعل العام بين جميع الأطراف، ويثير آمال متناقضة ومختلفة ويخلق رهانات غير محددة، مما يهد أمن وسلامة الفئات الاجتماعية، ويخلق خلافات بين جميع الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي والمركزي[1].

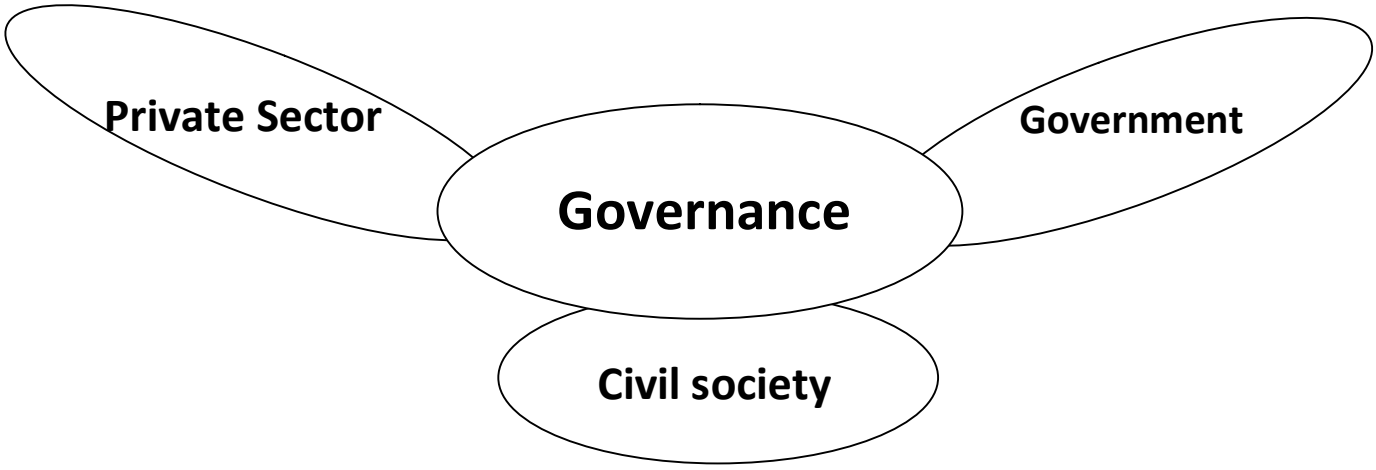
وكل هذه الظروف جعلت من الدول العربية تعيد التفكير في التنظيم العام من خلال إعطاء الحكم المحلي دورا على المستوى المحلي، إذ يعتبر الحكم المحلي في الأساس ذراع إدارية للسلطة المركزية، حيث يلعب دورا في الاستقرار والأمن المحلي مما يؤدي إلى الاستقرار على مستوى الدولة.

إن عمل الحكم المحلي لن يكون جيدا وفعالا إذ لم يتم تحويل المسؤوليات والقدرات الإدارية المحلية، من خلال توسيع اللامركزية، ولذلك الأمر فإن اللامركزية بحد ذاتها لن تكون فعالة إذا لم يتم دعم وتقوية الحكم المحلي، فالحكومات المحلية ذات القوة الحقيقية تستطيع طرح الاهتمامات المحلية بفعالية أكبر مثلما تستطيع ممارسة الرقابة والتأكد من العمليات التي يتم تنفيذها من قبل السلطات العليا في المجتمع وبهذا فإن الإدارة والحكم المحلي تعتبر أساسا في إنشاء وإدامة الحكومة التي تتجاوب مع اهتمامات المواطنين مثلما تعمل على إدامة العملية الديمقراطية، ولذلك فإنه من الضروري للحكومة المحلية اكتساب القوة السياسية من خلال وضوح وتحديد الأهداف وزيادة الاهتمام بتحقيقها وتحسين الجودة وفعالية الكلفة وذلك بالاعتماد على آليات السوق الحر. وفي هذا الصدد يقول شابيرشيما: " بأن لا مركزية السلطات والوظائف الرئيسية للحكومة من المركز

[1] - برهان، غليون، وآخرون، حول الخيار الديمقراطي. دراسات نقدية، ط1، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 1994، ص 122.

إلى المناطق والمقاطعات والبلديات والأحياء المحلية يعتبر آلية فعالة لتمكين الجمهور من المشاركة في الحكمانية ... ولهذا يعتبر عاملا أساسيا في تقرير ما إذا كانت الامة قادرة على خلق وإدامة الفرص العادلة لجميع الأفراد في المجتمع[1].

إن الحكم المحلي الناجح هو الذي يعمل في ظل الشراكة التي تقوم أساسا على التفاعل بين ثلاث مكونات أساسية تتمثل في الحكومة المركزية، المجتمع المدني والقطاع الخاص، وهذه المشاركة الفعلية تكمن في تجسد مفهوم الحكم المحلي الراشد والشكل التالي يوضح ذلك



شكل رقم 1: يمثل الشراكة الثلاثية

تعريف الشراكة partnership: إن الشراكة تعني حق جميع الاطراف في المشاركة في صنع القرار وتحديد الأدوار والمسؤوليات، والالتزام بما يسفر عنه الاتفاق التشاركي، وعلاقات متبادلة تتوفر فيها درجة من التكافؤ بين جميع الأطراف. وتشكل الشراكة لتحقيق أهداف معينة أو مجابهة قضية معينة أو إحداث تغييرات معينة في المجتمع، أو في الاتجاهات والقيم التي لا يستطيع طرف أو جهة بمفردها تحقيقها. فهي تقوم على أساس تظافر الجهود الحكومية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص بغية تحقيق التنمية المستدامة الشاملة بناء على شعور جميع الأطراف بالانتماء والمسؤولية المشتركة لخدمة المجتمع وتنميته[2].

[1] - زهير، الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، مصر: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 2003، ص 128.
[2] - وفاء، معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر، - باتنة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، 2010/2009، ص 130

إن الشراكة المجتمعية تعني إشراك شرائح المجتمع المحلي في آلية تنظيم مؤسسي محلي لا مركزي يشارك في مختلف مجالات التنمية الشاملة المرتبطة بالعمل في الدولة سواء أكانت خدمية أو ثقافية أو اقتصادية أو اجتماعية على شكل مجموعات أو جماعات في مؤسسات غير ربحية منتخبة أو معينة تتلقى دعما رسميا أو تفويضا في مؤسساتها ومشاريعها التنموية وتخضع بالوصاية أو الإشراف لإدارة عليا وتكون بمثابة جسرا بين أهالي المنطقة وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية والمؤسسات المجتمعية محليا وإقليميا وعالميا ضمن سياسة الدولة، بحيث تتحقق مبادئ وأسس الشراكة في العمل والمشروعات وإدارتها وصيانتها واستمراريتها سياسة واضحة تعتمد المشورة والخبرة والعدالة والشفافية.

ونظرا لأهمية المشاركة فقد ركزت المنظمات الدولية (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، البنك الدولي وغيرها من منظمات الأمم المتحدة)، على ضرورة توفير البيئة المناسبة لتعزيز دورها في التفاعل والمساهمة في صنع السياسات ومن أهم المفاهيم التي أكدت على الشراكة بين الحكم المحلي والقطاع الخاص والمجتمع المدني مفهوم المشاركة ومفهوم الحكم، فقد شهد العقد الماضي انتشارا واسعا لاستخدام مفهوم الشراكة أو المشاركة بين القطاعات الثلاثة – العام والخاص والمنظمات الحكومية – سواء أكان ذلك بين الباحثين والأكاديميين أو بين الممارسين.

وقد ظهر عام 1989 مفهوم الحكم في كتابات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد، في الدول الإفريقية حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية النمو الاقتصادي.

وقد طرح مفهوم الشراكة مع الحكم المحلي في التسعينيات من القرن الماضي في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية (مؤتمر البيئة في البرازيل سنة 1992 والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا 1993 ومؤتمر القاهرة للسكان والتنمية 1994، ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية 1996) وقد أكدت هذه المؤتمرات جميعا على أهمية الشراكة بين القطاعات الثلاثة.

إن مفهوم الحكم في ظل الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني يعني نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع ولذلك فإن مفهوم الحكم يركز على قيم المساءلة accountabilityوالشفافية transparency والقدرة على التنبؤ predictability والمشاركة الواسعة من جميع الأطراف والقطاعات في المجتمع.

وقد ظهر مفهوم الحكم governance في إطارالتغير الذي حدث في دور الحكومة من جانب، والتطور الذي شهده علم الإدارة من جانب آخر، حيث لم تعد الدولة هي الفاعل الوحيد في صنع وتنفيذ السياسة العامة[1].

إن مفهوم الحكم المحلي في إطار الشراكة يؤكد وجود فاعلين آخرين إلى جانب الحكومة المركزية، سواء فيما يتعلق بصنع أو تنفيذ السياسات العامة. كما يؤكد أنه من خلال الشراكة يمكن الاستفادة من نقاط القوة الموجودة في كل قطاع من القطاعات الثلاثة – الحكومة، القطاع العام والقطاع التطوعي – فالحكومة تركز على البعد الاجتماعي والأمني من خلال مسؤوليتها عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين وعن وضع الإطار العام القانوني والتشريعي لأنشطة القطاعين العام والخاص على حد السواء مثلما تكون معنية بتأكيد الاستقرار والعدالة في السوق الحر. كما تعمل الحكومة على الاهتمام بتقديم الخدمات التي لا تكون محل منافسة والتي لا يقبل عليها القطاع الخاص أو يرفض تقديمها مثل النظافة. وتستطيع الحكومات تمكين المواطنين من خلال توفير الفرص المتساوية لهم، وضمان مشاركتهم في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولذلك فإن اللامركزية في هذا الإطار تكون أكثر استجابة لمتطلبات المواطنين وللظروف الاقتصادية المتغيرة[2]. وذلك في إطار تقريب الإدارة من المواطنين المستفيدين من الخدمات وإشراكهم في رسم السياسات، وكيفية تنفيذ نشاطات الاجهزة الحكومية وهو ما يعتبر عملا استراتيجيا في إنجاح الحكم المحلي الجيد، وعنصرا استراتيجيا لمنهجية العمل به[3].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 373.
[2] - نفس المرجع ، ص 374.
[3] - زهير، كايد، مرجع سبق ذكره، ص 228.

ولقد أدركت الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية ورفع مستوى معيشة المواطنين وتوفير فرص العمل وتحسين مستوى الخدمات المقدمة لهم. فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة. وتستطيع الحكومة تقوية القطاع الخاص من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة والمستقرة لذلك القطاع[1].

وتزادا أهمية مشاركة المواطنين عن طريق جمعيات المجتمع المدني أو مؤسسات القطاع الخاص في الإدارة الحكومية في إطار الحكم، حيث يتعين معرفة ما يريده العميل من احتياجات ورغبات فيما يتعلق بتقديم مختلف الخدمات.

ومن الضروري أن تكون هذه المشاركة فاعلة وفعالة وتتطلب ضرورة توافر عدد من العوامل التي تزيد من فاعليتها وتضمن بقاءها واستمراريتها، وتساعد على تحقيق أهدافها بما يرفع بمعدلات التنمية الشاملة مثل ضرورة ضمان المتطلبات والاحتياجات الأساسية للجماهير مثل الغذاء والكساء والسكن والصحة والتعليم وفرص العمل وحرية التعبير وغيرها، وارتفاع مستوى الوعي الجماهيري بأبعاد المشاركة في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها الوطن، والشعور بالانتماء إلى هذا الوطن والإيمان الجدي بالمشاركة، ووضوح السياسات العامة وإيمان القيادة السياسية بأهمية المشاركة الجماهيرية في صنع وتنفيذ السياسات العامة وإتاحة الفرص للشباب للتعبير عن آرائهم وقضايا مجتمعهم[2].

وفي هذا الإطار، جاء برنامج تطوير الإدارة الحكومية في عهد الرئيس الأمريكي السابق (كلنتون) تحت عنوان "وضع معايير خدمة العميل" متضمنا عددا من المعايير التي تركز على مشاركة العميل وأخذ رأيه في الجهاز الحكومي منها: تحديد ومعرفة العميل أو متلقي الخدمة، وتحديد نوع وجودة الخدمات التي يريدها ومدى رضاه عن الخدمات المقدمة من خلال الاستقصاءات.

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 375.
[2] - أحمد، سعيد تاج الدين، ترجمة نشوى عبد الحميد، الشباب والمشاركة السياسية، ط1، الأردن، ص 65.

كما تضمن معايير الخدمة وقياس نتائجها، وأهمية مقارنة معايير خدمة العملاء بأفضل الخدمات المقدمة من جهات أخرى في نفس المنطقة والتأكد على تيسير الحصول على المعلومات عن الخدمات المقدمة[1].

المطلب الثاني: دور الحكم المحلي في ظل الشراكة: إن حركات التغيير والإصلاح التي ظهرت في مطلع التسعينيات في الوطن العربي على الغرار العالمي وازدياد المطالبة الجماهيرية والشعبية بتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي واقتصاد السوق، أصبح دور الحكم المحلي يركز على الكيف وليس الكم، كما أصبح يركز على تمكين المواطنين، وليس مجرد خدمتهم، والاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة. مما يعني أن وحدات الحكم المحلي أصبح لها الدور الرئيسي في تحسين الخدمة من حيث الجودة والنوعية وكيفية تقديمها. كما أصبح يركز على إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية. حيث تقوم هذه الوحدات بمجموعة من الوظائف والأدوار في مجال توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات والمشاركة في صنع السياسات العامة وتنمية وتدريب الموارد البشرية، وحماية البيئة من التلوث. ففي مجال توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات أصبح كثير من الحكومات المحلية في دول العالم تؤدي الآن وظائف تؤثر على جذب المستثمرين الأجانب والمحليين، شاملة الامتداد بالبنية الأساسية كالطرق والجسور وغيرها، وإدارة النقل وفرض الضرائب.

وتستطيع الوحدات المحلية إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر أساسا قانونيا للاستثمار في الوحدات المحلية، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية الأساسية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي وتزداد أهمية هذا الدور للوحدات المحلية في ظل ارتفاع معدل التحضر والتطورات التكنولوجية، وتزايد المعدلات السكانية، وزيادة تطلعات المواطنين إلى مستوى متطور من الخدمات والمتغيرات الاقتصادية والاتفاقيات الدولية، وامتداد المرافق العامة إلى أكثر من دولة، كمشروعات الربط الكهربائي لتوليد الطاقة والكهرباء، وتأثير هذا النمو المتزايد على تلوث البيئة[2].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 376.
[2] - نفس المرجع ، ص 376.

كما أن وحدات الحكم المحلي تعمل على دراسة كيفية تطوير المرافق العامة بالشكل الذي يطبق نظم الإدارة المحلية الحديثة والكفاءة الإدارية والمشاركة الشعبية، والبحث عن كيفية البدء في خصخصة بعض هذه المرافق والخطوات التدريجية المتبعة في خصخصة المرافق القابلة للخصخصة مثل النقل والكهرباء. ومدى مساهمة المواطنين والوحدات المحلية في إدارتها وتمويلها ورقابتها.

كما أنه من أهم الأدوار التي يقوم بها الحكم المحلي – الوحدات المحلية – هو مشاركة الحكومة المركزية في صنع وتنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي، ذلك لأن وحدات الحكم المحلي تلعب دورا في تقريب الإدارة من المواطن بصفتها الأقرب والأعلم باحتياجات المواطن المحلي، والأكثر التزاما تجاه مواطنيها. إن المطلوب من الوحدات المحلية للحكم المحلي هو أن توجه وذلك بوضع الإطار العام للمشاركة في الشؤون المحلية، وترك كيفية الإدارة والتسيير للمنشأة والمؤسسات الخاصة. وبالتالي فإنه عليها أو المطلوب منها الانسحاب من التقديم المباشر للخدمة وتعنى بالتركيز على تمكين الآخرين – القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني – من تقديم هذه الخدمات.

ضف إلى ذلك أن وحدات الحكم المحلي تستطيع أن تلعب دورا في تنمية وتطوير الموارد البشرية الماهرة وذلك من خلال دورها في إنشاء المدارس والمعاهد والكليات والمؤسسات الأخرى – كما تهتم الوحدات المحلية بالأفراد الذين لا يمتلكون مهارات في المجتمع من خلال إنشاء دور ومراكز التكوين المختلفة. ومن هنا فإن التدريب والتدريب التحويلي والتعليم قضايا رئيسية في تطوير استراتيجيات التنمية الاقتصادية لمعظم الوحدات المحلية[1]. وفي مجال حماية البيئة من التلوث، أصبحت الوحدات المحلية معنية بذلك خاصة في أواخر القرن العشرين.

حيث نجد العديد من المؤتمرات إن لم أقل كلها تتحدث عن البيئة وكيفية حمايتها. ففي مؤتمر قمة الأرض في ريو دي جانييرو التي عقدت في إطار مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة والتنمية في عام 1992 وقعت 150 دولة على أجندة القرن الواحد والعشرين، متضمنة برنامجا تنفيذيا عن التنمية المستدامة، والذي أعطى الحكم المحلي دورا رئيسيا فيه.

[1] - المرجع السابق، ص 377.

وتأتي أهمية الحكم المحلي في هذا المجال من كون السلطات المحلية هي التي تقوم بإنشاء وصيانة البنية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتراقب عمليات التخطيط وتضع البنية الأساسية والقواعد البيئية المحلية، فضلا عن دورها في تنفيذ السياسات العامة والمحلية.

كما أنه في عام 1992 أعطت خطة النشاط البيئي للإتحاد الاوربي للحكم المحلي دورا أكبر من الخطط السابقة للاتحاد أي أنها وسعت في دور الحكم المحلي في مجال حماية البيئة وذلك من خلال ما يلي: التحكم في معدل التلوث البيئي بتطبيق القوانين والقواعد، والحفاظ على الصحة العامة والسلامة واستخدام أساليب الإدارة العلمية لتقليل الآثار البيئية السلبية وتنمية الوعي بالمشكلات البيئية.

وكتأكيد على أهمية الدور الذي يلعبه الكم المحلي فقد قررت مؤسسة beatelsmann الألمانية أن تكون جائزتها لعام 1993 في موضوع "الديمقراطية والكفاءة في الحكم المحلي" بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها القدرة على إرضاء الزبون، والقدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات، ذلك لأن الأدبيات الحديثة في الإدارة والحكم المحلي تشير إلى أهمية القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية والتركيز على إرضاء المواطن. فالعبرة لم تعد بالخدمة ذاتها، ولكن بقيمتها كما يراها الزبون والمواطن سواء أكانت هذه الخدمة تقدم مباشرة أم من خلال هيئات أخرى[1].

ولذلك فقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب عدة دول هي:

أولا: الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية.

ثانيا: التوجه إلى المواطن والزبون.

ثالثا: التعاون بين السياسيين والإدارة.

رابعا: الإدارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل معه الزبون.

[1] - المرجع السابق، ص 378.

خامسا: الرقابة ورفع التقارير.

سادسا: أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء وهيراركية مفلطحة FILAT.

سابعا: القدرة على الابتكار والتطوير في ظل المنافسة.

وفي عام 1991، تم وضع ميثاق المواطنين، بحيث يتم منح علامة الميثاق للمنظمات التي تقدم الخدمات العامة والتي تتميز بتحسين مستوى أدائها وتحسين جودة خدماتها المقدمة للمواطنين.

وتمنح علامة الميثاق العاملة في التعليم أو الصحة أو خدمات السلطات المحلية أو خدمات الطوارئ.

التعاقد مع الغير contracting out على مستوى الحكم المحلي:

منذ بداية نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات ظهرت موجه التحول إلى القطاع الخاص بالشراكة أو التعاقد معه في معظم دول العالم، غير أن هذه الدول تختلف في الأساليب والأشكال التنظيمية لهذا الاتجاه.

ومن أهم هذه الأساليب إتاحة الخدمة عن طريق المؤسسات العامة والمحلية في مقابل فرض رسوم الحصول على الخدمة. والأسلوب الثاني التعاقد على تقديم الخدمة مع منظمات القطاع الخاص أو المجتمع المدني، وهنا يعني اقتصار دور الدولة والحكومات المحلية على تحديد نوعية ومواصفات الخدمات المطلوبة والإشراف على أدائها بالصورة المطلوبة[1]. والأسلوب الثالث إزكاء روح التنافس وتحسين مستوى أداء الخدمات العامة وتوسيع نطاق الاختيار أمام المواطنين. ويتعلق الأسلوب الرابع بإصدار الحكومة تذاكر للمحتاجين للحصول على السلع والخدمات من شركات القطاع الخاص. أما الأسلوب الأخير فهو عبارة عن قيام الدولة أو وحدات الحكم المحلي ببيع أصول الأجهزة أو المؤسسات العامة كليا أو جزئيا إلى القطاع الخاص مع وجود قدر من التدخل الحكومي للإشراف والتنظيم كما هو بالنسبة لمؤسسة الغاز والكهرباء في الجزائر.

[1] - المرجع السابق، ص 380.

من بين أهم الأساليب نجد الأسلوب الثاني أكثر أهمية وأكثر انتشارا في العديد من دول العالم، والذي يمكن شرحه كما يلي:

التعاقد مع الغير كممارسة في العديد من دول العالم:

والتعاقد مع الغير أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص، حيث أنه بعد تقلص وظائف الدولة والتوجه نحو الشراكة مع القطاع الخاص اختير أسلوب التعاقد مع الغير على أن يبقى دور الدولة هنا هو الرقابة والتوجيه. وليس التجديف "التسيير". تمتد جذور حركة التعاقد مع الغير إلى نظرية الاختيار العام التي تؤكد أن الحكومات تعمل على احتكار تقديم الخدمات ومن ثم المبالغة في تقديم الخدمة وعدم الكفاءة. ولذلك أصحاب نظرية الاختيار العام يرون أن التعاقد مع الغير أكثر كفاءة في تقديم الخدمات العامة وأقل تكلفة من الإمداد العام.

ونظرا لأهمية التعاقد مع الغير فقد لاقا انتشارا واسعا في كثير من الدول. ففي الولايات المتحدة، تقوم الحكومات المحلية بإسناد أعمال معينة إلى القطاع الخاص، من خلال نظام التعاقد حيث قامت أكثر من 3000 مدينة بالتعاقد لجمع القمامة، كما يتم التعاقد على تقديم خدمات أخرى مثل صيانة وإنارة الشوارع، وبعض خدمات الإسعاف وإدارة الطرق[1].

كما تشمل الخدمات التي تقوم الحكومات المحلية بإسنادها إلى الغير تجميع المخلفات الصلبة، وتمهيد الشوارع والخدمات المعمارية، والخدمات الهندسية وإصلاح المباني، وخدمات الإسعاف، إصلاح الاجهزة وصيانتها، ورعاية المسنين، وصيانة المعدات، وخدمات الأغذية والتتره والترفيه.

ومن العوامل الأساسية في خصخصة الخدمات نجد: قابلية الخدمة للخصخصة إذ يجب أن تكون للخدمات والمنتجات قيمة تجارية حتى تكون محل جذب للقطاع الخاص.

كما تبين الاتجاهات المنادية بالتعاقد مع الغير إلى أن هناك تزايد في عدد الوحدات المحلية التي تلجأ إلى هذا الأسلوب، وكذلك في عدد الخدمات التي يتم التعاقد عليها مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية.

[1] - مرجع السابق، ص 383.

الحالات التي يكون فيها اللجوء إلى التعاقد الخارجي أكثر احتمالا هي:

– الارتفاع النسبي للتكلفة في تقديم الخدمات بالمقارنة باستخدام الموردين أو المتعاقدين الخارجيين.

– المدن الكبيرة والصغيرة التي تدفع أجورا مرتفعة للموظفين.

– الحكومات التي تخدم سكانا قليلين، لكنها تقع في مناطق "متروبولية" لديها نزعة أكبر للتعاقد الخارجي، فهذه الحكومات ليدها صعوبة في تحقيق اقتصاديات الحجم.

– المدن التي تقدم نطاقا كبيرا من الخدمات، فالحكومات المحلية في هذه الحالة لديها قدرة أفضل على مقارنة التكلفة بين البرامج.

– المقاطعات التي تقع في ولايات تطبق نظام الجدارة في التعيين والتي تضع معايير ومستويات الشراء كمتطلبات للمنافسة وتحضر على موظفي العموم النشاط السياسي والإضرابات[1].

العوامل التي تؤثر في قرار التعاقد مع الغير:

هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر في قرار الإسناد إلى الغير أي العوامل التي تجعل الحكومة المحلية تلجأ إلى إسناد الخدمة إلى الغير.

ووفق نموذج هيرش hirsh الذي استخدمه لتحليل قرار الإسناد إلى الغير في مجال التخلص من المخلفات الصلبة solid wast وهو نموذج نمطي يمكن تطبيقه على خدمات أخرى. وفيما يلي تحليل العوامل التي تؤثر على قرار الإسناد إلى الغير:

أ– المساءلة: تشير المساءلة إلى أن الخدمة ذات القيمة العالية والمهمة للمجتمع يتم تقديمها عند المستوى الأدنى المقبول، خاصة عندما ينطوي دافع الربح لدى القطاع الخاص على تكاليف عالية جدا، ولذلك فإن الخدمات التي تكون محل مساءلة من طرف المجتمع يكون احتمال إسنادها أو تقديمها إلى الغير قليلا ومنخفضا ومثل ذلك النظافة أما الخدمات التي تكون أقل مساءلة أمام المجتمع فإنه يكون احتمال إسنادها إلى الغير كبيرا. ولذلك عند إسناد خدمة إلى القطاع الخاص، يتعين تحديد درجة المساءلة عن تقديم هذه الخدمة.

[1] - المرجع السابق، ص 383.

ب- الإنتاج والكفاءة والتكلفة: تعتبر كفاءة تقديم الخدمة وقلة التكاليف محفزات ومنافع للإسناد إلى الغير، ومن ثم فإن الحكومات المحلية تلجأ إلى أسلوب الإسناد إلى الغير لتحقيق أحد هذين الهدفين أو كلاهما.

وهنا يرى hirsh أن مزايا الكفاءة من خلال الإسناد إلى الغير تعتمد على أساس درجة منافسة السوق. ومن هنا، فإنه كلما كانت هناك منافسة بين موردي الخدمات، زاد احتمال الإسناد إلى الغير.

جـ- العوامل السياسية والمؤسسية والقانونية: يرى هيرش أنه كلما زادت درجة الانضمام إلى النقابات العمالية قل حدوث التعاقد الخارجي، وذلك راجع إلى الضغوط السياسية للنقابات على موظفي الحكم المحلي.

ويحدد المواطنون أداء موظفي الحكم المحلي على أساس مستوى البطالة في المجتمع، وذلك بغض النظر عن حقيقة مسؤولية هؤلاء الموظفين. ولذلك يمكن أن تؤدي البطالة إلى إعاقة الإسناد إلى الغير. ويرتبط قرار الإسناد إلى الغير في الدول الصناعية المتقدمة بالتسريح المؤقت للعاملين lay off حيث يحاول القطاع الخاص أن يفعل الكثير بالقليل، للحفاظ على انخفاض التكاليف[1].

د- الضغوط المالية: تلجأ الحكومات المحلية في العديد من الدول إلى التعاقد مع الغير في تقديم الخدمات العامة، نتيجة للضغوط المالية أو زيادة عجز الموازنة المحلية وزيادة معدلات الضرائب على المواطنين.

المطلب الثالث: الحكم المحلي في ظل المنافسة.

المنافسة هي نشاط يكون عادة بين طرفين أو أكثر لأجل تحقيق الأهداف المرجوة بأقل التكاليف وأحسن جودة وكفاءة عالية، ووفق المواصفات المطلوبة، ولذلك فإن نظرية الاختيار العام تفترض أن المنافسة تؤدي إلى تحسين الأداء وهي ضرورية للكفاءة التوزيعية التي تهتم بالاستجابة للأولويات في توزيع الموارد بين الخدمات والمناطق، وكذلك الكفاءة الإنتاجية التي تهتم بإنتاج الخدمات بأقل تكلفة. وهذا يعني أن المنظمات العامة في السوق التنافسي تهتم بتأدية الأشياء

[1] - المرجع السابق، ص 384.

الصحيحة بطريقة صحيحة، وتفترض نظرية الاختيار العام أن صناع السياسة أنانيون، ومن ثم فإن المنافسة ضرورية للضغط عليهم ولتوجيههم للمصلحة العامة. وبالتالي سعي كل وحدة أو منظمة للقيام بتقديم الخدمات المناسبة بالسعر المناسب وبالمواصفات المطلوبة لتجنب خسارة نصيبها في السوق.

أشكال المنافسة في الحكم المحلي: تأخذ عدة أشكال يمكن ذكرها كما يلي:

* المنافسة في داخل السلطة المحلية على السلطة والموارد: وتتمثل المنافسة هنا في المنافسة بين الأحزاب السياسية فيما بينها (منافسة سياسية) للحصول على رضا وتأييد الطبقة الوسطى. كما تشمل المنافسة بين البيروقراطيين للحصول على نصيب من موازنة المجلس. ولذلك يكون من الضروري أن يراقب السياسيون المحليون مدى كفاءة وفعالية الموارد التي تضعها الإدارات المختلفة.

* إن شركات القطاع الخاص تعمل في سوق اقتصادي بينما تعمل الحكومات المحلية في أسواق اقتصادية وسياسية، حيث أن لها أهدافا أخرى مثل إعادة التوزيع والتوظيف وتحقيق المساواة الإقليمية.

* المنافسة بين المجلس المحلي والمنظمات الأخرى على تقديم الخدمات في داخل حدود الوحدة المحلية، حيث نجد هنا كلا من المجلس المحلي والمنظمات الأخرى تسعى لتقديم السلع والخدمات بأعلى جودة وأقل تكلفة بغرض الحصول على رضا الزبون والمواطن وكسب تأييده[1].

* المنافسة بين المجالس المحلية نفسها: وتأخذ المنافسة بين المجالس الشكلين التاليين:

أ- المنافسة الجغرافية بين السلطات في مناطق مختلفة للحصول على نصيب في السوق.

ب- المنافسة بين المستويات المحلية المختلفة للحكم المحلي، للحصول على نصيب من إيرادات الضرائب المحلية في نفس المنطقة الجغرافية، وهذا يعني أن كل مجلس محلي من المجالس المحلية المتواجدة في نفس المنطقة يسعى لتقديم أجود وأفضل السلع والخدمات للحصول على رضا الزبائن ومن ثم الحصول على أكبر نصيب من إيرادات الضرائب من طرف السلطة المحلية العليا.

[1] - المرجع السابق، ص 386.

المتغيرات التي تؤثر على مستوى المنافسة بين الوحدات المحلية في نظام الحكم المحلي:

1- إن هيكل نظام الحكم المحلي يقوم على أساس عدد كبير من السلطات تكون مسؤولة عن تقديم الخدمات وتكون منتشرة في المستويات المختلفة.

هناك شكلان لهيكل نظام الحكم المحلي:

أ- **هيكل مدمج:** حيث يكون هنا نظام الحكم المحلي مكون من مستو واحد كما هو الحال مثلا في الأردن – مستوى واحد مكون من البلديات – وفي هذا الشكل تقدم فيه جميع الخدمات من خلال وحدة واحدة تغطي منطقة جغرافية عريضة، بما يعني أن جميع السلع والخدمات المقدمة للمواطنين والزبائن تكون مقدمة من جهة "وحدة" واحدة، بمعنى أن السلطات المحلية محتكرة لجميع الخدمات المقدمة على المستوى المحلي.

ب- **هيكل مجزأ:** وفي هذا الشكل يكون الحكم المحلي ينقسم إلى عدد من المستويات ذات وحدات كبيرة في كل مستوى. هنا نجد نظرية الاختيار العام لا تعارض الدعوة إلى الوحدات الكبيرة للحكم المحلي التي قد تكون ضرورية لبعض الخدمات للاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير[1].

2- اتسام الحكم المحلي المنافس بالمرونة في نقل الخدمات للوحدات المحلية وإمكانية إقامة وحدات جديدة. وهذا يعني أن يكون للحكم المحلي المنافس للمنظمات الأخرى القدرة على عدم احتكار الخدمات ومن ثم نقلها إلى وحدات أخرى في ظل المنافسة بين هذه الوحدات.

3- حق العملاء أو المواطنين في أن يكون لديهم خيار نقل مسؤولية تقديم الخدمة إلى وحدة أخرى، أو الحصول عليها من جهة أخرى مثل الوحدات الخاصة. أيضا يكون من حق المواطنين الانسحاب أو الحصول على الخدمة من جهة أخرى والتفاوض على ترتيب الخدمة مثل إقامة وحدة جديدة لتقديم الخدمة مثل الوحدات الخاصة. وهذا يعني أن الزبائن والمواطنين يكون لهم حق اختيار الجهة التي تقدم لهم الخدمة من بين عدة جهات، أي تعدد الوحدات التي تقدم الخدمات مما يعني تعدد الخيارات أمام المواطنين، وهي ميزة تؤدي إلى تحسين وجودة الخدمات المتنافس عليها.

[1] - المرجع السابق، ص 387.

4- الاستقلال الذاتي إذا كانت التجربة ضرورية، فإنها ليست شرطا كافيا للمنافسة في الحكم المحلي، ولذلك يجب أن تمتلك المجتمعات المحلية القدرة على التجديد والتجريب وتطوير سياسات خاصة لتشجيع المحليات على المنافسة على جودة وكم الخدمة. كما يعني الاستقلال المحلي حرية ممارسة الاختيار في صنع السياسة المحلية بما يتفق والظروف المحلية، ومن ثم القدرة على التأثير على حياة المواطنين المحليين وأن تكون للوحدة المحلية سلطة وضع القواعد والتشريعات التي تنظم العمل وسلوك المواطنين المحليين.

5- قدرة الوحدة المحلية على البحث عن مصادر التمويل الذاتي، فالحكومات المحلية لا تستطيع أن تكون منافسة بالفعل، إذا كانت تعتمد على الإعانات الحكومية لتنفيذ قراراتها. ذلك لأن التمويل المركزي يعني تبعية الوحدات المحلية للسلطات المركزية بما يعني رجوع السلطات المحلية في كل صغيرة وكبيرة للسلطة المركزية.

6- أهمية إصلاح نظام الخدمة المدنية كشرط من شروط نجاح اللامركزية والحكومات المحلية في عملية المنافسة، فلا ينبغي أن يكون للحكومة المركزية دور مباشر فيما يتعلق بتعيين وترقية الموظفين، باستثناء التأكد من تطبيق معايير الشفافية والعدالة. كما يجب التأكيد على ربط الحوافز بالإنتاج والأداء.

7- توفير البيئة الملائمة للامركزية، بمعنى وجود مؤسسات خاصة بمشاركة المواطنين والمساءلة[1].

[1] - المرجع السابق، ص 388.

الفصل الثالث

آفاق الحكم المحلي في المنطقة العربية

- **القطاع الخاص والحكم المحلي في الوطن العربي**
  - دور القطاع الخاص على المستوى المحلي
  - استراتيجيات تطوير القطاع الخاص في الوطن العربي
  - العراقيل التي تعيق القطاع الخاص في الوطن العربي
- **الحكومة المحلية الإلكترونيـــة**
  - دواعي تبني الحكومة المحلية الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها
  - الانتقال إلى الحكومة المحلية الإلكترونية والصعوبات التي تواجهها
  - وظائف الحكومة المحلية الإلكترونية
  - عوامل نجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية وعلاقتها بالقطاع
- **تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي**
  - نماذج وأساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي
  - المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم الأداء المؤسسي
  - متطلبات تطبيق المقارنة المرجعية في وحدات الحكم المحلي في الدول العربية

المبحث الأول : القطاع الخاص والحكم المحلي في الوطن العربي

المطلب الأول : دور القطاع الخاص على المستوى المحلي

من الواضح في عصرنا هذا أن نظام السوق والقطاع الخاص لديهما دور كبير في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمعات، فنظام السوق الاقتصادي يعمل على إحداث الشروط التي يمكن أن تساهم في زيادة إنتاج السلع والخدمات ومساعدة البيئة التي المهيأة لأنشطة القطاع الخاص والإطار الاقتصادي المحفز للأداء المؤسسي والفردي الجيد، ولذلك فإن قدرة القطاع الخاص على توفير وتوسيع نطاق التشغيل للطاقات البشرية تعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراء التخصيص للمشاريع المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم[1].

إن القطاع الخاص في الوقت الحالي يلعب دوراً هاماً في تحديد الاتجاه العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأقطار العربية، خاصة وأن معظم الدول العربية أخذت بنظام اقتصاد السوق الذي يقوم بشكل أساسي على ركيزتين أساسيتين هما : القطاع العام والقطاع الخاص لإدارة وتنمية الاقتصاد الوطني في مختلف القطاعات الإنتاجية من حيث تنظيم المؤسسات الناشطة، وتحديث أساليب العمل، والمساهمة في تأهيل وتدريب ورفع مستوى أداء المـــــــوارد البشرية التي تحتـــاج – وبشكل مكثف– إلى إعادة تأهيل بما يتوافق ومتطلبات النظام الاقتصادي العالمي المعاصر[2].

لقد أصبحت مساهمة القطاع الخاص بكل الدول العربية في إدارة الاقتصاد الوطني مساهمة فاعلة، وفي نمو مستمر، فقد بلغت مساهمة القطاع الخاص من الناتج الإجمالي لعام 1990 إلى 7% بينما بغلت عام 1995 إلى 10% كما وصلت عام 2000 إلى 11% مما يشير إلى تنامي دور القطاع الخاص[3].

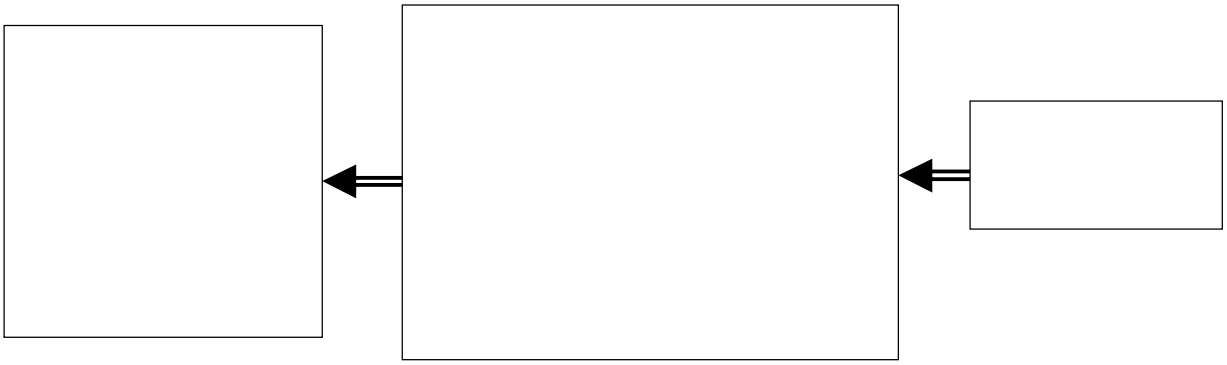
ولذلك نجد تقرير الألفية التابع للأمم المتحدة لعام 2005 يوصي بأن تتضمن استراتيجيات الحد من الفقر المستندة إلى الأطر الإنمائية للألفية استراتيجية من شأنها تعزيز دور القطاع الخاص

[1]- عبد الرزاق، مولاي لخضر : العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية – دراسة حالة الجزائر – من موقع : . rcwed. Luedid net /cr7/10-30 a 290794 PDF.

[2]- بيان، هاني حرب، المنتدى العربي حول (الدور الجديد للقطاع الخاص في التنمية والتشغيل)، المملكة المغربية، منطقة العمل العربية، 21-23 أكتوبر 2008، ص 10.

[3]- المرجع نفسه، ص11.

المحلي في الدول العربية، وإشراكه في عملية تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أهم، صارا يشكلان شيئاً فشيئاً عنصراً أساسياً من جدول الأعمال الإنمائي[1]، وذلك نظراً للدور الذي يلعبه القطاع الخاص في التنمية والتطوير، والشكل التالي يوضح دور الاستثمار في القطاع الخاص :



شكل رقم 2 : يبين دور الاستثمار في القطاع الخاص

لقد ازدهر دور القطاع الخاص في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين على دور الدولة، حيث تم الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر عليه وتسيره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم محلي يشارك فيه إلى جانب المجالس المحلية المنتخبة القطاع الخاص[2].

وقد أصبح القطاع الخاص هام في التوجيه والتأثير على عملية صنع السياسة العامة، فالنقابات العمالية ورجال الأعمال مثلاً يتسمان بدرجة عالية من الفعالية، ناتجة عن استقلالها المالي والإداري وتجانس مصالح أعضائها مع قدرة هذه الجماعة على توفير قنوات اتصال تؤثر على صانع القرار لتحقيق مصالحها، أو لتبني سياسة معينة[3].

إن الدول العربية اتجهت منذ بداية التسعينيات إلى تبني سياسة اقتصاد السوق، حيث أعطت دوراً كبيراً للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة، فمثلاً نجد في الجزائر من بين الإصلاحات الاقتصادية هو تبني سياسة الانفتاح على غرار الدول العربية بشكل يسمح

[1]- عبد الرزاق، مولاي لخضر، مرجع سبق ذكره، ص 3.

[2]- سمير، محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، الأردن، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص31.

[3]- ابتسام، قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2009)، (مذكرة لنيل شهادة الماجيستير)، جامعة الحاج لخضر- باتنة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، 2010-2011، ص56.

ببروز القطاع الخاص كخيار اقتصادي لأجل مواجهة الندرة، وقد انفتح الخطاب السياسي الرسمي أكثر على القطاع الخاص وأعاد الاعتبار له من خلال قانون 11/82 الذي وضع ترخيصاً مسبقاً إجبارياً لكل مشروع خاص كما أتبع هذا القانون بإنشاء الديوان الوطني المكلف بتوجيه ومتابعة وتنسيق الاستثمارات الاقتصادية الوطنية الخاصة ولذلك فقط ازدادت مكانة القطاع الخاص في هذه الفترة حيث بلغ عدد المؤسسات الخاصة سنة 1982، 12000 مؤسسة خاصة تشغل حوالي 120500 عامل، ما يمثل ربع القطاع الصناعي، وفي عام 1988 صدر قانون 25/88 الذي حل محل قانون 13/82 الذي يخص الشراكة بين القطاع العام والاستثمارات الخارجية حيث تم وفق قانون 25/88 وضع إجراءات لتوجيه الاستثمار للقطاع الخاص في ظل الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر الناتجة عن انهيار أسعار النفط، كما وضع من خلال قانون 01/88 الصادر في 01-01-1988 حد للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي وأسست المؤسسات الاقتصادية ذات الأسهم أو ذات المسؤولية المحدودة وقد تعززت سياسة الإصلاحات الاقتصادية أكثر في فترة التسعينيات حيث سمحت بنشوء قطاع خاص لكنه مرتبط أكثر بالدولة ولا يتمتع بالاستقلالية المطلقة وبدون أي ثقل سياسي ولا يعارض السلطة ويتغذى بجزء كبير منه من الريع النفطي، ولذلك فإن النخب الحاكمة تتحكم في الرقابة على الاقتصاد وتنقل بالمقابل الملكية للقطاع الخاص في ظل الرقابة المفروضة التي تجعله لا يلعب دوراً في التنمية الاقتصادية وينظر إليه على أنه ضعيف وهامشي وتجاري محض[1].

[1]- يوسف، حميطوش، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول << التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر : واقع وآفاق >> بعنوان (التحرك نحو الليبرالية السياسية في الجزائر)، 16-17 ديسمبر 2088، ص ص 5-11.

والجدول التالي يوضح أهم النشاطات التي يركز عليها القطاع الخاص في الجزائر خلال سنتي 2005، 2006:

	سنة 2005		سنة 2006	
القطاع	عدد المنشآت	النسبة %	عدد المنشآت	النسبة %
الخدمات	112644	45.8	123782	45.9
البناء والأشغال العمومية	80716	32.8	90702	33.6
الصناعة الغذائيـــة	46085	18.7	51343	19
الفلاحة والصيد البحري	2947	1.2	3189	1.2
الخدمات ذات الصلة بالصناعة	750	0.3	793	0.3
المجموع	245842	100	269806	100

جدول رقم (6) : أهم النشاطات التي يركز عليها القطاع الخاص في الجزائر[1]

طرق تدخل القطاع الخاص : تختلف طرق تدخل القطاع الخاص في مجال التنمية المحلية حسب واقع كل نظام وتكيفه مع ضرورة التوجيه إلى القطاع الخاص من جهة، ومدى الثقة التي تمنح للقطاع الخاص من جهة أخرى – لكن العامل المشترك أن القطاع الخاص أصبح شريكاً أساسياً في التنمية المحلية في معظم الدول الليبيرالية، وأصبح يؤثر حتى على الناحية السياسية من خلال فرضه أو رفضه بعض التشريعات – هو ما يجسد الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار[2].

وعلى المستوى التنظيمي فإن صور تدخل القطاع الخاص واشتراكه مع الجماعات المحلية لا تخرج من احدى الطرق التالية :

- تعاقد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة.
- عقد شراكة بين القطاع الخاص وممثل القطاع العام (كالبلدية).

[1] - المرجع نفسه ،ص 12 .

[2] - عزير، محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، 2011، ص 51.

– منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة[1].

المجتمع المدني : تشكل المنظمات غير الحكومية في الوطن العربي العمود الفقري للمجتمع المدني الذي عرف نمواً ملحوظاً في العهود الأخيرة من القرن 20 وذلك في الحقيقة راجع إلى عدة متغيرات يمكن ذكرها في ثلاث مجموعات :

أولاً : السياسية الاقتصادية التي تمثلت في التحرير الاقتصادي وتخلي الدولة عن جزء من الدور المحوري التي كانت تشغله اقتصادياً واجتماعياً، وقد كان وراء ذلك تفاعل الضغوط القادمة من المؤسسات المالية الدولية مع الأزمة الاقتصادية التي مست غالبية الأنظمة العربية.

ثانياً : التحولات الديمغرافية والاجتماعية التي شهدتها الدول العربية مثل زيادة عدد السكان وما يفرضه ذلك من زيادة الاحتياجات والخدمات فضلاً عن النمو الحضري الذي لم يواكبه تنمية اقتصادية وغيرها من التحولات.

ثالثاً : الدور الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية الذي تجاوز الضغط على الدول من أجل تطبيق برامج التحرير الاقتصادي والتكييف الهيكلي إلى البحث عن فاعلين جدد غير حكوميين وبالفعل اتجهت هذه المؤسسات إلى التعامل مباشرة مع المنظمات غير الحكومية لأجل سد الفجوة التي تركتها الدولة عند انسحابها من بعض المجالات والخدمات وكل هذه العوامل أدت إلى نمو المنظمات غير الحكومية من حيث النوعية والكمية حيث نجد في التقرير الذي أصدرته المنظمة العربية للمنظمات الأهلية سنة 2003 بأن عدد هذه المنظمات وصل إلى 230000 منظمة عام 2002، كما لوحظ بدء بناء شراكة بين المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والتي كانت أبرز تجلياتها قيام الحكومات بإسناد عديد المشروعات للمنظمات غير الحكومية وتنفيذها[2].

آليات تفعيل دور المجتمع المدني في الوطن العربي :

– ضرورة تنظيم العلاقة بين المجتمع المدني والدولة بما يضمن استقلالية نسبية على الأقل والتخفيف من سيطرة الدولة وتغلغلها داخل كيانات المجتمع المدني ومحاولة احتوائها لمجال عمله

[1]- المرجع السابق، ص 52.

[2]- محمد، قرزيز، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول << التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات >> بعنوان (دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغيير)، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2008.

والتزامها الحيادي النسبي إزاء قوى منظمات المجتمع المدني وإشراكه في اتخاذ القرارات بدلاً من العمل الاستشاري الشكلي والتخفيف من الإجراءات البيروقراطية في التعامل معها وتركيز رقابتها في حدود ما يسمح به القانون ويضمن السير الحسن للنظام العام.

– ضرورة تدعيم المسار الديمقراطي وتأكيده، فالديمقراطية هي الأساس الصحيح لبناء المجتمع المدني بما تتضمنه من حقوق وحريات كحرية الاجتماع وحرية الاختيار...

– التأكيد على تربية وتنشئة الفرد على السلوك الديمقراطي والعمل الجمعوي من خلال دور الأسرة والمدرسة في تنمية قيم الاحترام والنقد والحوار السلمي بدل العنف ومنح فرص المشاركة.

– زيادة فاعلية المجتمع المدني من خلال تدعيم مؤسساته بقوى اجتماعية وفاعلين اجتماعيين نشطين يكون للمثقف فيهم دورا كبيرا في تنشيط العمل الجمعوي.

– تدعيم وجود قطاع خاص قادر على خلق ديناميكية اقتصادية واجتماعية لأجل تحقيق الدعم المالي للمنظمات والجمعيات المدنية من خلال التبرعات والإعانات المادية التي يقدمها لها.

– تشجيع هذه المنظمات على اتباع أسلوب التمويل الذاتي لأجل تحقيق الاستقلالية.

– إن التخفيف من المشاكل الاجتماعية اليومية كالبطالة والسكن يسهم بدور كبير في انخراط ومشاركة الفرد في المنظمات الاجتماعية.

– تحسيس الفرد بأهمية العمل الجمعوي والاندماج فيه لتحقيق الحاجيات التي تعجز الدولة عن تلبيتها له[1].

المطلب الثاني : استراتيجيات تطوير القطاع الخاص في الوطن العربي :

يحتل القطاع الخاص دوراً محورياً في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية انطلاقاً مما يتميز به من امكانيات وخصائص تؤهله للتأثير في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما يزيد من أهميته ودوره في النشاط الاقتصادي بشكل يدفع بصانعي السياسة الاقتصادية إلى ضرورة التركيز على آليات تطويره وتوفير المناخ المناسب لنشاطه.

[1]- مرسي، مشري، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول << التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر : واقع وآفاق >> بعنوان (المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله)، 13-16 ديسمبر 2008.

الإطار المتكامل لاستراتيجية تطوير القطاع الخاص :

يمكن إبراز جملة الآليات التي تشكل في ترابطها الاستراتيجية المثلى لتطوير القطاع الخاص وهي كما يلي :

1- توفير مناخ ملائم ومحفز للأعمال : إن من أهم الآليات التي وجب تحققها كشرط رئيسي في بناء استراتيجية لتطوير القطاع الخاص هي ما تعلق بضرورة توفير أفضل الظروف التي ينشط في إطارها القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية والتي تشكل ما يمسى بمناخ الأعمال الذي تعرفه المؤسسة العربية لضمان الاستثمار على أنه يعمل الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تكون البيئة التي يتم فيها النشاط الاستثماري، تتغير وتتداخل مكونات هذه البيئة فيما بينها إلى حد كبير مما يصعب من إبراز تأثيراتها على حدى، وعلى هذا الأساس فإنه من الواجب توفير بيئة مساعدة ومحفزة على النشاط وذلك انطلاقا من العناصر التالية :

- **التشاور بين القطاع الخاص والقطاع العام** : حيث أن الدولة تضطلع بدور رئيسي في توفير المناخ الملائم والمساعد على النمو والتطور في الأداء من خلال جملة السياسات التي تقرها في هذا الإطار، سواءً كانت السياسات الاقتصادية أو التشريعات والأحكام القانونية والتي تعكس الجو المحيط بنشاط القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، ولكن ذلك لا يمنحها القدرة على التصور الواضح والسليم لكيفية بناء وتوفير المحيط الملائم والمحفز على الأداء إلا بمشاركة القطاع الخاص[1].

- **وضع الإطار التشريعي والقانوني المناسب** : حيث يساهم الإطار التشريعي والقانوني في خلق المبادرة والتحفيز على النشاط الاقتصادي من خلال ما يوفره من ثقة وطمأنينة في الاقتصاد والمجتمع، حيث أنه يمس المؤسسات والشركات إنتاجية كانت أو خدماتية بصفة مباشرة من خلال جوانبه التنظيمية والإدارية، أو بصفة غير مباشرة من خلال آثاره على مختلف القطاعات التي لها صلة وثيقة بنشاط القطاع الخاص كالقطاع المصرفي أو قطاع التأمينات، ومن ثم فإنه يتوجب

[1]- كريم، بو دخدخ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الأول حول : << دور القطاع الخاص في رفع تنافسية الاقتصاد الجزائري والتحضير لمرحلة ما بعد البترول >>، بعنوان (رؤية نظرية حول استراتيجية القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي)، جامعة محمد الصديق بن يحي – جيجل – يومي 20-21 نوفمبر 2011.

العمل على وضع الإطار القانوني والتشريعي المناسب لأداء القطاع الخاص والذي من الضروري أن يواكب مع التطورات الاقتصادية محليا وخارجياً تجنباً لأي انعكاسات سلبية.

إذ نجد فيما يتعلق بتنظيم وسير نشاط القطاع الخاص الإجراءات الخاصة بالبدء في النشاط وتأسيس الوحدة الاقتصادية، وإجراءات التراخيص والقوانين المتعلقة بالتخلف عن التسديد والقوانين المتعلقة بإبرام العقود والتي يتوجب تبسيطها وتسهيل أدائها بما يجنب المزيد من العراقيل كذلك ما تعلق بقوانين حقوق الملكية التي وجب أن تعكس حماية أكبر لحقوق المستثمرين في النشاط الاقتصادي في ظل تنامي ظاهرة السوق الموازية في الاقتصاديات العالمية، حيث أن ذلك من شأنه خلق نظام للمنافسة من جهة، ومن جهة تسهيل الدخول إلى السوق للمشروعات الصغيرة بشكل ينعكس إيجاباً على نشاط القطاع الخاص.

أما في الجانب المتعلق بطبيعة وحجم نشاط القطاع الخاص فهو ما تعلق بالتشريعات والأحكام التي تخص عملية دخول وخروج رؤوس الأموال والفوائد المترتبة عنها، وكذا الأعباء الضريبية التي يتحملها القطاع الخاص والقوانين المتعلقة بالتصدير والاستيراد، حيث أنه من الضروري العمل على توفير بيئة قانونية وتشريعية محفزة على المخاطرة والتوسع في النشاط انطلاقا من الثقة والمبادرة التي توفرها تلك النصوص التشريعية والقانونية[1].

- **توفير وتطوير البنية التحتية** : تعلب البنية التحتية بما تحتويه من شبكة الطرق والموانئ والجسور ... دوراً هاما في تطوير نشاط القطاع الخاص حيث أنها تعتبر من الخدمات الأساسية التي تساعد على تسهيل وتسريع أداء المعاملات ومن ثم المساهمة في توسع أكبر لنشاط القطاع الخاص وتواجده في النشاط الاقتصادي، فتدهور البنية التحتية يؤدي إلى عرقلة نشاط القطاع الخاص من خلال التسبب في صعوبات وبطء أداء المعاملات والمبادلات التجارية وارتفاع التكاليف وعدم القدرة على الحصول على أسواق جديدة، ومن ثم يجب العمل على تطوير البنية التحتية.

- **تنمية الموارد البشرية** : تعتبر تنمية الموارد البشرية بمثابة عملية استثمار لرأس المال البشري حيث تعرف بأنها عملية تطوير مهارات ومعارف وقدرات القوى العاملة عن طريق عملية التدريب

[1]- المرجع السابق، ص 12.

والتكوين بما يسهم في رفع مساهمتها في عملية الإنتاج ذلك لأن تطور الموارد البشرية يساهم في زيادة الكفاءة في الأداء للقطاع الخاص، حيث أن ذلك يتيح تطوير نظم الإدارة وأساليب التسيير ويمكن من تطوير عمليات التجديد والابتكار التي من شأنها خلق ديناميكية متواصلة في عمليات الاستثمار والإنتاج مما يسمح بتطور مكانة القطاع الخاص وتعزيز مساهمته في النشاط الاقتصادي.

- **تحقيق الاستقرار السياسي** : يعتبر الاستقرار السياسي دعما قوياً لتواجد القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمار الخاصة سواءً المحلية منها أو الخارجية، حيث يعكس ثقة أعلى وضماناً أكبر بخصوص إمكانية تحقيق المكاسب في النشاط الاقتصادي، فعدم الاستقرار السياسي يزيد من حالة الشك وعدم اليقين بخصوص الأوضاع الاقتصادية مما يحد من مبادرة ورغبة القطاع الخاص في الاستثمار والتوسع.

- **الحد من تعاظم مكانة القطاع العام** : إن تزايد مكانة القطاع العام في النشاط الاقتصادي تؤثر سلباً على تطور النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص، حيث أن ذلك يساهم في الحد من توافر الموارد الاقتصادية من جهة وإلى غياب المنافسة وبروز الاحتكارات في النشاط الاقتصادي من جهة أخرى، وتبرز عملية الخوصصة كأحد أهم العوامل الرئيسية في الحد من دور القطاع العام وتزايد مكانة القطاع الخاص[1].

2- توفير التمويل لتحقيق الاستثمارات : تتطلب أي استراتيجية تستهدف تطوير القطاع الخاص العمل على وضع الآليات التي تسمح بتوفير التمويل الذي يعتبر بمثابة المحرك الرئيسي لنشاط القطاع الخاص، بحيث أن توافره سواء من ناحية الحجم أو من ناحية النوع يتيح المزيد من الفرص لتحقيق الاستثمارات، وعملية توفير التمويل الضروري لنشاط القطاع الخاص تكون من خلال :

- **تعبئة المدخرات** : من الواجب على القطاع المصرفي تطوير عملية المدخرات بشكل يسمح بتوفير قدرة تمويلية كافية للأنشطة الاقتصادية للخواص حيث أن ذلك يستلزم قبل كل شيء تطوير بنية القطاع المصرفي من خلال فتح المجال أمام المنافسة بين البنوك محلية كانت أو خارجية بشكل ينعكس إيجاباً على خدماتها المصرفية.

[1]- المرجع السابق، ص14.

- **مساعدة المشروعات الصغيرة والجديدة في السوق** : تعاني المشروعات الصغيرة والجديدة في النشاط الاقتصادي من صعوبة الحصول على التمويل سواءً لارتفاع تكاليف القروض أو لعدم قدرتها على الدخول في سوق رؤوس الأموال، وهذا ما يتطلب مرونة في إجراءات التمويل للمشروعات الصغيرة من طرف البنوك التي تعتبر المصدر الوحيد لها للحصول على التمويل.

- **تطوير أسواق رؤوس الأموال** : إن ما تلعبه أسواق رؤوس الأموال من دور كبير في تمويل المشروعات الاستثمارية يزيد من أهمية الاهتمام بتطويرها وتفعيل مكانتها في عملية تمويل الاقتصاد، حيث أنها تساهم في توفير التمويل سواء كان تمويلاً محلياً أو تمويلاً خارجياً، تمويلاً بالديـــن (السندات) أو تمويلاً بالملكية (الأسهـــم).

وعليـــه فإنه من الواجب العمل على تطوير أسواق رؤوس الأموال من خلال وضع النصوص والتشريعات المناسبة المنظمة لنشاطها والحد من تواجد مؤسسات القطاع العام عن طريق خوصصتها[1].

المطلب الثالث : العراقيل التي تعيق دور القطاع الخاص في الوطن العربي

هناك جملة من العوامل التي تعتبر بمثابة قيوداً تحد من تطور دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي يمكن تقسيمها إلى نوعين :

1- القيود المالية : وهي القيود التي تمس عملية تمويل مؤسسات القطاع الخاص ونجد منها:

أ- تكلفة رأس المال : وتتمثل في الفائدة المدفوعة من قبل مؤسسات القطاع الخاص في سبيل الحصول على رأس المال الضروري لنشاطها، وتعتبر من أهم العناصر التي تؤثر على عملية تمويلها ومن ثم نموها وتطورها، وذلك انطلاقاً من دورها الرئيسي في تحديد مدى امكانية التوسع في الاستثمارات.

تساهم عدة عوامل في ارتفاع تكلفة رأس المال منها : ارتفاع تكاليف الوساطة الماليـــة تقلبات أسعار الصرف، ارتفاع درجة المخاطر سواءً تعلق الأمر بالمخاطر المنتظمة أو المخاطر غير المنتظمة.

[1]- المرجع السابق، ص 15.

ب – سياسات الاقتراض : إن الأهمية التي يحتلها التمويل عن طريق الاستدانة من القطاع المصرفي يزيد من ثقل سياسات الاقتراض التي تتبعها البنوك بشكل كبير على امكانية حصول مؤسسات القطاع الخاص على التمويل اللازم لمتابعة وتطوير أنشطتها الاقتصادية.

وفي هذا الصدد فإن العديد من مؤسسات القطاع الخاص التي ترغب بحكم مشاريعها الاستثمارية في مجال التمويل طويل الأجل عن طريق القروض بسبب عدم قدرتها على الدخول لسوق رؤوس الأموال لعدم توافرها على الشروط المطلوبة لذلك أو لارتفاع تكاليفه.

جـــ – **درجة تطور أسواق رؤوس الأموال** : تساهم أسواق رؤوس الأموال المتطورة وفي ظل العولمة المالية في جلب المدخرات سواء المحلية منها أو الخارجية وهو ما من شأنه خفض تكاليف التمويل الذي يكون إما عن طريق طرح أسهم أو طرح سندات تبعاً للقرار الذي يتخذه طالب التمويل، وعليه فإن عدم تطور أسواق رؤوس الأموال بالشكل الكافي يضيق من فرص التمويل المتاحة أمام مؤسسات القطاع الخاص بشكل يؤدي إلى ضعف أدائه في النشاط الاقتصادي.

2– القيود غير المالية : هناك مجموعة من القيود الأخرى غير المالية التي تؤثر سلباً على تطور القطاع الخاص تبرز كما يلي[1]:

أ– وضعية مناخ الأعمال: إن وضعية مناخ الأعمال في أي دولة لها تأثير جد كبير على وضعية القطاع الخاص وأداءه في النشاط الاقتصادي، وانها تشير إلى جملة الضوابط والإجراءات والتشريعات الحكومية التي تحكم نشاط القطاع الخاص.

وحسب البنك الدولي فإن وضعية مناخ الأعمال يتم النظر إليها انطلاقاً من توليفة مؤشرات تحدد مدى سهولة أداء الأنشطة الاقتصادية في كل دولة وهي تنقسم بين "مؤشرات الترتيب التصنيفي القانونية" وتتمثل في مؤشر الحصول على الائتمان ومؤشر حماية المستثمرين انطلاقا من ارتباطها بجانب قانوني يحكمها، "مؤشرات الوقت والتكلفة" المتمثلة في مؤشرات بدء النشاط التجاري، استخراج تراخيص البناء، تسجيل العقارات، ...

[1]- المرجع السابق، ص 07.

ب- السوق الموازية : ويقصد بها كافة الأنشطة المولدة للدخل التي لا تسجل ضمن حسابات الناتج الداخلي الخام إما لتعمد إخفاءه تهرباً من الالتزامات القانونية المرتبطة بالكشف عن هذه الأنشطة، وإما أن هذه الأنشطة المولدة للدخل تعد مخالفة للنظام القانوني السائد في الدولة.

يتجلى الأثر السلبي للسوق الموازي على تطور القطاع الخاص في كونه يعد منافساً غير شرعي في النشاط الاقتصادي لا يتحمل أي تكاليف مما يساعد على تصريف منتجاته وخدماته بأسعار أقل عكس مؤسسات القطاع الخاص التي تشتغل بطريقة قانونيـــة.

جـــ - القوانين والتشريعات الحمائية : ونخص بالذكر هنا القوانين المنظمة لرؤوس الأموال وقوانين التصدير والاستيراد وقواعد الشراكة بين رأس المال المحلي والأجنبي والتي يكون الهدف منها هو حماية الاقتصاد المحلي، إذ أن عدم مراعاتها للظروف السائدة في الاقتصاد العالمي المحلي من شأنه أن يؤثر سلباً على تطور القطاع الخاص وخصوصاً في الدول الناميـــة.

د- غياب المنافســـة : إن تطور القطاع الخاص وتزايد نموه ومساهمته في النشاط الاقتصادي يرتبط بشكل رئيسي بمدى تطور نظام المنافسة في الحياة الاقتصادية، كونها تعتبر الدافع الرئيسي للمؤسسات على التطور من خلال عمليات الإبداع والابتكار في مختلف الجوانب بما ينعكس إيجاباً على أدائها في النشاط الاقتصادي[1].

هـــ - تعاظم مكانة القطاع العام : تشير الأدبيات الاقتصاديـــة إلى أن القطاع الخاص وجب أن يتميز بالحرية في النشاط الاقتصادي وكذلك في امتلاك وتسيير الموارد الاقتصادية، باعتباره العنصر الرئيسي في قيام النشاط الاقتصادي من خلال تميزه بالكفاءة في الأداء والرشادة في تسيير الموارد، في حين يبرز القطاع العام بمثابة عنصر مكمل لنشاط القطاع الخاص من خلال تأسيس وتهيئة البنية القانونية المؤسساتية والتحتية، وعلى هذا الأساس فإن دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي يكون محدوداً في الشكل الذي يسمح بتوافر الحرية الكاملة والموارد الكافية لنشاط القطاع الخاص، ومن ثم فإن تعاظم مكانة القطاع العام على ما هو محدد له أن يكون، ينجر عنه إزاحة لنشاط القطاع الخاص الذي يضيق عليه بذلك فرص الاستثمار والتوسع في ظل تحول

[1]- المرجع السابق، ص8.

الموارد الاقتصادية نحو القطاع العام وهذا ما يؤدي زيادة إلى تضييق فرص التوسع في السوق إلى الحد من المنافسة ومن غياب عمليات الإبداع والابتكار[1].

المبحث الثاني : الحكومة المحلية الإلكترونية

المطلب الأول : دواعي تبني الحكومة المحلية الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها

تلجأ الدول في بداية تطبيقها لنظام الإدارة الإلكترونية إلى الإدارة المباشرة للمرافق العامة إما بنفسها وإما بواسطة أحد أشخاص القانون العام، ومع زيادة رغبات الجمهور في تيسير الحصول على الخدمة والتخلص من البيروقراطية يدعم التحول إلى طريقة الإدارة غير المباشرة للمرافق العمومية سواء عن طريق عقد الامتياز أو الشراكة مع القطاع الخاص، وهذا ما يعني أن الحكومة الإلكترونية ستؤدي إلى الإسراع في خصخصة القطاع العام أو المرافق العامة، كما أن إنشاء الحكومة الإلكترونية يسرع فعلاً في خصخصة المرافق العامة وأن ممن مستلزمات قيام هذه الحكومة هو وجود بنية أساسية صلبة تتمثل في الأجهزة العلمية المتطورة وتقنيات المعلومات والاتصالات ومن ثم يحرص القطاع الخاص على زيادة نشاطه في هذا المجال بفضل استقلاله في الإدارة وحرصه على متابعة التكنولوجيا العالمية المتطورة والعمل على نقلها واستخدامها بما يحقق السرعة في إنشاء وإدارة المرافق العامة وبالتالي تحقيق الربح السريع[2].

دواعي التحول إلى الحكومة الإلكترونية : إننا نعيش في عصر استخدام نتائج الثورة التكنولوجية وتوظيفها لتحسين مستوى الأداء الحكومي ومسايرة روح التقدم الذي يفرض على الحكومات أن تستفيد من تراكم المعرفة والتقدم التكنولوجي وترقية مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، فيما يلي بعض التطورات التي دفعت إلى هذا الاتجاه :

- تسارع التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية المرتبطة به.

- توجيهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية حيث اعتبرت دافعا لتحسين الخدمات والارتقاء إلى المستوى العالي للحصول على شهادة الجودة وإرضاء المواطن.

---

[1]- المرجع السابق، ص 8.

[2]- داود، عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصر : منشأة المعارف جلال حزمي وشركاؤه، 2007، ص 175.

– التحولات الديمقراطية وما تبعها من إصلاحات إدارية مطلوبة من الدولة التي ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

– تزايد الضغوط الشعبية على الحكومة وتطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل وأسرع وأسهل في الوصول إلى المعلومات.

– حاجة الموظفين الحكوميين إلى الدعم النوعي من خلال قاعدة معلومات صلبة ونظام عمل متطور وحديث.

– وجود ضغوط شعبية على القيادة السياسية في كل بلد لتمكين المواطنين من المشاركة في النقاش وإبداء الرأي في القضايا التي تهمهم ومطالبتهم بخلق منظومة اتصال مفتوحة وأكثر شفافية[1].

متطلبات تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية :

– تطوير التشريعات بما يتفق مع الحكومة المحلية الإلكترونية مثل إبعاد جميع أشكال التعقيد وكثرة طلب المستندات وقبول مفاهيم جديدة مثل التوقيع الإلكتروني على الوثائق.

– ضرورة التنسيق بين الجهات المختلفة المشتركة في إنجاز عمل أو تقديم خدمة محددة.

– تمكين المواطن من التعامل مع الحكومة الإلكترونية وذلك يقضي أن يكون هذا المواطن على معرفة بطرق التعامل وأن يمتلك حاسباً آلياً وكذلك إقامة مراكز ومؤسسات تكون مسؤولة عن تطوير مناهج وتقنيات التعليم لتكوين الطلاب وفق متطلبات العصر الإلكتروني[2]، وهذا ما يعرف بالمواطن الإلكتروني الذي هو مواطن عادي لكنه زود بمهارات تمكنه من استخدام الخدمات الإلكترونية المتاحة في بوابة حكومته الإلكترونية، أي أنه يحسن التعامل مع الخدمات العامة الإلكترونية التي توفرها الحكومة الإلكترونيـــة[3].

إذن توفر الحكومة الإلكترونية خدماتها في ثلاث مجالات وهي :

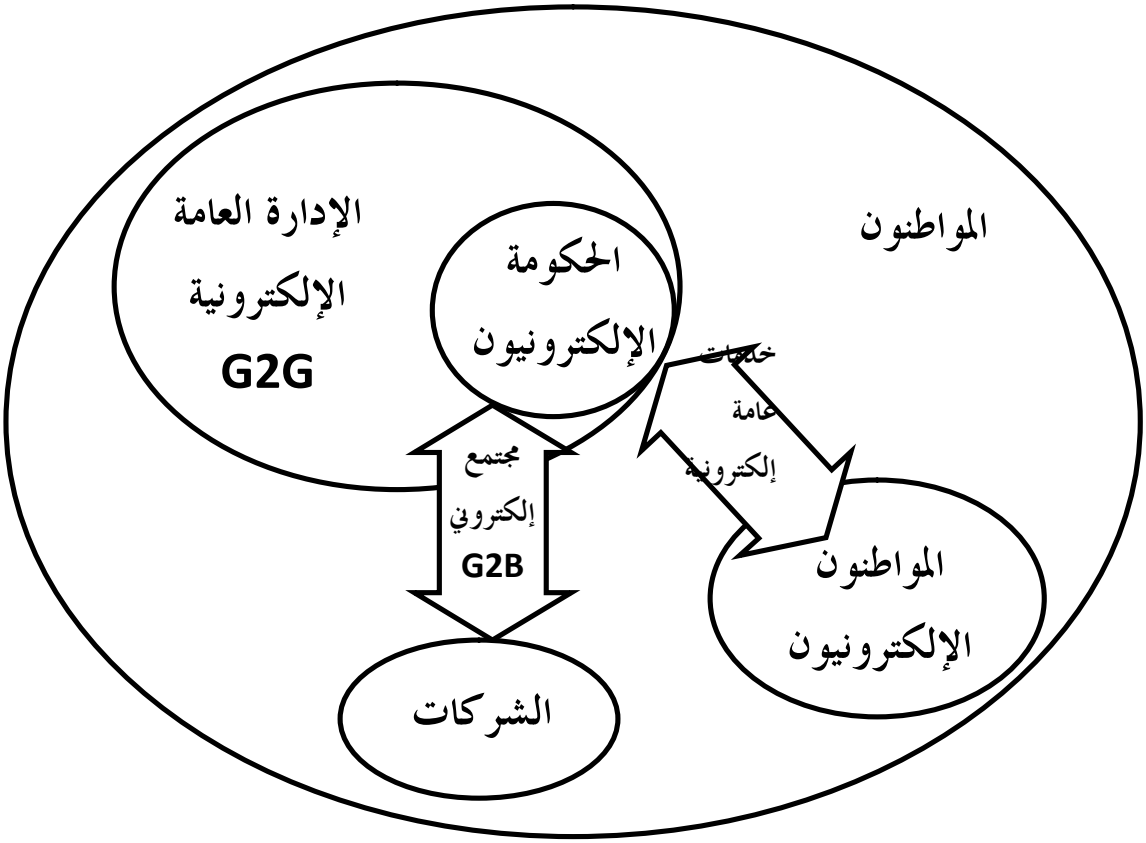
– الإدارة العامـــة الإلكترونية.

– الخدمات العامـــة الإلكترونية.

– المجتمع الإلكتروني.

[1]- عمار، بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21، ط1، الجزائر: دار الغرب الإسلامي، 2006، ص ص 183-184.
[2]- نصر الدين، لبال، دور الحكومة المحلية في إرساء المدن المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة– كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2001-2012، ص ص 65-66.
[3]- محمود، القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، ط1، الأردن : دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص 155.

والشكل التالي يبين المجالات التي تدعمها الحكومة الإلكترونيـــــة [1]:



شكل رقم (03) : يوضح الحكومـــة الإلكترونيـــة ومجالات تطبيقها

وعموما يمكن تلخيص مبررات وأهداف الحكومة المحلية الإلكترونية فيما يلي :

– تحسين مستوى تقديم الخدمات إلى الجمهور والعملاء بشكل لائق وبمواصفات تتفق وجودة الإدارة الإلكترونية ذاتها.

– توفير الوقت والجهد والمال شريطة تهيأ المجتمع لذلك.

– التخلص من البيروقراطية والقضاء على التعقيدات الإدارية التي تؤدي إلى إهدار الوقت والجهد المال.

– توفير عنصر الشفافية والوضوح الإداري في المعاملات وتقديم الخدمات[2].

[1]- المرجع السابق، ص 154.

[2]- عبد الفتاح، بيومي حجازي، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، ط1، مصر : دار الفكر الجامعي، 2008، ص ص174-179.

المطلب الثاني : الانتقالات إلى الحكومة المحلية الإلكترونية والصعوبات التي تواجهها

مراحل تطبيق (التحول) إلى الحكومة المحلية الإلكترونية :

أ- المرحلة الأولى : مرحلة النشر الإلكتروني، حيث يجب إعداد وتنفيذ خطة عمل مثل تبسيط العمليات الإدارية المستخدمة لتأدية الخدمات وإعلام المجتمع عن بدء توفير تلك الخدمات واتاحة الفرصة للتعلم مثل إمكانية ملئ النماذج المجانية بعد طباعتها على شبكة الإنترنت وقبولها لدى جهات تأدية الخدمات.

ب- المرحلة الثانية : حيث يتم تنفيذ المعاملات على شبكة الإنترنت بهدف إنهاء هذه المعلومات أو جزء منها مباشرة باستخدام ثلاث أساليب :

- النشر على شبكة الإنترنت من خلال بناء موقع يضم صفحات معلومات عن الخدمة الحكومية كل منها يختص بنوعية معينة من الخدمات، وتشمل معلومات منشورة لكل خدمة وصورة للنموذج المستخدم لتأدية تلك الخدمات الذي يمكن طباعته وملؤه بعد الاتفاق مع الجهة المعنية.

- الأسلوب الثاني يتمثل في نشر نفس الخدمات من خلال شبكة الهاتف، لكن في صورة صوتية باستخدام أرقام هاتف تخصص لهذا الغرض.

- الأسلوب الثالث هو استخدام أكشاك خدمات يتم توصيلها إما بشبكة الإنترنت لاستخدام نفس الموقع المخصص لذلك، أو من خلال استخدام أسطوانة مسجلة عليها نفس البيانات ويتم قراءتها من خلال جهاز، حيث يتم اطلاع المواطن على تفاصيل الخدمـــة.

جـــ - المرحلة الثالثة : تكامل الأعمال الحكومية لتحقيق الترابط الإلكتروني الكامل بين قواعد البيانات للحكومة المحلية وإتمام جميع المعاملات والخدمات، ويتطلب ذلك استكمال بناء النظم وقواعد البيانات في الوحدات المحلية مع ضرورة توفير شبكات اتصال على درجة عالية من الاستقرار بما يضمن السرعة في نقل المعلومات وتطوير أسلوب تقديم الخدمات المحلية[1].

[1]- محمد، محمود الطعامنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدراية، 2005، ص ص 339-340.

الصعوبات التي تواجه تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية في الدول العربية :

لاشك أن الاستراتيجية الشاملة للتحول إلى نظام وآليات عمل جديدة ليس بالأمر اليسير ويتطلب وضع استراتيجيات مساندة تحقق المرامي والأهداف الاستراتيجية للحكومة المحلية الإلكترونية، إذ تنطلق الاستراتيجيات المساندة من مضمون التحديات الواسعة التي تواجه الوحدات المحلية ومنها :

- **القضاء على البيروقراطية** : لقد أنشئت الحكومة المحلية من منطلق فلسفة التخلص من الروتين والتعقيد وأمراض البيروقراطية الأخرى التي تتصف بها عادة الحكومة المركزية، لكن ما يواجه المواطنين بصورة يومية من تعقيدات مصاحبة لتوفير الخدمات وإنهاء المعاملات يشكل عقبة رئيسية في تحقيق التميز في الأداء ورضا المستفيدين، حيث تعاني كثير من الإدارات التنظيمية للوحدات المحلية من زيادة تكلفة أداء الخدمة وتعطل الأعمال وتعرض الوثائق والمستندات المصاحبة للخدمة للتلف، كذلك تعدد المكاتب التي يضطر المواطن إلى الذهاب إليها بل وفي كثير من الخدمات يستلزم إنهاؤها المرور عبر أكثر من جهة مما يعرضه للإرهاق والملل.

- **أسلوب تأدية الخدمات ذاتها للمواطن** : لمواجهة ذلك التحدي أصبح لزاماً على الحكومة المحلية أن تعيد النظر في إعادة هيكل جهازها الإداري للنهوض بمستوى الخدمات المحلية التي توفرها وتغير شكل علاقتها مع المستفيدين من خدماتها لمحاولة القضاء على المشكلات المتمثلة في الانتظار وتعدد الجهات المطلوب مراجعتها، وعدم توفير الخدمات في الأوقات المناسبة لهؤلاء المستفيدين كما يجب أن يكون هناك تقييم من قبل المواطنين لمستوى أداء وتوصيل الخدمات المحلية لتكون محل مقارنة مع الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص بكفاءة عالية في عدة نواحي مثل الجودة والدقة وسهولة التعامل مع المواطنين.

- **دور الحكومات كمحفز اقتصادي** : مع ظهور القدرات الهائلة لصناعة المعلومات للانتقال إلى حركة اقتصادات المعلومات وتغيير الرؤية تماماً وأصبحت المعلومات تمثل أكبر صناعة

في العالم ويمكننا اعتبار المنتج النهائي هو المعلومات في صورتها الإلكترونية التي يتم تبادلها من خلال الشبكات عبر حدود البلاد[1].

وأصبح تطوير التعاملات الإلكترونية ومنها الخدمات الحكومية من مستلزمات نجاح الحكومات الاقتصادية على المستوى المركزي والمحلي.

إذن يمكن القول أن التحول إلى الإدارة أو الحكومة الإلكترونية ليس درباً من دروب الرفاهية وإنما حتمية تفرضها التغيرات العالمية، ففكرة التكامل والمشاركة وتوظيف المعلومات أصبحت أحد محددات النجاح لأي مؤسسة، وقد فرض التقدم العلمي التقني والمطالبة المستمرة برفع جودة المخرجات وضمان سلامة العمليات كلها من الأمور التي دعت إلى التطور الإداري نحو الإدارة الإلكترونية، ويمثل عامل الوقت أحد أهم مجالات التنافسية بين المؤسسات فلم يعد من المقبول الآن تأخر تنفيذ العمليات بدعوى التحسين والتجويد وذلك لارتباط الفرص المتاحة أمام المؤسسات بعنصر الوقت[2].

المطلب الثالث : وظائف الحكومة المحلية الإلكترونية :

من خلال التعرف على الحكومة المحلية الإلكترونية يمكن مناقشة أربعة أبعاد التي تعكس وظائفها وهي :

1- الخدمات الإلكترونية والمواطنين: تتفاوت الحكومات المحلية في الدول العربية على غرار دول العالم من حيث توفير الخدمات الإلكترونية للمواطنين، اعتمادا على عوامل متعدد مثل: توافر البنية التحتية، مستوى التقدم التكنولوجي العام، مستوى وعي وتدريب العالمين، دعم وثقة المديرين والدعم المالي المتاح لمعظم الحكومات المحلية التي طبقت مفهوم الحكومة المحلية الإلكترونية والتي بدأت ببناء مواقعها الإلكترونية بتوفير المعلومات أولاً ثم توسعت تلك المواقع لتوفر البحث عبر تلك المواقع ثم انتقلت بعدها إلى توفير تبادل المعرفة بين الأطراف المختلفة بعد استكمال البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وتزايد مهارات العاملين في استخدام تلك التقنيات.

[1]- المرجع السابق، ص 341.
[2]- المرجع نفسه، ص 342.

تتضمن المعلومات التي توفرها المواقع الإلكترونية للحكومات المحلية وصفا للوحدات التنظيمية التي تشكل منها الحكومة ومعلومات عمن يمكن الاتصال بهم للحصول على خدمة ما وبيانات التنمية الاقتصادية وجدول أنشطة الحكومة المحلية ومعلومات سياحية ومواقع التصويت هناك بعض المواقع الإلكترونية التي تسمح للمواطنين بالدخول إليها للبحث عن جدول أعمال المجلس المحلي ومحاضر اجتماعاته ...

وتتفاوت المواقع الإلكترونية للحكومات المحلية من حيث تقديم الخدمات، فمنها ما يسمح للمواطنين بطباعة النماذج مثل طلبات التراخيص التي يمكن للمواطن تعبئتها وإرسالها بالبريد أو إحضارها إلى مكاتب الحكومة المحلية لاتخاذ الإجراءات عليها، وهناك مواقع متقدمة توفر تبادل الخدمة[1].

2- الإدارة الإلكترونية وكفاءة الحكومة : تشير الإدارة الإلكترونية إلى عملية مكننة جميع مهام وأنشطة الحكومة المحلية بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية وصولاً إلى تحقيق أهدف الإدارة الجديدة الهادفة إلى تقليل استخدام الورق وتبسيط الإجراءات والتخلص من الروتين والإنجاز السريع والدقيق للمهام والمعلومات.

إن الإدارة الإلكترونية لا تظهر للعيان لكنها ضرورية جداً لكل عنصر من عناصر الحكومة المحلية الإلكترونية، فبدونها لا يمكن تحقيق كثير من المزايا المتمثلة في سرعة الاستجابة للمواطنين وزيادة المشاركة الشعبية وقلة التكلفة والجودة العالية وضمن إطار مفهوم الإدارة الإلكترونية يمكن للحكومات المحلية ممارسة التطبيقات الإلكترونية التالية :

- البريد الإلكتروني بين دوائر لحكومة المحلية.
- أنظمـــة المحاسبة والموازنة.
- اجتماعات المجالس المحلية عبر الإنترنت.
- بناء أنظمة المعلومات الجغرافية.

[1]- المرجع السابق، ص 343.

إن هذه التطبيقات تعزز من كفاءة الحكومة المحلية، وتزيد من فعاليتها وقدراتها على تقديم الخدمات المطلوبة في الوقت اللازم والكم والكيف المطلوبان، ولعل استخدام نظام برمجيات المحاسبة يساعد على جعل العمل أكثر يسراً وسهولة للمحاسبين من خلال السماح لهم بإجراء جميع المعاملات المحاسبية والتوقيع على المحاضر والمصادقة عليها إلكترونياً بدلاً من اللجوء إلى الاحتفاظ بها في دفاتر تسجيل تأخذ حيزاً مكانيا كبيراً، إضافة إلى الوقت المستغرق في طباعة محاضر الاجتماعات وتوقيعها[1].

3- الديمقراطية الإلكترونية والمشاركة الشعبية : تمثل الديمقراطية الإلكترونية الجانب السياسي للثورة الإلكترونية والتي تعني مجموعة الأنشطة الإلكترونية التي تعزز وتزيد من حجم مشاركة المواطنين في جميع القضايا والمسائل المحلية المتمثلة في الاجتماعات الافتراضية في المدن والقرى والحملات الانتخابية، تسجيل أصوات الناخبين ونتائج الاقتراع واستطلاع آراء المواطنين عقد منتديات جماهيرية، اتاحة الوصول إلى محاضر الاجتماعات لمجالس البلدية.

وللتدليل على دور الحكومة المحلية الإلكترونية في تعزيز المشاركة الشعبية، يمكن الإشارة إلى تجارب وممارسات بعض الحكومات المحلية مثل : ولاية نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية في هذا الخصوص وهي كما يلي :

- تقوم بعض المحليات بوضع جدول أعمال المجلس المحلي للاجتماع القادم على موقعها الإلكتروني.

- في إحدى الحكومات المحلية في الولاية يتمكن المواطن من مخاطبة أعضاء المجلس المحلي عبر البريد الإلكتروني خلال اجتماعات المجلس، ويتمكن من عرض أسئلته ومداخلاته خلال الاجتماع واعتبار تلك الأسئلة والمدخلات جزءاً من محضر الاجتماع الرسمي.

- يقوم المجلس المحلي لقرية **نيوبالتز** ببث صوتي حي لاجتماعات المجلس عبر الإنترنت للمواطنين، ويتمكن المواطن في تلك القرية من التدخل في الاجتماع الجاري من خلال جهاز الحاسب الشخصي.

[1]- المرجع السابق، ص 343.

4- التجارة الإلكترونية والتبادلات الإلكترونية : يطلق مصطلح التجارة الإلكترونية على مجموعة الخدمات ذات الطابع التجاري التي تحصل بين مجموعات أو مؤسسات أو أفراد وينتج عن هذه الخدمات عدد من الفعاليات التجارية باستخدام تكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وفي جوهرها العملي تمثل التجارة الإلكترونية عملية تبادل الخدمات التي تقدمها الحكومة المحلية بالمال المطلوب استيفاءه مقابل الحصول على تلك الخدمات مثل الدفع الإلكترونية للرسوم والضرائب، وتجديد رخص السيارات[1] ...

المطلب الرابع : عوامل نجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية وعلاقتها بالقطاع الخاص

يتجه العالم على نحو واسع لتطبيق الحكومة أو الإدارة الإلكترونية حيث ظهرت مسميات كثيرة بهذا الخصوص كالحكم الإلكتروني والجمهور الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية، مما يصعب التعامل مع هذه المفاهيم في الدول العربية والدول الأقل استخداماً للإنترنت، أن الحكومة المحلية الإلكترونية في الأساس هي عقد اجتماعي ثنائي التأثير تشترك فيه الحكومة المحلية والجمهور، وفي هذا السياق ينبغي بذل الجهود لتطوير علاقة الجمهور بالإنترنت وتطوير علاقة الحكومة المحلية بالشبكات العالمية، ولذلك لابد من تهيئة مجموعة من المتطلبات لإنجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية في الدول العربية وهي كما يلي :

- وعي وثقافة جماهيرية وتقبل استخدام الحكومة المحلية الإلكترونية.
- توفير البنية التحتية اللازمة من تقنية وشبكات اتصال ونقل معلومات، وما يتفرع عنها من مستلزمات.
- تسهيل مهام الوظائف الحكومية المختلفة.
- توفير الخبرة من الموارد البشرية المؤهلة لاستخدام تقنيات المعلومات.
- تمكين الوحدة المحلية من تسيير أعمالها إلكترونياً باستخدام شبكة الإنترنت.
- الاتصال بالجمهور والموردين وغيرهم.
- مرونة الهياكل التنظيمية وملاءمتها لمهام ومسؤوليات الحكومة المحلية الإلكترونية.

[1]- المرجع السابق، ص 344.

– المحافظة على خصوصية وعدم تهديد الإنترنت لها بصورة أو بأخرى وذلك لضمان ثقة الجمهور في الحكومة المحلية الإلكترونية والإقبال على التعامل معها وهو الأمر الذي يتطلب وضع تشريعات واضحة لحفظ خصوصية الملفات وما يتعلق بتحديد كيفية استخدام المعلومات عن طريق الإنترنت.

– تمكين المواطن من الوصول إلى الموقع على الإنترنت بسهولة ويسر فضلاً عن تهيئة مواقع جديدة وكافية على الشبكة.

– تحديث معلومات المواقع والبحث عن دعم من الأشخاص أصحاب النفوذ في محيط المجتمع المحلي[1].

القطاع الخاص وعلاقته بالحكومة الإلكترونية :

إن الحكومة الإلكترونية ليست شيئاً ما يمكن أن تقوم به الحكومة منفردة فيوجد للقطاع الخاص بصفة معينة دوراً رئيسياً يؤديه في تحديد الرؤية والتخطيط وحتى خلال تنفيذ الحكومة الإلكترونية ومراجعتها وتقويمها المستمر وعلى هذا الأساس يجب :

– التعامل مع القطاع الخاص كشريك كامل.

– حاجة كل طرف من الأطراف المشتركة والمتعاملة مع الحكومة الإلكترونية إلى عائد على استثماراته ووقته.

– تقليل استتراف العقول مما يتطلب تخطيطاً متأنياً.

– خلق نماذج أعمال واقعية لمشروعات الحكومة الإلكترونية.

– إيجاد نقاط القوة لكل شريك – القطاع الخاص، الحكومة الإلكترونية –.

– تعريف الأطراف المتضمنـــة.

– تحديد المساهمات المحلية والخارجية[2].

[1]- علي، السيد الباز، الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية الإلكترونية العربية، 2006، من موقع : www.F-law.net/.../11330.
[2]- محمود، القدوة، مرجع سبق ذكره، ص 279.

إن الكثير من الدول العربية تحاول جاهدة تطبيق نظام الحكومة المحلية الإلكترونية للتخلص من الروتين والتعقيدات الإدارية في تقديم الخدمات، حيث مازالت تشترط الكثير من المستندات والأوراق واتباع الكثير من الإجراءات التي يمكن الاستغناء عنها، ولذلك يجب :

– البدء بتطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية الحكومية في مجال المحليات وذلك أنها أنسب الحقول لزراعة ذلك النظام الجديد، نظراً لأسباب كثيرة ولعل نجاح تطبيق ذلك النظام في مدينة دبي أكبر شاهد على ذلك.

– أن يتم الإعداد العلمي المسبق لعملية التحول إلى نظام الإدارة العلمية المحلية الإلكترونية.

– أن يتم هذا التحول على مراحل مخطط لها تخطيطاً جيداً، فلا يمكن الانتقال فجأة من نظام تقليدي قديم إلى نظام إلكتروني حديث.

– يتطلب اللحاق بركب الإدارة العلمية الإلكترونية المتقدمة أن تتم عمليات إصلاح إدارية حقيقة لتلك الإدارة[1].

– ينبغي الربط بين التحول إلى الإدارة الإلكترونية والبيئة العربية.

– الاهتمام بدور الأنظمة والتشريعات في تطبيق التحول إلى نظام المنظمة العامة أو الحكومة الإلكترونية بما نسميه بالإصلاح التشريعي.

– الاهتمام بكل ما يخدم عملية التحول واستمرارها مثل : تطوير نظام التعليم وإعداد الأجيال.

– الاهتمام مسبقاً بإعداد البنية الأساسية السليمة اللازمة للتحول.

– تحقيق التنسيق بين التجارب العربية — الإمارات، مصر– لنظام الإدارة المحلية الإلكترونية.

– استخدام المصطلحات العلمية والقانونية الدقيقة في مجال تطبيق نظام الإدارة المحلية الإلكترونية.

– معالجة بعض الآثار السلبية المترتبة عن التحول إلى نظام الإدارة المحلية الإلكترونية[2].

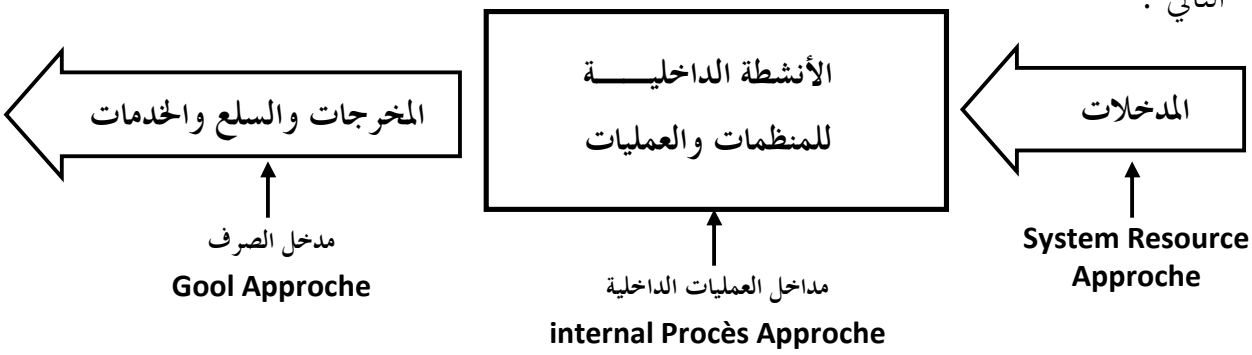
[1]- محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 345.
[2]- علي، السيد الباز، مرجع سبق ذكره.

المبحث الثالث : تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي

المطلب الأول : نماذج وأساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي

نماذج تقييم الأداء المؤسسي : هناك مجموعة من النماذج التي يمكن ذكرها كما يلي :

1- النموذج التقليدي: ويركز على الإجراءات التي تتكون منها الوحدة المحلية مثل الموارد التي تتحصل عليها البلدية من البيئة ويتم تحويلها إلى سلع وخدمات كما هو موضح في الشكل التالي :



شكل رقم (04) : النموذج التقليدي لقياس الأداء المؤسسي

وبناءً عليه يمكن للبلدية أن تقيم أدائها ضمن أحد المقتربات (المداخل).

أ- مدخل الهدف : ويتم من خلاله قياس مدى قدرة البلدية على تحقيق أهدافها ومن أمثلة قياس مؤشرات المخرجات : عدد الطلبات التي تمت معالجتها، عدد حالات التوظيف، كميات النفايات التي تمت معالجتها، أطوال الطرق التي تم ترصيفها...

ب- مدخل الموارد : أي تقييم مدى القدرة على تحصيل الموارد والتي من مؤشراتها القدرة على استغلال البيئة والحصول على الموارد، القدرة على الاستجابة للتغيرات البيئية، القدرة على إدارة وصيانة العمليات اليومية لأنشطة البلدية.

جـــ – مدخل العمليات التحويلية : ويتمثل في قياس قدرة المنظمة على استغلال المدخلات من مال ووقت وموارد بشرية، وآليات ومعدات ومن مؤشرات قياسه نسبة عدد المعاملات المنجزة إلى عدد الموظفين (موظف/معاملة)، إيراد إنجاز معاملة واحدة (دولار/المعاملات)، نمط اتخاذ القرارات، مستوى روح العمل بالفريق وولاء العاملين[1] ...

[1]- محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 354.

2- نموذج تقييم الأداء المتوازن : ويركز على قياس بعض الجوانب التنظيمية مثل قياس الأداء البشري وتوازنه مع البعد المالي، ونلاحظ أن هذا النموذج يحقق نوعا من التغذية العكسية من العمليات الداخلية والنتائج الخارجية ويمكن المنظمة من تحديد الرؤية المستقبلية والرسالة التنظيمية ويتكون من العناصر التالية :

أ – الرؤية والرسالة : Vision and Mission :

- **الرؤية** : هي صورة ذهنية مستقبلية للمنظمة والقيم التي تحكمها واتجاهاتها في المستقبل.

- **الرسالة** : فهي التعبير عن الغرض الذي وجدت من أجله الوحدة المحلية مثل : الغرض من إنشاء الوحدة المحلية أو السلوك المتوقع من أعضاء الوحدة المحلية.

ب- الأداء المالي : Financial Performance: ويؤكد على أهمية توفير البيانات المالية الدقيقة في الوقت المناسب وتحديد الأهداف المالية التي تحقق الإنتاجية والكفاءة والقيمة.

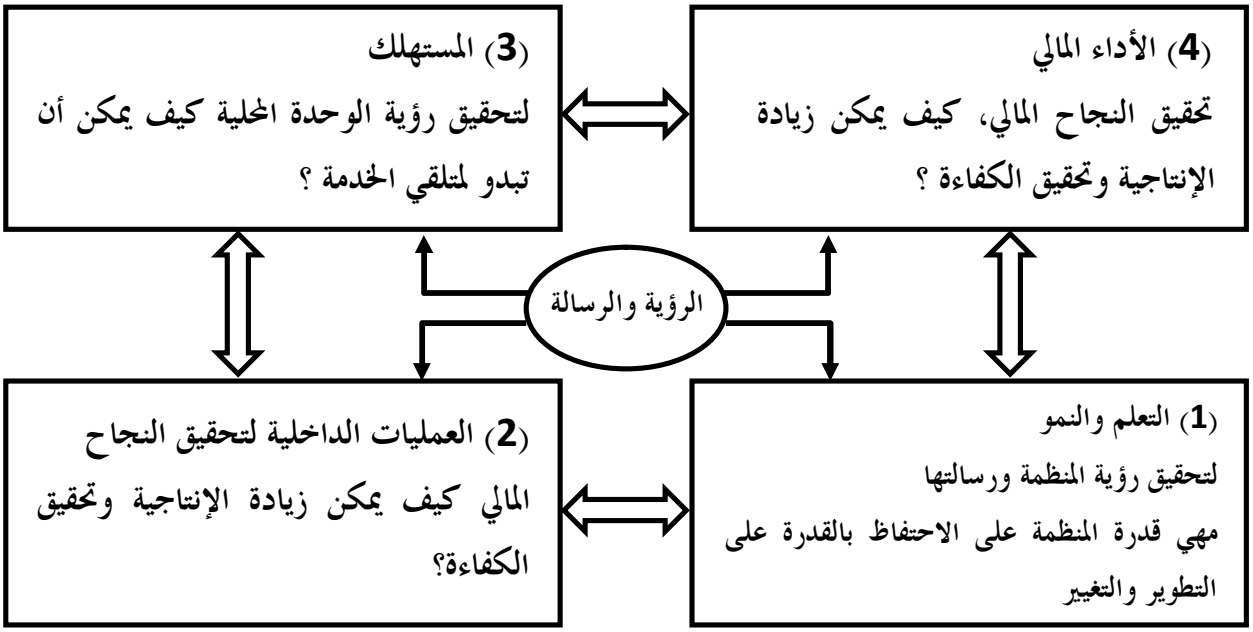
جـ – العمليات الداخلية : Internal Processes : ويشير إلى قياس مدى جودة العمليات التنظيمية الداخلية ومى مساهمتها في إشباع رغبات المستفيدين ومن ثم تحقيق مهمة المنظمة.

د – **التعليم والنمو** : Learning and Growth : إن قدرة الوحدة المحلية على التطوير المستمر تعتمد على مدى توافر قوى بشرية مؤهلة باعتبارها رأس المال الفكري، وبالتالي يقاس مستوى الأداء العام بالقدرة على استقطاب العمالة الماهرة وخلق الثقافة التنظيمية المدعمة لقيم التجديد والابتكار.

هـ – **المستفيدون (متلقو الخدمة)** : Clients : ويشير إلى مدى الدور الذي يلعبه رضا المستفيد وإشباع رغبته في تحديد مستوى الأداء العام للوحدة المحلية[1].

[1]- نفس المرجع ، ص 356.

الشكل التالي يوضح طبيعة العلاقة بين العناصر الأساسية للنموذج :



شكل رقم (05) : طبيعة العلاقة بين العناصر الأساسية للنموذج

أساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي :

تتمثل معايير الأداء فيما يلي :

أ- **الكفاءة** Efficiency: مثل حسن استخدام الموارد المتاحة << موظفين، مال، وقت>>.

ب- **الفاعلية Effectiveness** : ويقيم مدى تحقيق الأهداف للوحدة المحلية.

جـ - **الإنتاجية Productivity** : ويقيم العلاقة السببية بين مخرجات ومدخلات الوحدة المحلية.

د – **الجودة Quality** : وتتضمن قياس توقعات العميل مثل الدقة السرعة والاستجابة.

أسلوب بناء نظام تقييم الأداء المؤسسي : تمر هذه العملية بالخطوات التالية :

- تحديد الهدف العام المطلوب التحقيق من قبل الوحدة المحلية.
- بيان الأهداف الفرعية للوحدة التنظيمية[1].

[1]- المرجع السابق، ص357.

– تحديد الأنشطة المطلوب تنفيذها من كل وحدة تنظيمية من خلال التركيز على العمليات والخدمات الأساسية لكل وحدة من الوحدات المكونة للوحدة المحلية ومثل هذه العمليات نجد : صرف دفعات للمقاولين والموردين، خدمات النظافة العامة[1].

– إصدار تصاريح أو تراخيص البناء، صيانة الطرق، توفير مرافق للسيارات، التوظيف .

– تحديد الهدف لكل عملية أو خدمة مثل تحقيق مستوى عال من حماية البيئة من خلال تقليل النفايات وتكويمها وإعادة استخدامها.

– تحديد عدد من مؤشرات الأداء لكل هدف، ويجب أن تتسم مؤشرات الأداء بما يلي:

* تعكس كفاءة وفاعلية الخدمات المقدمة أو العمليات المنجزة.

* تحدد أو تقيم رضا المتلقين.

* ساعد على إنجاز الخطط والبرامج الموضوعة.

* تحقق أهداف ورسالة الوحدة المحلية.

* تعكس أو تحدد التأثيرات الناتجة.

* تحديد مستويات الأداء التي تتوقع الوحدة التنظيمية تحقيقها خلال فترة معينة[2].

المطلب الثاني : المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم الأداء المؤسسي

يمكن تعريف المقارنة المرجعية بأنها تقنية وأسلوب منظم للتعلم من الآخرين من خلال الملاحظة لنماذج الأداء المتميز التي قد تتوفر داخل المنظمة أو المنظمات الأخرى التي اكتسبت خبرات في مجالات معينة للعمل والتي يمكن إجراء مقارنة معها بأسلوب شرعي وهي مدخل منظم لتحسين العمل يقوم بالبحث عن أفضل ممارسة وطريقة للقيام بعمل ما ثم تطبيقها بهدف تحسين نشاط معين والوصول به إلى مؤشر يفوق المؤشر الحالي للأداء.

ومن سمات المقارنة المرجعية ما يلي :

– هي عملية مستمرة لتقييم أداء المنظمة أو أحد أنشطتها أو خدماتها لا تتوقف عند حد معين ولكنها تدور في دورة مستمرة هدفها تحسين الأداء.

[1]- المرجع السابق، ص 357.
[2]- المرجع نفسه، ص 358.

– إن عملية التقييم تتم في إطار الرؤية المقارنة لأفضل نموذج في هذا المجال أو النشاط أو الخدمة سواءً في داخل المنظمة أو خارجها، وتتفق المقارنة المرجعية هنا مع مفهوم "إيزو 9000" فعند تطبيق نظام الجودة طبقا لمتطلبات المواصفة القياسية الدولية "إيزو 9000" تجري المقارنة بين ما هو موجود فعلا وما يجب أن يكون طبقاً لما تنص عليه المواصفة "إيزو 9000" وبناءً على المقارنة تتخذ إجراءات التحسين والتطوير، والفرق الجوهري هنا هو أنه في حالة المقارنة المرجعية تتم المقارنة مع الشركات الأخرى خاصة الناجحة منها، أما في حالة "إيزو 9000" فإن المقارنة هنا تتم مع المواصفة نفسها.

– تحقيق الشراكة بين المنافسين بهدف تبادل المعلومات في سبيل الارتقاء بالأداء[1].

– أداء مدير أو إدارة بأداء مدير أو إدارة أخرى في نفس المنظمة.

المقارنة المرجعية الخارجية : فهي التي تتم بين المتضمنات وبعضها البعض، حيث تتم مقارنة منظمة بمنظمة أخرى متماثلة أو غير متماثلة مدها في النشاط وقد تقتصر المقارنة على أحد أنشطة أو خدمات المنظمة بنشاط أو خدمة في منظمة أخرى.

وقد تمتد المقارنة إلى منظمات خارج الدولة عندما لا تتوفر المنظمات المتميز في الأداء.

المقارنة التنافسية : يعني هذا النمط بتحديد بإجراء المقارنة بين المنافسين وليس فقط من ناحية هيكلة الخدمات والسلع ولكن من ناحية تفهم طرق العمل الخاصة بالمنافسين والاستراتيجيات التي يتبعونها للمحافظة على أوضاع المنافسة.

المقارنة المرجعية التشريعية : هذا النمط يركز على الأنشطة الحيوية، حيث يتم الاتفاق مع الشركاء الذين يقومون بأداء مهام مماثلة، وتتيح مقارنة العمليات تحقيق عوائد أسرع عل تحسين الأداء من المقارنة الاستراتيجية وتتم المقارنة بين الوظائف أو العمليات الإدارية حركات طبيعة الواحدة، بصرف النظر عن نشاط المنظمة مثل مقارنة أساليب حفظ السجلات وإجراءات التسكين بين المؤسسة الصحية وبين فندق.

[1]- سمير، محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء الوحدات المحلية في الدول العربية.

المقارنة المرجعية الاستراتيجية : تستخدم المقارنة الاستراتيجية عندما تبحث المنظمات عن سبيل تحسين مجموع أعمالها، من خلال دراسة الاستراتيجيات الطويلة الأجل والمداخل العامة التي أدت إلى نجاح المنظمات الأخرى[1].

أهمية المقارنة المرجعية : تلجأ المنظمات والوحدات المحلية إلى تطبيق المقارنة المرجعية لتحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل فيما يلي :

أ- ترشيد النفقات : يتم من خلال تطبيق المقارنة المرجعية تخفيض تكاليف الإنتاج أو الخدمات التي تكون مرتفعة، حيث تلجأ المنظمات الإدارية إلى البحث عن المنظمات التي تقوم بنفس النشاط أو الخدمة بتكلفة أقل.

ب- إتاحة فرص التعليم المستمر ونقل الخبرات والمعارف : بهدف تغيير نظم وأساليب العمل التقليدية وإحداث تغيير في الثقافة التنظيمية.

جـ - إتاحة الفرصة للمنظمة للتوجه داخلياُ وخارجياُ : نحو النماذج الأفضل للأداء والجودة التي توفرها فرص تحقيق رضا العملاء.

المطلب الثالث : متطلبات المقارنة المرجعية في وحدات الحكم المحلي في الدول العربية

على الرغم أهمية مدخل لمقارنة المرجعية في تحسين مستوى الأداء في المنظمات العامة بصفة عامة وفي الوحدات المحلية بصفة خاصة فإن هذا المدخل لم يأخذ حقه من الاهتمام في الدول العربية، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أهم المتطلبات لمعرفة مدى توافرها في الدول العربية.

1- التركيز على رضا المواطن المحلي أو الزبون : تهدف المقارنة المرجعية إلى جعل المنظمة في القمة وحائزة على رضا المواطنين أو الزبائن، فهي لا تكتفي بمجرد الوفاء بالمتطلبات الأساسية بل تسعى إلى ضمان الرضا الكامل للمواطن من خلال تقديم المنتج أو الخدمة بأعلى جودة وبأقل سعر وبصفة عامة فإن وحدات الإدارة المحلية في معظم الدول العربية لا تتوفر لديها الدافعية الكافية للعمل من أجل إرضاء المواطنين المتعاملين معها، ويمكن تفسير ذلك في عدم رضا الموظف نفسه عن ظروفه المعيشية والوظيفية.

[1]- المرجع السابق، ص 08.

2- دعم والتزام القيادات الإدارية العليا : يتطلب إدخال مفاهيم وأساليب ونظم عمل جديدة بصفة عامة والمقارنة المرجعية بصفة خاصة أن تكون هناك قناعة والتزام من قبل القيادات الإدارية العليا بذلك، وهذا ما حدث في مشروع الجمعية الدولية لإدارة المدن ICMA حيث مثل حكام المدن مدنهم في هذا المشروع ولكن الملاحظ في القيادات الإدارية في الوطن العربي اعتمادها على الإدارة بالسلطة والاستناد إلى التشريع لتحديد ما نريد الوصول إليه كما انها منشغلة بالأنشطة والإجراءات كأهداف وغايات بحد ذاته.

ويتسم سلوك القيادات الإدارية العربية بما يلي :

- الاهتمام باللوائح والقوانين أكثر من الاهتمام بالنتائج المحققة.
- الاهتمام بالتسلسل الوظيفي أو التنظيمي أكثر من الاهتمام بقيم التجديد والابتكار.
- سيطرة قيم الخوف من تحمل المسؤولية والتردد في قبول المخاطر وذلك يؤدي إلى الجمود وتكريس قيم المحافظة على الوضع القائم[1].
- مركزية القرار ورفض التفويض بدعوى عدم التفريط في المسؤولية أو الاعتقاد بعدم استعداد الصف الثاني أو الثالث لتحملها، مما يحول دون ظهور قيادات جديدة.

3- توافر نظم معلومات وبيانات دقيقة : يحتاج تطبيق المقارنة المرجعية إلى نظم معلومات وبيانات جديدة ودقيقة، حتى تكون هناك معايير مقارنة موضوعية للخدمات المختلفة، ويتطلب ذلك أيضا الاتفاق على الفترة الزمنية التي يتم جمع المعلومات عنها وتحديد السنة التي يتم على أساسها جمع البيانات.

4- التجانس بين وحدات المقارنة : إن التجانس بين مدن المجموعة يوفر بيانات أكثر دقة وفي حال رغبة المدن في المقارنة المرجعية فإنها تحتاج إلى معرفة مدخلاتها (التكاليف)، إن ضمان قابلية مقارنة التكاليف بين مناطق محلية مختلفة سوف يكون دائماً موضع مشاكل مثل بداية نهاية السنة المالية والتباين في مستويات المعيشة.

[1]- المرجع السابق، ص 15.

5- تغيير الثقافة التنظيمية : إن تطبيق المقارنة المرجعية يتطلب أن تكون الثقافة التنظيمية مشجعة على ذلك ومن خلال دراسة الثقافة التنظيمية في الدول العربية ينبين أن سمات هذه الثقافة تحتاج إلى تغيير، من أهم هذه السمات ما يلي :

- ميل المنظمات الحكومية إلى تأجيل أو توفير التكاليف المترتبة على البحث عن منظمات مماثلة ناجحة وتبني أفضل الممارسات بها وتكلفة تدريب العاملين على الطرق والأساليب الجديدة وذلك لمواجهة المسائل والقضايا الأكثر إلحاحاً.

- عدم التأكيد على نشاط الأبحاث والتطوير وذلك على العكس من منظمات الأعمال.

- غياب روح المبادرة في المنظمات الحكومية والنظر إلى التجديد باعتباره عبئاً ومشكلة كبيرة.

- الخوف من الفشل بسبب المشاكل المرتبطة بموائمة الممارسات المقتبسة بظروف وأوضاع المنظمات الناقلة ومن ثم التحوط ضد أي مبادرة جديدة.

6- التأكيد على مراعاة أخلاقيات ومبادئ المقارنة المرجعية : المقارنة المرجعية ينبغي أن تتسم بالحرص على تحقيق الفائدة المشتركة للطرفين المقارن والمقارن به[1].

[1]- المرجع السابق، ص 18.

الخـــــاتمة:

تعتبر دراسة أنظمة الإدارة المحلية في الوطن العربي وسبل تطويرها من أهم الدراسات الحديثة التي تساهم في خلق التنمية والتطوير الإداري بالدول العربية حيث نلاحظ هناك اتفاق عام لدى كافة الأكاديميين والباحثين والممارسين في الدول العربية على أن هناك إخفاقات في تطبيق نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية حيث لم تتمكن الحكومات المركزية من تعزيز النهج اللامركزي بما يمكن من إحداث أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية على المستوى المحلي. فلم تمنح الوحدات المحلية السلطات والصلاحيات الكافية التي تمكنها من إعداد خطط وبرامج التنمية المختلفة و لم تتمكن قانونا من الإشراف على الكثير من المشاريع المركزية مما يؤدي إلى سوء التنفيذ وتضارب الأولويات وعدم تناغمها مع الاحتياجات المحلية للمواطنين، وقد رافق ذلك عدم توفير قدرات وإمكانات تمكن تلك المحليات من إنجاز وتحقيق أهدافها.

حيث أنه وفي ضوء تحليلنا لواقع البناء التنظيمي لوحدات الحكم المحلي في الوطن العربي، وفي محاولة للإجابة عن الإشكالية المطروحة وإبرازنا لطبيعة العلاقة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية من جهة، والعلاقة بين الوحدات المحلية فيما بينها من جهة أخرى وكذا مستويات الحكم المحلي وأساليب تشكيل المجالس المحلية والاختصاصات الممنوحة لوحدات الحكم المحلي نجد أن هناك نقص وضعف بالأداء بنسب متفاوتة بين الدول العربية، وذلك راجع إلى عدة عوامل نذكر منها: الرقابة المشددة الممارسة من طرف السلطات المركزية والتضييق الشديد في الاختصاصات. وكذلك عدم استقرار الظروف البيئية في الدول العربية – السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية – وهذه العوامل أثرت سلبا على مسار عملية التنمية والتطوير المحلي في الوطن العربي.

ولذلك فإنه على ضوء تحليل واقع البناء التنظيمي للحكم المحلي في الوطن العربي وطبيعة العلاقة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية من جهة ومستويات الإدارة المحلية من جهة أخرى وأساليب تشكيل المجالس المحلية بها. وجب طرح تصورات ورؤى مستقبلية لتطوير الحكم المحلي بما يحقق التوازن بين دور الحكومة المركزية ووحدات الحكم المحلي في تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية وضمان تنفيذ السياسة العامة بكفاءة وإتاحة القدر الكافي من المرونة وحرية اتخاذ

القرارات للوحدات المحلية. كذلك ضرورة تبني الحكومات المركزية للدول العربية للاستراتيجيات والاتجاهات الحديثة لتطوير وتحديث نظام الحكم المحلي من خلال هيكلة وحدات الحكم المحلي ومستوياته وأدواره ووظائفه، وذلك من خلال التوجه نحو تطبيق نظام الحكومة المحلية الإلكترونية وكذلك وجوب تطبيق المشاركة المجتمعية والشراكة مع القطاع الخاص والتأكيد على أهمية تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي وفتح المجال لتحقيق سبل التعاون في ما بين وحدات الحكم المحلي.

كما أنه من خلال دراسة اتجاهات تطوير الحكم المحلي في الوطن العربي ولأجل إصلاح الوحدات المكونة الحكم المحلي أمكن الخروج بالتوصيات والاقتراحات التالية :

– ضرورة إصلاح البنية التحتية لوحدات الحكم المحلي وتوفير المرافق الضرورية من مدارس ومراكز صحية ومراكز تكوين وغيرها .

– تدريب الموظفين بصفة دورية لرفع كفاءتهم المهنية وتوظيف ذو الكفاءات في الأماكن المناسبة وتحديد مسؤوليات كل موظف داخل الوحدة المحلية .

– التخلي عن سياسة التشريع الآني للحدث والتي غالبا ما تكون متأثرة بأحداث آنية، واعتماد رؤية تشريعية عامة ومستقبلية يراعى فيها كل الظروف المحيطة مع إشراك كل الطبقات الاجتماعية من منتخبين وإداريين وأساتذة جامعيين، وكذلك إشراك مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في هذا الأمر .

– تشجيع الاستثمار المحلي وذلك بتوفير البيئة القانونية والمناخ الاجتماعي لجلب الاستثمار والمستثمرين .

– يجب أن لا يكون تغيير المشاريع مرتبط بتغيير الأشخاص لكن تبعا لخطة محددة.

– الرقابة الفاعلة والفعالة على وحدات الحكم المحلي، وقياس مؤشرات الأداء و تحليلها .

– القضاء على مشكلة البطالة التي تعاني منها الدول العربية، وذلك من خلال رسم وتنفيذ سياسات وبرامج لتطوير القطاع الخاص وتطوير أسواق العمل في المنطقة العربية لتمكينها من استيعاب القوى العاملة الجديدة خاصة خريجي الجامعات والمعاهد والمراكز المتخصصة .

– تطوير القطاع الخاص، والعمل بشكل مواز نحو الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع العام للإسهام في إنجاز خطط الإصلاح الاقتصادي وتهيئة المناخ المناسب لإنجاح هذه الخطط .

– تشجيع مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني على المشاركة، وخلق الوعي بأهمية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وتفعيل دور لجان الأحياء، وتعزيز دور الإعلام للمساهمة في التنمية ونشر الوعي.

– تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالوحدات المكونة للحكم المحلي، ودعم هذه الوحدات من خلال منح سلطات واختصاصات أوسع للمجالس المحلية، مع ضمان استقلالية هذه المجالس والحد من تدخل الجهات المركزية .

– العمل على تحسين وجودة الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، وذلك من خلال لبدء بتطبيق نظام الإدارة المحلية الإلكترونية، مع ضرورة الاهتمام بإنشاء وعي جماهيري مساند للتحول إلى نظام الإدارة المحلية الإلكترونية، أي ضرورة وجود جمهور إلكتروني .

– الحفاظ على الأمن والسلامة والسكينة، كالحفاظ على نظافة الشوارع والأحياء، إعطاء منظر جمالي للمدن والقرى والأحياء من خلال القضاء على البناء الفوضوي، وإزالة البيوت القصديرية وإنشاء النوادي والحدائق العامة الخضراء المزودة بوسائل الراحة .

قائمـــة المراجع

أولا: باللغة العربية

1-الكتب

1_ابراهيم بهنسي, عبد الفتاح, التنظيم القانوني للإدارة المحلية,ط1, مصر: مكتبة الأشعار الفنية,1997.

2_الحسيني,نبيل النجار, الإدارة العامة النظرية و التطبيق, ط1, دار الأصدقاء للطباع ,1998.

3_الصغير بعلي, محمد, القانون الإداري, الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع,2004.

4_القدوة,محمود,الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة, ط1, الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع,2010.

5_الشيخلي, عبد الرزاق, الإدارة المحلية دراسة مقارنة, الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة,2001.

6-الكايد, زهير, الحكمانية قضايا و تطبيقات, مصر: المنظمة العربية للعلوم الادارية, 2003.

7_بوحوش,عمار,نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرين,ط1,الجزائر:دار العرب الإسلامي 2006.

8_بوضياف,عمار,شرح قانون البلدية,ط1,الجزائر:جسور للنشر و التوزيع,2012.

9_بيومي حجازي, عبد الفتاح, الحكومة الالكترونية بين الواقع و الطموح,ط1,مصر:دار الفكر الجامعي، 2008.

10_دمدوم,كمال,رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية, ط1, الجزائر: دار هومة, 2004.

11_محمد الصايغ, ناصر, الإدارة العامة و الإصلاح الإداري, ط1, الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ,1986.

12 _محمود الطعامنة, محمد, ومحمد عبد الوهاب, سمير, الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية.

13_محمود أبوبكر, مصطفى, الادارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، 2009 .

14_محمد عبد العال, الديداموني محمد, الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الادارة المحلية دراسة مقارنة, ط1, 2008.

15_محمد, محمد عبد الوهاب, البيروقراطية في الادارة المحلية,ط1, مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.

16-مصطفى خاطر, أحمد, تنمية المجتمعات المحلية نموذج المشاركة في اطار ثقافة المجتمع, ط1, مصر: المكتب الجامعي الحديث, 1999.

17_سمارة الزغبي, خالد, تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها, دراسة مقارنة: المملكة المتحدة _فرنسا _ يوغوسلافيا_ مصر_ الأردن, ط3, الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع,1993.

18_سعيد تاج الدين, أحمد, ترجمة نشوى عبد الحميد, الشباب والمشاركة السياسية,ط1,الاردن.

19_عبد الرزاق الباز, داود, الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام و أعمال موظفيه ، مصر: منشأة المعارف جلال عزمي وشركاءه,2007.

20_عوابدي,عمار,مبدأ الديمقراطية الادارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري, ط1, الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية, 1984.

21_علي الخلايلة, محمد, الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة), ط1, الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

22_علي الطهراوي, هاني, قانون الادارة المحلية و الحكم المحلي في الاردن و بريطانيا, ط1, الاردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع, 2004.

23 _عقيل, ايمن, المجالس الشعبية المحلية الواقع...المشكلة...الحل, مصر: مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية للنشر, 2009.

24_فرج الطاهر, علاء, الحكومة الالكترونية بين النظرية و التطبيق, ط1, الاردن: دار الراية للنشر والتوزيع, 2010.

25_صابر, محي الدين, الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية, ط2, لبنان: المكتبة العصرية للطباعة والنشر, 1988.

26_صدوق, عمر, دروس في الهيئات المحلية المقارنة, ط1, الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية, 1980.

27_قاسم القريوتي, محمد, الاصلاح الاداري بين النظرية و التطبيق, ط1, الاردن: دار وائل للطباعة والنشر,2001.

28_رأس الجبل, حسن, الحكم الراشد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي, ط1, الجزائر: طباعة مكتبة اقرأ بقسنطينة.

29_خالد علام, أحمد, العمران والحكم المحلي في مصر, ط1, مصر: مكتبة الأنجلو المصرية للنشر والتوزيع, 2000.

30_غليون, برهان, وآخرون, حول الخيار الديمقراطي دراسة نقدية, ط1, لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 1994.

2-المذكرات

1_بومزبر, حليمة, الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد: اسقاط التجربة الجزائرية, (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير), جامعة منتوري -قسنطينة-كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، فرع الرشادة والديمقراطية، 2010.

2_بن مرسلي، رفيق، الأساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، 2011.

3_بنيني، أحمد، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية)، جامعة الحاج لخضر-باتنة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية 2005 -2006.

4_زدام، يوسف، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الانسانية في الوطن العربي، من خلال تقارير التنمية الانسانية العربية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة بن يوسف بن خدة -الجزائر- كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري،2007.

5_حسين، عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة أبوبكر بلقايد-تلمسان-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص دراسات الأورو متوسطية، 2012.

6_لبال، نصر الدين، دور الحكومة المحلية في ارساء المدن المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص ادارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2012.

7_مزياني، فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون)، جامعة منتوري-قسنطينة-كلية الحقوق، 2005.

8_معاوي، وفاء، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر-باتنة-كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، 2009-2010.

9_عاشور، عبد الكريم، دور الادارة الالكترونية في تقديم الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)،كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2010.

10_عزيز، محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2009.

11_عميروش، احمد، الجماعات المحلية وديوان الوالي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية،2001.

12_عكوشي، عبد القادر، التنظيم في المؤسسات الادارية المحلية: دراسة ميدانية ببلدية العفرون، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، تخصص التنظيم والعمل، 2004-2005.

13_صافو، محمد، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة: دراسة حالة ولاية تسمسيلت (2002-2007)، (مدكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و والاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي و اداري.

14_قرقاح، ابتسام، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر(1989-1990)، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر-باتنة-كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة،2011.

15_خلاف، وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة منتوري-قسنطينة-كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009.

3-الندوات والمؤتمرات :

1_ بودخدخ، كريم، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الأول حول (دور القطاع الخاص في رفع تنافسية الاقتصاد الجزائري والتجهيز لمرحلة ما بعد البترول)، بعنوان (رؤية نظرية حول : استراتيجية القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، جامعة محمد الصديق بن يحي –جيجل- يومي 20-21 نوفمبر 2011.

2 _ هاني حرب، بيان، المنتدى العربي حول (الدور الجديد للقطاع الخاص في التنمية والتشغيل) المملكة المغربية، منظمة العمل العربية، 21-23 أكتوبر 2008.

3_حميطوش، يوسف، مداخلة مقدمة في اطار الملتقى الوطني حول " التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وآفاق "بعنوان (التحرك نحو الليبرالية السياسية في الجزائر)، 16-17 ديسمبر 2008.

4_مشري، مرسي، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول "التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وآفاق"، بعنوان (المجتمع المدني في الجزائر دراسة في اليات تفعيله)، 16-17 نوفمبر 2008.

5-محمود الطعامنة، محمد، ورقة بحثية قدمت في الملتقى العربي الأول "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي" بعنوان (نظم الادارة العربية –المفهوم والفلسفة والاهداف) صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أوت 2003.

6_قرزيز، محمد، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول حول " التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات" بعنوان (دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغير)، جامعة حسيبة بن بوعلي- الشلف-2008.

4 -القوانين والوثائق الرسمية:

1_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية لسنة 1967.

2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية لسنة 1969.

3_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن القانون البلدية.
4_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن القانون الولاية.
5_ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.
6_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 2012.
7-دستور 1996.

5_المقالات على شبكة الانترنت :

1_الملك عبد العزيز وتنظيم الادارة المحلية من موقع: جذور الادارة المحلية www.books.google.com/html?id
2_السيد الباز، علي، الحكومة الالكترونية والادارة المحلية الالكترونية العربية، 2006، من موقع: www.f-law.nel/.../11330
3_أساليب تنظيم الادارة المحلية، من موقع:
Umpant.unorg/intradoc/groups/public/document/...unpano14887.pdf
4-أشرقت، الحكم المحلي...ما هو ولمادا نريده؟ من موقع:
www.jor.com/show.thread.php?=15362
5_الديمقراطية المحلية و مؤسسات تفعيلها من موقع: http://www.achamal.info/pdf
6-أبو زيد عبد الله، الحكمة الرشيدة و المجتمع المدني مبادئ الحكمة الرشيدة من موقع:
www.exams.arlisanat.gov.ma/...concept/201
7_بوضياف، محمد، عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الادارة المحلية والقطاع الخاص، من موقع: http://www.drout.com/forum/show/thread.php=1505
8_بن علي، سفيان، دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي، من موقع:
Benalisoufian.arabbags.com/archive/2010/9/1006852.htmp

9-بن علي، سفيان، التسيير الجماعي والديمقراطية التشاركية في الميثاق الجماعي، من موقع:
http://google.dz/search?hl=12808
10_حمزة جبار، نور، الادارة الالكترونية في البلدان العربية، من موقع:
www.aledarah06092010
11_طامشة، بومدين، الحكم الرشيد المحلي ومشكلة بناء القدرات المحلية، من موقع:
www.univ-amado.orgattschments/120makal2pdf
12- ياسر، صالح، المجتمع المدني والديمقراطية، من موقع:
www.hespress.com/opinions/6246.htm
13_كبلو، صدقي، أفكار حول السمات الأساسية للدستور الديمقراطي، من موقع:
www.sudanile.com/...irrdex.php
14_مولاي لخضر، عبد الرزاق، العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية-دراسة حالة الجزائر- من موقع: rcwed.luedid.net/cr7/10-30a290794pdf
15-محمد عبد الوهاب، سمير، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم اداء الوحدات المحلية في الدول العربية من موقع:http://www.almoqarana.com
16_مؤسسة ظلال للتدريب و الاستشارات والخدمات الإعلامية، وحدة بناء قدرات الحكم المحلي من موقع:www.dhilal.net/local-gov-training.php.2011
17_مذكرة من الأمين العام، الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المديرية التنفيذية بمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض و تقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الموئل، الدورة 25 2001،من موقع: http://www.google.dz/search?hp
18-سادات، محمد، الادارة المحلية الالكترونية العربية، من موقع:www.f-law.net/.../11330
19 _عبد الله المغربي، محمد، نظرية الادارة المحلية، من موقع:
www.hardiscussion.com/hro5805.thml
20_عبد الله المغربي، محمد، المركزية واللامركزية في ادارة الشؤون المحلية واثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الادارية ،من موقع:www.hrdiscussion.com/hr30580.html
21_عبد النور، ناجي، نحو تفعيل دور الادارة المحلية، من موقع:

www.tomohna.com/vb/show theard.php?11483
22_عبد النور، ناجي، دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العمومية، من موقع:
www.bchaib.net/.../index.php
23-علمي، بسمة، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، ص2، من موقع:
http://wwwuniv-chlef...-n04
24_ثابت، عبد الواحد، (في الحكم المحلي)، الجمهورية نت، من موقع:
http://www.algomboriah.net
25_غانم، عبد الغاني، العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية، من موقع:
http://www.forum.univbiskra.net

6 _ المجلات الإلكترونية :

1 _ إبراهيم، خالد (الدول العربية تواجه تحديات الفقر و الحكم المحلي و تعزيز القدرات)صحيفة الوسط البحرينية ،العدد 1885 مملكة البحرين 04 /11 /2007 من موقع :
http ://www.alwasatnews.com/1885
2 _بن شريف، محمد "العمل الجمعوي و آفاق الديمقراطية التشاركية" صحيفة المثقف العدد2201 2012/08/09، من موقع :http://www.almothaqaf.com
3_بن عبد الله الدهيان، عبد الرحمان "الغدارة المحلية في المملكة بدأت حيثما نتمنى دول العالم نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد ح ع 2 " جريدة الجزيرة العدد 9958 سنة 2000 من موقع :www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1
4_جيري ،نجيب "مستقبل الديمقراطية المحلية بالمغرب بين جدلية الإداري و السياسي" مجلة الفقه والقانون، من موقع :www.majalah.new.ma
5 _مرسي، علي صالح "النظام الرئاسي والحكم المحلي" صحيفة 26 سبتمبر، العدد1370/ 2013.
6 _سالم، أكرم "فلسفة الإدارة و الحكم المحلي" الحوار المتمدن ،العدد2320 ، 06/22 2008 من موقع :www.éhewar.org/debat/show.cat.aps?cid=159
7_ عبد المنعم ،سعيد "ما بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي" مجلة آراء حرة، العدد18951 ،8جانفي من موقع: http://www.masress.com/elokhber/54152

ثانيا: بالفرنسية

1_ الكتب

1-U N D P asia-pacific regional center ,local governance and climate change ,2010 ,p7

2- hans, bjom olsen ,de centralisation and local governance modul1 definitions andconcepts 2007,p7

3-center for democracy and governance , decentralisation democratic local governance programming book, bureau for global programs fiel support and research,2000,p10

الفهرسة

فهرس الجداول :

رقم الجدول	العنـــــوان	الصفحـــة
01	مكونات الحكم المحلي الرشيد	23
02	حجم المجلس المحلي الواحد	50
03	حجم المجالس الشعبية في نمط نظام المجلسين	51
04	أساليب تشكيل المجالس المحلية في بعض الدول العربية	53
05	أهم النشاطات التي يركز عليها القطاع الخاص في الجزائر	89

فهرس الأشكال :

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	يمثل الشراكة الثلاثية	71
02	يبين دور الاستثمار في القطاع الخاص	87
03	الحكومـــة الإلكترونيـــة ومجالات تطبيقها	100
04	النموذج التقليدي لقياس الأداء المؤسسي	109
05	طبيعة العلاقة بين العناصر الأساسية للنموذج	111

فهرس الموضوعات

مقدمـــــة i

أهمية الدراسة iii

أسباب اختيار الموضوع iii

الإطار المنهجي iv

الإطار النظري v

أدبيات الدراسة v

مجال الدراسة vi

إشكالية الدراسة vii

فرضيات الدراسة viii

تقسيم الدراسة ix

الفصل الأول : الحكم المحلي مقاربـــــة معرفية 10

تمهيـــد 11

المبحث الأول: مفهومية الحكم المحلي 12

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي 12

المطلب الثاني: نشأة الحكم المحلي 15

المطلب الثالث: تعريف الحكم المحلي 18

المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الحكم المحلي 24

المطلب الأول: فلسفة الحكم المحلي 24

المطلب الثاني: أهداف الحكم المحلي 28

المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتطوير الحكم المحلي 30
المطلب الأول: الحكومة المحلية الإلكترونية.....30
المطلب الثاني: القطاع الخاص والمجتمع المدني 34
المطلب الثالث: قياس وتقييم الأداء الموسمي لوحدات الحكم المحلي 39
المطلب الرابع: الديمقراطية المحلية 42
الفصل الثاني : تطوير الحكم المحلي في ظل التحول إلى القطاع الخاص.....45
المبحث الأول: تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس المحلية.....46
تمهيـــــــد: 46
المطلب الأول: من حيث مستويات المجالس المحلية وطرق تشكيلها 47
المطلب الثاني: من حيث اختصاصات المجالس المحلية 56
المطلب الثالث: من حيث علاقة المجالس المحلية بالسلطة المركزية 61
المبحث الثاني: الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص 69
المطلب الأول: الحكم المحلي في ظل الشراكة مع القطاع الخاص 69
المطلب الثاني: دور الحكم المحلي في ظل الشراكة.....75
المطلب الثالث: الحكم المحلي في ظل المنافسة.....81
الفصل الثالث : آفاق الحكم المحلي في المنطقة العربية.....85
المبحث الأول : القطاع الخاص والحكم المحلي في الوطن العربي 86
المطلب الأول : دور القطاع الخاص على المستوى المحلي.....86
المطلب الثاني : استراتيجيات تطوير القطاع الخاص في الوطن العربي :.....91
المطلب الثالث : العراقيل التي تعيق دور القطاع الخاص في الوطن العربي 95
المبحث الثاني : الحكومة المحلية الإلكترونية.....98

المطلب الأول : دواعي تبني الحكومة المحلية الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها 98
المطلب الثاني : الانتقالات إلى الحكومة المحلية الإلكترونية والصعوبات التي تواجهها.....101
المطلب الثالث : وظائف الحكومة المحلية الإلكترونية : 103
المطلب الرابع : عوامل نجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية وعلاقتها بالقطاع الخاص 106
المبحث الثالث : تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي.....109
المطلب الأول : نماذج وأساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي 109
المطلب الثاني : المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم الأداء المؤسسي 112
المطلب الثالث : متطلبات المقارنة المرجعية في وحدات الحكم المحلي في الدول العربية 114
الخـــــاتمة: 117
قائمـــة المراجع.....120
أولا: باللغة العربية.....121
1-الكتب 121
2-المذكرات.....123
3-الندوات والمؤتمرات : 125
4 -القوانين والوثائق الرسمية: 125
5_المقالات على شبكة الانترنت : 126
ثانيا: بالفرنسية.....129
فهرس الجداول : 131
فهرس الأشكال :.....131

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جـــــــــامعة المسيـلة

كلية : الحقوق والعلوم السياسية

قسم : العلوم السياسية

اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستـــــر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص : إدارة و حكامة محليـة

من إعداد الطالبة :

- رزيق جويدة

إشراف الأستاذ :

- د. ملوكي سليمـان

السنة الجامعية : 2012 -2013م

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

أتقدم بالشكر الجزيل إلى

الدكتور " **سليمان ملوكي** " على تفضله بالإشراف على هذه الدراسة وعلى الاهتمام الكبير والمتابعة المستمرة في كل مراحل الدراسة، فبفضل نصائحه وتوجيهاته القيمة استطعت الوصول إلى تحقيق الأفضل في هذا العمل، والشكر موصول أيضا إلى كل الأساتذة الذين أمدوني بيد العون والمساعدة أو بالنصح والإرشاد، وإلى كل الأساتذة الذين تشرفت بالدراسة على أيديهم خلال فترة ما بعد التدرج، فشكرا جزيلا

إهـــــــــــــــــــــداء:

أولا وقبل كل شيء

إلى أعز ما أملك في الوجود إلى الذي قال فيهما الله عز وجل: " ووصينا الإنسان بوالديه إحسانا "

إلى الوالدين الكريمين

حفظهما الله ورعاهما

إلى سندي في الحياة إخوتي جميعا حفظهم الله

إلى كل الأهل والأقارب من بعيد أو من قريب

إلى كل أساتذتي الكرام

إلى كل الزملاء والزميلات

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذه

حفظ الله الجميع ورعاهم بألف خير

مقدمة:

لقد أدت التغييرات المتطورة والمتسارعة التي عرفتها بداية القرن العشرين إلى اتساع كبير في نطاق العمل الحكومي، فشمل نشاط الدولة قطاعات وميادين في الصناعة والتجارة والزراعة والخدمات، وغيرها مما كان مقصورا في السابق على القطاع الخاص. وقد بدأت هذه الظاهرة تنتشر في المجتمعات وعلى اختلاف أيديولوجياتها، على اعتبار أنها تدخلا إيجابيا غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، أو تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، أو تحقيق الأمن والعدالة الاجتماعية، فتحولت مهمة الدولة من الحراسة وضمان الأمن والعدل، إلى دولة تحقيق الرفاه الاجتماعي.

غير أن المستجدات على الساحة العالمية والوطنية، وزيادة مطالب واحتياجات المواطنين أثقلت على كاهل الحكومات المعاصرة التي أصبحت تعاني أمرّين هما: زيادة العبء على الحكومات لتلك الدول في تقديم الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنون، وزيادة رغبات الناس في مشاركة الحكومات في إدارة تلك الخدمات. فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام "الحكم المحلي" لتجتاز تلك العقبات، وذلك بإعطاء الوحدات المحلية للحكم المحلي مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عن السلطة المركزية، ومشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية، سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم الخدمات، أو في الإشراف عليها وتنفيذها.

أثبتت التجارب عبر التاريخ أن ممارسة الديمقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات له الأثر الفعال في التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية لهذه الشعوب، وعليه تم تقسيم صلاحيات تقديم الخدمات بين الحكومات المركزية والسلطات المحلية، حيث ثبت أنه كلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان كانت النتائج أفضل لإشباع رغبات الأفراد. ففي الاقتصاديات الحديثة لعبت السلطات المحلية دورا مركزيا في التنمية الاقتصادية والتطور الاقتصادي وتحقيق الرفاهية.

شهدت الدول متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية فرضت عليها تبني منهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع. فلم تعد المشروعات والبرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظامين الحكومي والاقتصادي، فقد تعززت حركة

الديمقراطية السياسية، وساد مفهوم وممارسة التوجه نحو الخيار الحر أو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حمله هذا التوجه من كل مظاهر الخصخصة، وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص.

تعد المركزية واللامركزية من أساليب التنظيم الإداري المعمول به في أكثر الدول النامية على حد السواء. وقد شهد نظام الحكم المحلي منذ مطلع القرن العشرين خدمات كبيرة ومهمة بسبب التغيرات والتطورات العالمية التي بدأت تتسارع معدلاتها منذ مطلع القرن المذكور وكانت في مقدمة هذه التحولات: الانفجار السكاني، والثورة الحضارية، والثورة التكنولوجية...

وهذا ما جعل الدول العربية – بنسب متفاوتة – تبدي اهتماما متزايدا بتبني اللامركزية وتقوية قدرات نظم الحكم المحلي، ومحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية، لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لكن على الرغم من ذلك فإن نظم الحكم المحلي والإدارة المحلية في هذه الدول لا يزال يواجه مشكلات في بنائها التنظيمي وأساليب وأنماط تشكيل مجالسها المحلية إضافة إلى محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية، وشدة ومغالاة الرقابة المركزية على أعمالها وأشخاصها وقراراتها وتفشي ظاهرة الفساد الإداري وسوء تسيير الموارد المتاحة وغياب الشفافية.

يعتبر نظام الحكم المحلي خير تطبيق لمبدأ الديمقراطية في الإدارة لما يحققه من الديمقراطية المحلية أو التشاركية. فهو نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في معالجة أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى وجود المجالس المحلية المنتخبة التي تعمل على تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والسياسي.

إن التطور الحاصل على الساحة العالمية والتغيرات التكنولوجية المتسارعة تفرض على العالم العربي ضرورة مواكبة هذه التغييرات وذلك من خلال إصلاح وتطوير منظومة الحكم المحلي، وتبني أهم الاتجاهات المعاصرة لتطوير مستوى أداء الوحدات المحلية مثل إدخال نظام الحكومة المحلية الإلكترونية، نظام تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي والشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

أهمية الدراسة:

تنطلق أهمية دراسة الموضوع من الدور المتعاظم الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأهمية الاطلاع على الحكم المحلي في دول العالم العربي، كما تعكسها التشريعات النافذة، كذلك التعرف على المشكلات والصعوبات والعوائق التي تواجه المسار التنموي بها، وسبل تجاوزها وآفاق تطويرها وصولا إلى نموذج (تصوري) مثالي وواقعي لنظم الحكم المحلي في البلدان العربية، حيث يأخذ بعين الاعتبار العوامل البيئية المؤثرة وظروفها وإمكاناتها وقدراتها المتاحة.

أسباب اختيار الموضوع:

إلى جانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية، هناك دوافع فكرية موضوعية وأخرى ذاتية، دفعت بي إلى دراسة موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية".

أ- الأسباب الموضوعية:

- الرغبة في البحث والكتابة عن موضوع حول التخصص الذي نحن متخصصين فيه، كذلك لأجل الوقوف على واقع الحكم المحلي في الوطن العربي.

- في ظل الاهتمام العالمي بنظام الحكم المحلي وأهمية المشاركة والديمقراطية أردت أن أبادر إلى بلورة هذه الدراسة عن نظم الحكم المحلي في البلدان العربية، والاتجاهات المعاصرة لتطويرها وهذا كتتويج لأنشطة الدراسة في مقياس الجماعات المحلية. ضف إلى أنه ضمن تخصص الدراسة "الحكامة والإدارة المحلية".

- عرض أهم الاتجاهات المعاصرة لتطوير الحكم المحلي ورفع مستوى أداء الوحدات المحلية.

ب- الأسباب الذاتية:

- الرغبة في التحصيل العلمي، وكسب مهارات البحث العلمي وكتابة المقالات، وصياغة الأبحاث العلمية في مجال السياسة والإدارة المحلية.

- أردت أن أكون في سياق الاختصاص حتى يسهل التحكم في سرد المعلومات والأفكار بما يلائم البحث في الموضوع.

- كذلك تم اختياري لموضوع اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية إعجابا بنظم الحكم المحلي وأهميته والرغبة في معرفة أهم الاتجاهات الحديثة لتطويره.

الإطار المنهجي:

أما عن المناهج المتبعة في هذه الدراسة، فقد تم استعمال:

أ- المنهج الوصفي: كونه يساعد في التعرف على نظام الإدارة والحكم المحلي، وكيفية تشكيل وتسيير الوحدات المحلية للحكم المحلي.

ب-المنهج التاريخي: لقد اعتمدت على هذا المنهج لأجل معرفة التطورات الحاصلة في نظم الحكم المحلي في الوطن العربي وتتبع أسباب نشأته ومسارات تطوره منذ نشأة هذه الدول وحتى يومنا هذا.

جـ- المنهج المقارن: لقد اعتمدت على المنهج المقارن لأن كل دولة من دول الوطن العربي تسعى لتطوير وحدات الحكم المحلي بها تبعا لظروف بيئتها العامة، وأيضا علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية وبالتالي سوف تكون هناك اختلافات في كيفية تشكيل هذه الوحدات وفي عدد مستوياتها في كل دولة من دول الوطن العربي.

الإطار النظري:

أ- لقد تم الاعتماد على الاقتراب الوظيفي الذي يركز على البنية والنظام والوظيفة، وذلك من أجل تبيان كل من أنماط وأساليب تشكيل وحدات الحكم المحلي والأنشطة التي تصدر عنها.

ب- كما استخدمت الاقتراب النسقي الذي ينظر إلى الحياة السياسية والاجتماعية على أنها نظام مفتوح على تفاعل نظام الحكم المحلي مع الحكومة المركزية والقطاع الخاص.

جـ- الاقتراب علاقات دولة – مجتمع، ذلك لاعتبار أن الحكم المحلي خير وسيلة لتقريب الدولة من المواطن، وكذلك لمعرفة علاقة الحكومة المركزية والحكومة المحلية، واختصاصات الوحدات المحلية للحكم المحلي في كل دولة من دول الوطن العربي.

أدبيات الدراسة:

قليلة جدا الدراسات عن موضوع الحكم المحلي باستثناء بعض الدراسات عن الإدارة العامة التي تشير إلى موضوع الحكم المحلي أو بعض الكتابات القليلة جدا عن الحكم المحلي كما يلي:

- الكتاب الوحيد الذي وجدته يتكلم في مضمونه عن الحكم المحلي تحت عنوان "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير" للكاتب محمد محمود الطعامنة الذي شرح فيه نظم الحكم المحلي في الوطن العربي وكيفية تطويرها مثل تطبيق نظام الإدارة المحلية الإلكترونية وإشراك القطاع الخاص.

- "الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي" بحث الكاتب الدكتور ناصر محمد الصايغ في هذا الكتاب في كيفية إصلاح نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي من خلال تبيان العوامل المؤثرة والمشاكل التي يعاني منها نظام الحكم المحلي في الوطن العربي، ومن ثم استشراف المستقبل.

– "الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية – دراسة مقارنة" وهو كتاب للدكتور محمد الديداموني محمد عبد العال، تناول في هذه الدراسة نظام الإدارة المحلية ومدى تأثير الرقابة السياسية والقضائية على فاعليته.

– "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" كتاب للدكتور محمد الصغير بعلي شرح فيه كيفية تنظيم الإدارة المحلية الجزائرية وكيفية تشكيل المجالس المحلية وأهم القوانين المنظمة لها.

– "الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة " كتاب للدكتور محمود القدوة الذي شرح فيه أهم ما يميز الحكومة الإلكترونية وكيفية إدخالها في الإدارة العامة.

– بالإضافة إلى مجموعة من المقالات والمداخلات المنشورة عبر المواقع الإلكترونية، ضف إلى ذلك مجموعة من الرسائل الجماعية والكتب الأجنبية.

مجال الدراسة:

يمكن تحديد مجال الدراسة موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية" بوضع الحدود التالية:

أ– الحدود المكانية: المكان المخصص لمجال الدراسة يتجلى في الوطن العربي من المحيط إلى الخليج الذي تبلغ مساحته 14 مليون كم^2 وتعداد سكانه الذي يفوق 350 مليون نسمة، وكذلك اشتماله على 22 دولة.

ب–الحدود الزمانية: يمكن تحديد المجال الزماني للدراسة منذ تبني معظم الدول العربية لنظام اللامركزية بشقيه اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، وذلك تقريبا في سنوات الثمانينيات بعد انهيار المعسكر الشيوعي الاشتراكي، وتفشي الديمقراطية الرأسمالية، وحتى الزمن الحاضر.

إشكالية الدراسة:

نحاول الكشف في دراسة موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية" عن خصائص البنى التنظيمية لأنظمة الحكم المحلي في الوطن العربي، وبيان المشكلات والصعوبات التي تواجه هذه البلدان ثم محاولة إدخال آليات حديثة، واستشراف آفاق تطوير نظم الحكم المحلي من خلال إدخال نظم الإدارة المحلية الإلكترونية، ونظم متابعة وتقييم أداء مؤسسات الحكم المحلي لجعله حكما محليا معاصرا للتغيرات والمستجدات العالمية، وذلك في ظل الديمقراطية ومشاركة القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

الإشكالية: إلى أي مدى يمكن أن تساهم الاتجاهات الحديثة كالحكومة المحلية الإلكترونية ونظام تقييم الأداء المؤسسي المختصة بتسيير الوحدات المحلية في تطوير نظم الحكم المحلي في الدول العربية؟

التساؤلات الفرعية:

للوصول إلى الهدف المطلوب من محاور الدراسة ألا وهو استراتيجيات تطوير الحكم المحلي في الوطن العربي سيتم طرح مجموعة من الأسئلة والقضايا كما يلي:

1- ما هي المفاهيم المعاصرة للحكم المحلي ومقوماته وفلسفته وأهدافه؟

2- كيف يمكن إصلاح الوحدات المحلية للحكم المحلي؟

3- ما هي الاتجاهات الحديثة لتطويره؟

4- ما هي أنماط وأساليب تشكيل المجالس المحلية؟

5- كيف هي أنماط العلاقات بين الحكم المحلي والحكومة المركزية في الدول العربية؟

فرضيات الدراسة:

للإجابة المنهجية على الإشكالية المطروحة يجب أن تقوم الدراسة على طرح عدة فرضيات كما يلي:

أ- الفرضية المركزية:

إن مواكبة التطور العلمي والتكنولوجي، وزيادة أعباء الحكم المحلي في توفير المستلزمات الأساسية للمواطن المحلي تستوجب إدخال الاتجاهات الحديثة لتطويره المتمثلة في تبني تقنيات الحكومة المحلية الإلكترونية، والتحول نحو الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في إطار تجسيد الشراكة والمشاركة المجتمعية، كذا تطبيق نموذج قياس وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي للوصول إلى الأهداف المرجوة.

ب- الفرضيات الفرعية:

- إن مفاهيم المركزية واللامركزية وسياسات اتخاذ القرار هي المحددات الرئيسية لمعرفة طبيعة نظام الحكم المحلي ومقوماته وإبراز آليات قيام نظام الحكم المحلي بالوطن العربي.

- يمكن اعتبار سمات وخصائص البناء التنظيمي للحكم المحلي في المنطقة العربية تتشابه إلى حد متوسط بالنظر إلى التقارب (النسبي) الجغرافي والتاريخي والديني والحضاري واللغوي.

- إن الاتجاهات الحديثة والمعاصرة لتطوير الحكم المحلي هي المخرج الوحيد للدول العربية في الوصول نحو تحقيق التنمية الإدارية وعصرنة نظم الإدارة والحكم المحلي.

تقسيم الدراسة:

لقد فرضت طبيعة الموضوع تقسيم الدراسة إلى ثلاث فصول، حيث تم تكريس الفصل الأول لضبط تصور واضح بخصوص المفاهيم المطروحة في أدبيات الحكم المحلي، وكذا أهم الاتجاهات الحديثة لتطويره مع ربط كل عنصر نظري من عناصر الدراسة بواقع الحال في المنطقة العربية، وهذا يناقش ضمن ثلاث مباحث.

وقد تم تخصيص الفصل الثاني لكيفية تطوير الحكم المحلي في ظل التحول إلى القطاع الخاص وقد كان ذلك ضمن مبحثين حيث تم تكريس المبحث الأول في تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس المحلية، والمبحث الثاني في الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص ودوره في ظل الشراكة والمنافسة.

أما الفصل الثالث فقد تم تكريسه لدراسة آفاق الحكم المحلي في المنطقة العربية وذلك ضمن ثلاث مباحث، حيث تم تخصيص المبحث الأول للقطاع الخاص والحكم المحلي في المنطقة العربية. والمبحث الثاني للحكومة المحلية الإلكترونية والمبحث الثالث خصص لتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي.

الفصل الأول

الحكم المحلي مقاربـــــة معرفية

- **تمهيد:**
- **مفهومية الحكم المحلي**
  - التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي
  - نشأة الحكم المحلي
  - تعريف الحكم المحلي
- **فلسفة وأهداف الحكم المحلي**
  - فلسفة الحكم المحلي
  - أهداف الحكم المحلي
- **الاتجاهات الحديثة لتطوير الحكم المحلي**
  - الحكومة المحلية الإلكترونية
  - القطاع الخاص والمجتمع المدني
  - قياس وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي
  - الديمقراطية المحلية في ظل الحكم المحلي

تمهيد:

تسعى كل دولة منذ بداية نشأتها إلى اختيار التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فتلجأ الدولة في بداية نشأتها إلى تبني أسلوب النظام الإداري المركزي بهدف الحفاظ على وحدة إقليم الدولة الناشئة للقضاء على النزعات الانفصالية.

وهذا ما تم تبنيه بصورته المطلقة من طرف كل الدول العربية منذ حصولها على الاستقلال. غير أنه عند نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات لم يعد بالإمكان تطبيق نظام المركزية المطلقة حيث فشلت خطط وبرامج وطنية كثيرة اعتمدت على النظام المركزي بسبب تسارع التغيرات الدراماتيكية غير العادية في النظامين السياسي والاقتصادي، فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية التي تنادي بزيادة استقلال السلطة التشريعية، وتوسيع المسؤولية الحكومية، وسرعة استجابتها للاحتياجات المتزايدة للمواطنين. كما ساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر والشراكة مع القطاع الخاص من خلال تنازل الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية لهذه المؤسسات الحرة.

ولذلك فقد شهدت تلك الثورة اهتماما متزايدا في تبني أسلوب اللامركزية وتقوية قدرات نظم الحكم المحلي وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية، كل هذه التغيرات التي ولدت فكرا وممارسة في أحضان الدول المتقدمة بدأت تشكل عاملا ضاغطا على الدول النامية، ومن ثم ضرورة تبني تلك المفاهيم والاندماج والتكيف معها.

المبحث الأول: مفهومية الحكم المحلي

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

يعتبر الحكم المحلي أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، وترقية العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية من جهة، وبينه وبين المجتمع المحلي من جهة أخرى، كما يعتبر أداة لديمقراطية المؤسسات، وطريقة لإدراك اختلال الأقاليم والجهات عبر التراب الوطني، وأحسن أسلوب لتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي فالحكم المحلي يمكن من الجمع بين فعالية الإدارة والعدالة الاجتماعية ومفهوم الشراكة بمعناه الواسع[1].

غير أنه واجه الباحثون في هذا الموضوع إشكالية التفرقة أو التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى حد الخلط بينهما أو التعارض في أحوال أخرى. ولم يقتصر هذا الغموض على الباحثين والمنظرين وإنما انعكس على الساحة العملية للتنظيمات الحكومية بصفة عامة التي حملت تشريعاتها وقوانينها مسميات مختلفة لمدلولات مختلفة، أيضا وفقا للتغيرات السياسية والاقتصادية في أطر زمنية متغيرة.

ارتكز الكثير من المهتمين بموضوع التنظيمات المحلية على استخدام العامل السياسي أداة تفريق بين الحكم المحلي والأداة المحلية. بمعنى ارتباط الحكم المحلي بوجود سلطة سياسية محلية تمارس التشريع والقضاء، واعتبار الإدارة المحلية محدودة بالعمليات الإدارية التي تمارس صلاحياتها وفقا لتفويض من السلطة المركزية بموجب أنظمة وتعليمات وقواعد عمل محددة. بمعنى أن الإدارة المحلية تنظيم إداري تخضع بموجبه السلطة المحلية لتوجيهات المؤسسة المركزية، وبالتالي تعتبر جزء من التنظيم الإداري العام للدولة على شكل فروع أو وحدات إدارية إقليمية أو محلية في ظل أشكال تنظيمية ذات سمة محلية كالمجالس المنتخبة أو المعينة "كما في الأردن المجالس للبلدان المحدثة لأول مرة حسب المادة 5 من قانون البلديات" أو اللجان الشعبية. أما في ظل حكم محلي مستقل بموارده

[1]- وفاء، معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر – باتنة – كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، 2009 – 2010، ص 17.

المالية وقراراته المحلية وشخصيته القانونية فإن الإدارة المحلية تكون تنفيذية مستمدة سلطاتها وتوجيهاتها من سلطات الحكم المحلي[1].

وقد يكون هناك نمط ثالث من الإدارات المحلية يجمع بين الارتباط بالسلطة الإدارية المركزية وبالحكم المحلي من حيث صلاحياته وتمويله، لكنه ينفرد عن الإدارة المحلية الأخرى بخصائص تكوينه المنبثقة من البيئة الخاصة، مثل ما حصل في العقدين الأولين من تكوين السعودية حيث احتفظ كل إقليم وحتى بعض المدن أو الأرياف داخل الإقليم بأشكال تنظيمية مختلفة كوجود مجالس إدارية أو بلدية منتخبة في بعض المدن أو الأقاليم وعدم وجودها في البعض الآخر.

كما أنه قد يأتي التباين بين الإدارة المحلية والحكم المحلي حتى داخل الدولة الواحدة كما حصل في شمال العراق استجابة لخاصية الأكراد، أو كما حدث في جنوب السودان الذي تمتع بحكم محلي واسع الذي عمم في النهاية على كامل أقاليم القطر السوداني[2].

هناك من يرى وجود اختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي من حيث الفلسفة والأهداف والاختصاصات والمسؤوليات والواجبات وإعداد الموازنة والنواحي التشريعية وغيرها، بحيث نجد أن الحكم المحلي يعتمد على الفصل التام بين السلطات وعدم تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية، أما نظام الإدارة المحلية فإنه لا يملك تلك القدرة، كما أن الوحدات المحلية في الحكم المحلي لها القدرة التشريعية على إصدار أي تشريع يعاون في حل المتطلبات والاحتياجات على جميع المستويات من المحافظة أو الولاية إلى القرية، ولوحدات الحكم المحلي القدرة على فرض ضرائب محلية مختلفة القيمة من وحدة إلى أخرى في حين أن نظام الإدارة المحلية لا يمكنه فعل ذلك[3].

عموما يمكن تقسيم آراء الباحثين العرب حول مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى ثلاثة اتجاهات:

[1] - ناصر، محمد الصايغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص –ص، 1002 – 1003.
[2] - نفس المرجع، ص 1004.
[3] - سعيد، عبد المنعم، "ما بين الإدارة المحلية والحكم المحلي"، مجلة آراء حرة، العدد: 18951، 8 جونفي 2013، من موقع: http://www.masress.com/elokhber/54152

الاتجاه الأول: القائل بأن الإدارة المحلية أسلوب إداري يتعلق باللامركزية الإدارية أما الحكم المحلي فإنه يتعلق باللامركزية السياسية في الدول الفيدرالية.

الاتجاه الثاني: يعتبر الإدارة المحلية خطوة أولى أو مرحلة أساسية نحو نظام الحكم المحلي بالاستناد إلى درجة الاستقلالية والصلاحيات الممنوحة.

الاتجاه الثالث: يدعو إلى عدم التفرقة بينهما، وأنهما يشيران إلى أسلوب إداري واحـــد وأنهما لا يتضمنان الإطار التشريعي حتى في الدول الفيدرالية، وإن وجدت اختصاصات تشريعية فهي ليست أصيلة ولكنها تكون بموجب تفويض ومحدودة[1]، نلاحظ مثل ذلك في العراق حيث ساد مصطلح الإدارة المحلية لفترة طويلة حتى سنة 1976 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي، وحدث ذلك أيضا في مصر حيث استعمل مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 إلى غاية 1979 وتحول الحكم المحلي إلى غاية 1988 ثم أعيد استعمال مصطلح الإدارة المحلية وتم تعديل عبارة الوزير المختص بالحكم المحلي إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، ورغم هذه التعديلات فإن جوهر التعديل لم يمس النظام المحلي و لم يغير فيه إلا تغييرا طفيفا إلا انه رغم اختلاف التسميات فإنه في الواقع بقيت الإدارة المحلية تابعة دائما للسلطة المركزية[2].

هناك أيضا اتجاهات أخرى تفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن التنظيم المحلي يكون شكلا من أشكال الإدارة المحلية عندما يتم نقل بعض السلطات المركزية وليس تفويضها فحسب للهيئات المحلية المختلفة، مع ضرورة تشكيل مجالس محلية لإدارة النشاطات التي تم نقلها إليها من الوزارات والأجهزة الحكومية المختلفة، ووفق هذه الرؤية يجب أن تتضمن المجالس المحلية وجود أعضاء من الأهالي المحليين مع إمكانية تعيين بعض ممثلي الحكومة المركزية في هذه المجالس.

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مداخلة مقدمة في الملتقى العربي الأول حول "نظم الإدارة العربية – المفهوم والفلسفة والأهداف" بعنوان(نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي)، صلالة، سلطنة عمان، 18 – 20/ أوت/ 2003، ص 24.

[2] - أساليب تنظيم الإدارة المحلية المقارنة، من موقع:
umpant.unorg/intradoc/groups/public/document/...unpano14887.PDF.

ويكون التنظيم المحلي شكلا من أشكال الحكم المحلي عندما يتم تشكيل مجالس محلية تتولى جميع الأمور التنفيذية والتشريعية والقضائية على المستوى المحلي، ووفق هذا الأسلوب فإنه لا بد أن يقتصر تكوين تلك المجالس المحلية على أعضاء منتخبين من بين الأهالي المحليين مع عدم وجود أي تمثيل مركزي في تلك المجالس[1].

بما أن كلا من الحكم المحلي والإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري فإنه في إطار معالجة هذا الموضوع يتم استخدام مفهوم الحكم المحلي كمرادف للإدارة المحلية بغض النظر عن نوع ودرجة الصلاحيات أو نوع ودرجة الاستقلالية. إذن سوف نعالج موضوع "اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية" على أساس أن الإدارة المحلية والحكم المحلي واحدا.

المطلب الثاني: نشأة الحكم المحلي:

ترجع جذور الحكم المحلي إلى الماضي البعيد، فمنظرو السياسة وفلاسفتها منذ عهد أفلاطون وسقراط قاموا بشرح وتفسير العديد من النظريات التي تصف مختلف الأنماط التي يمكن أن تأخذها الدول في الأنظمة الحكومية، وكان نتاج هذه الجهود حصيلة من الاصطلاحات والتعابير التي نستخدمها الآن، فنظام الحكم يمكن أن يوصف بالديمقراطي أو الديكتاتوري أو حكم الملأ (الجمهوري) أو حكم ملكي أو حكم ملكي دستوري[2].

إن المجتمعات البشرية عرفت منذ نشأتها صورا مختلفة من الحكم، فهي تحتاج إلى إقرار النظام بين أفرادها، وحفظ الأمن والدفاع عنها من الاعتداءات الخارجية وتلبية احتياجاتها الأساسية من طعام وشراب، ولتحقيق هذه الاحتياجات فإنها تعهد بمسؤوليتها إلى بعض أفرادها، وقد تطورت أشكال الحكم مع تطور المجتمعات نفسها من القبيلة إلى القرية إلى المدينة، فشيخ القبيلة يدير شؤونها بمعاونة رجالها من أهل الرأي والحكمة، كما يدير الحاكم شؤون القرية أو المدينة ويساعده

[1] - الملك عبد العزيز وتنظيم الإدارة المحلية، من موقع: جذور الإدارة المحلية www-books.google.com html?id .

[2] - أيمن، عقيل، المجالس الشعبية المحلية الواقع ... المشكلة ... الحل، مصر، مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية للنشر، 2009، ص 29.

غالبا مجلس مؤلف من سكانها. ولذلك يمكن القول أن السلطات المحلية أسبق في نشأتها من فكرة الدولة بمدلولها الحديث[1].

إذن نظام الحكم المحلي عرف منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة. ذلك أن هذه الأخيرة ازدادت أعباؤها اتجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء أمرا لا مفر منه، ولم يحظ نظام الحكم المحلي بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قصير، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الحكم المحلي نوعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته.

الحكم المحلي كما يتضح من تطوره وتكوينه ظاهرة جديدة، ومن ثم فإن تاريخها الحقيقي الشرعي قصير فهو لا يمتد إلى أبعد من القرن التاسع عشر. وتعتبر إنجلترا موطن الحكم المحلي ومنبته الحقيقي فلم يكن لهذه الأخيرة مدن لها مجلس تمثيلي يشترك فيه المواطنون بصورة معبرة قبل 1835، بعد صدور قانون الإصلاح عام 1835، بعد ذلك ظهر عام 1888 قانون هيئة البلديات الذي قامت على أساسه مجالس المقاطعات على أساس موحد. ثم صدر تشريع 1894 بتكوين مجالس المدن والأرياف في إنجلترا. أما في فرنسا فعلى الرغم من أن المجالس البلدية كانت تشكل على أساس انتخابي منذ عام 1831 إلا أن هذه المجالس لم تنل حق إصدار القرارات إلا عام 1884 وهي سنة صدور قانون البلدية[2].

وللإشارة فإن كثيرا من المدن الأوربية كان لها بعض الصور التمثيلية المطلقة أو المحددة من صور الحكم المحلي منذ القرون العاشر والحادي عشر والثاني عشر، بل أن بعض هذه الصور التمثيلية لها تاريخ قديم في بعض الدول الشمالية مثل السويد وفلندا ليس في المجالس البلدية فحسب بل حتى في المجالس الدينية، على أن هذه الصور من الحكم التمثيلي المحدود لا يمكن اعتبارها نمطا من الحكم المحلي كما يمارس اليوم، فقد كانت أكثر شبها بحكم الأقلية الأرستقراطية أو حكم

[1] - عبد الرحمان، بن عبد الله الزهيان، "الإدارة المحلية في المملكة بدأت حيثما نتمنى دول العالم نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد ح ع II" جريدة الجزيرة، العدد 9958، سنة 2000، من موقع: www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm .

[2] - محي الدين، صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، ط2، لبنان: المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 1988، ص 41.

الأعيان. وهذا إذا استثنينا بلادا كسويسرا التي كانت تمارس نوعا من الحكم ترتفع فيه نسبة التمثيل الشعبي نتيجة للديمقراطية المباشرة التي كانت تتبع في بعض أقاليمها.

إذا كان الحكم المحلي لم يظهر في صورته الكاملة إلا في القرن التاسع عشر إلا أن الدعوة إلى الانفلات من المركزية الإدارية كانت قد بدأت قبل قرن من ذلك التاريخ، مما أدى إلى ظهور اللامركزية الوزارية التي مهدت للحكم المحلي، وكانت فرنسا أول من شرع تلك الإدارة اللامركزية منذ جيل ثورتها الكبرى 1789 وانتشر بعد ذلك في أوربا وآسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية.

كما أن هناك موضوعا يدخل في النطاق التاريخي للحكم المحلي، وهو نوع الصلة التي كانت قائمة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية حيث نجد أن الحكم المحلي في إنجلترا قد سبق الحكم المركزي حيث كانت هناك وحدات ومقاطعات وتجمعات سكانية تحكم وتدير نفسها بنفسها وبقيت بعد انضمامها للوحدة القومية المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القديمة. أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بخلق أجهزة والحكم المحلي وتولت الإشراف عليها، ومن هنا نشأ الفرق في نشأة الحكم المحلي في كل من فرنسا وإنجلترا. وقد ظل لهذا الأثر التاريخي تأثيرا على مفهوم الحكم المحلي في النظامين الإنجليزي والفرنسي، إلا أن كلاهما قد كان له الأثر على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم المحلي في العالم[1].

وقد أصبح اليوم الحكم المحلي واسع الصلاحيات يعتبر صورة حقيقية متقدمة من صور الديمقراطية التي يناضل من اجلها عالم اليوم، ففي تطبيق نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات يعني القضاء على الكثير من المشكلات التي كانت تعاني منها الوحدات المحلية للدولة ومنها المشكلات الأمنية والاقتصادية والتعليمية والصحية... حيث كانت هذه القضايا مرتبطة ارتباطا مباشرا بالمركز بما يصاحب ذلك من بيروقراطية سلبية التي ساهمت في الكثير من الإشكالات التي تتناقض مع

[1] - المرجع السابق، ص ص 42 – 45.

التوجه الديمقراطي، وبالتالي فإنه من خلال نظام الحكم المحلي تكون السلطة التنفيذية قد انتقلت إلى المحافظات والوحدات المحلية التي تنتخب انتخابا ديمقراطيا[1].

أسباب نشأة الحكم المحلي: يمكن تلخيص أسباب نشأة الحكم المحلي فيما يلي:

1- التخفيف من أعباء الحكومة المركزية بعد تطور مهامها من ضمان الأمن والعدل وحماية الحدود إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي، وتقديم العديد من الخدمات العامة، ونظرا لعجز الحكومة على القيام بهذه المهام لوحدها كان لابد من التنازل عن بعض وظائفها واختصاصاتها إلى الهيئات الإدارية المحلية وتحت إشرافها.

2- تقريب الخدمة من المواطن، وذلك أن وحدات الحكم المحلي أقدر على تحديد هذه الحاجيات والخدمات بأكثر جودة ودراية بمشكلات مناطقها وسبل علاجها.

3- التنازل عن بعض الاختصاصات والوظائف يعني تقسيم العمل مما يوفر في الجهد والمال والوقت، أي سرعة أداء الخدمة في وقتها المحدد وبأقل تكلفة وجهد.

4- تنمية روح المشاركة الفعلية لدى المواطنين في إدارة شؤونهم من خلال حق ترشيح المواطن، أو انتخاب واختيار من يمثله في المجالس المحلية مما يؤدي إلى إحساسه بدوره، ومن ثم تقبل ما تفرضه الهيئات المحلية، وهذا يعني ترسيخ المبدأ الديمقراطي في أذهان المواطنين[2].

المطلب الثالث: تعريف الحكم المحلي: local governance definition

اتجهت الدول العربية على غرار باقي دول العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين نحو الأخذ بنظام الحكم المحلي كنتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم، خاصة في أواخر القرن العشرين، وكان لها الأثر الفعال والرئيسي في تغيير أسلوب إدارة المجتمعات الإنسانية أو ما يسمى "فن إدارة الدول" وذلك بواسطة نظام الحكم المحلي كأسلوب للإدارة والتنمية والتطوير[3].

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بالحكم المحلي، فهناك من يعرفه بأنه:

---

[1] - عبد الواحد، ثابت، (في الحكم المحلي)، الجمهورية نت، من موقع: http://www.algomhoriah.net

[2] - هاني، علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية والحكم المحلي في الأردن، بريطانيا، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص – ص، 6-7.

[3] - نجيب، جيري، "مستقبل الديمقراطية المحلية بالمغرب بين جدلية الإداري والسياسي"، مجلة الفقه والقانون، ص2 من موقع: www.majalah.new.ma

"مجموعة الوحدات الإدارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة، ومن حكومة الولاية في الدول الاتحادية". كما يمكن تعريفه بأنه: "عبارة عن هيئات منتخبة من طرف مجتمع الوحدات المحلية، سواء أكان انتخابا يشمل جميع أعضائها أو أغلبهم، هذه الهيئات تعهد إليها الإدارة المركزية الاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق المحلية" إذن فالحكم المحلي يوجد حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية، ووحدات إدارية محلية تتولى تصديق شؤون محلية في حدود السلطات المخولة لها من طرف الحكومة المركزية في إطار الدستور[1].

في إطار المفهوم العام لأسلوب الحكم governance تشير الدراسات المعاصرة حول اللامركزية décentralisation إلى مفهوم أسلوب الحكم المحلي local governance فيعرفه الباحثان landell and mills بأنه: "عبارة عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية" أما الباحث charlick فيرى أنه "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"[2].

الملاحظ أن هذين التعريفين يربطان بين البعد السياسي المتمثل في الالتزام بتحقيق صالح المجتمع، والبعد الإداري المتمثل في تحقيق الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية.

إذن فالحكم المحلي عبارة عن منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة مع تمتعه بدرجة كبيرة من الاستقلالية.

الحكم المحلي يقوم على انتخاب المجالس المحلية والتنازل لها عن صلاحيات فعلية بموجب قوانين خاصة، ولا يجوز أن تسحب هذه الصلاحيات أو تسترد من المركز إلى بقانون، مما يمنحها نوعا من الاستقلالية ومقدرة أفضل على الحركة وحرية المبادأة في اتخاذ القرارات للقيام بالمشاريع

[1] - وفاء، معاوي، مرجع سبق ذكره، ص 17.
[2] - نفس المرجع، ص 37.

اللازمة وتقديم الخدمات، ويعطيها حماية قانونية في مواجهة السلطة المركزية وتحررها من نظام التبعية الوظيفي... فإنها تكون أقدر على خدمة المواطن في موقعه لأنها تمثله وتشكل جزء منه[1].

حسب تقرير الأمم المتحدة عام 1961 فإن الحكم المحلي عبارة عن وحدات سياسية تنشأ بالقانون ولها صلاحيات إدارة الشؤون المحلية وسلطة فرض الضرائب، ولها هيئات منتخبة تمارس سلطتها في بقعة جغرافية محددة[2].

كما عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم المحلي بأنه: "يتألف الحكم المحلي من مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات التي تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم وتسوية اختلافاتهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي ويتطلب ذلك شراكة بين كل من مؤسسات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص بغية تحقيق تنمية محلية وتسليم الخدمات على نحو يتسم بالتشارك والشفافية والمساءلة والإنصاف. ويتطلب ذلك تمكين الحكومات المحلية من التعامل مع السلطة والموارد وبناء قدراتها حتى تغدو قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة ومسؤولة عن هموم واحتياجات المواطنين كافة، وفي الوقت ذاته تكون مهتمة بتعزيز الديمقراطية الشعبية "المحلية" وبتمكين المواطنين والمجتمعات ومنظماتها على غرار المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية من المشاركة في الحكم المحلي وعملية التنمية المحلية كشركاء متساوين[3].

شروط وجود نظام الحكم المحلي: تعتبر نظم الحكم المحلي ذات خصائص اجتماعية وخصائص سياسية فهي اجتماعيا تتأثر بالنظم الاجتماعية الأخرى وكذلك تتأثر بالعادات والتقاليد للأفراد والجماعات المحلية. ويجب توفر عدة شروط حتى يكون الحكم المحلي صالحا ومنها:

- الشرعية أي يجب أن تحترم الشعوب المحكومة قرارات السلطات المحلية وأن تعتبرها شرعية.
- ينبغي احترام حقوق الإنسان الأساسية بالإضافة حكم القانون تقسيم السلطة.

[1] - أشرقت، الحكم المحلي... ما هو ولماذا نريده. من موقع: www.jor.com/show.thread.php?=15362

[2] - مؤسسة ظلال للتدريب والاستشارات والخدمات الإعلامية، وحدة بناء قدرات الحكم المحلي، من موقع: www.dhilal.net/local-gov-training.php.2011.

[3] - hans bjom olsen, de centralisation and local governance module1: definitions and concepts, 2007, p7.

– يجب أن يتوفر الإدماج الاجتماعي والتمكين السياسي وتساوي الأصوات والمشاركة.

– يتعين على الحكم المحلي أن يكون سريع الاستجابة وشفافا، وعلى الحكام أن يعتمدوا مبدأ المساءلة والمحاسبة مما يعني معاقبة كل سلوك غير مناسب[1].

إذن فالحكم المحلي الديمقراطي هو عملية أو حكم الديمقراطيين على المستوى المحلي، حيث يتضمن رؤية واضحة ليس فقط على آلية عمل الحكومة، ولكن أيضا على الجماعات الاجتماعية المحلية التي يجب أن تكون مندمجة مع السلطة المحلية الحاكمة[2].

كما يشير الحكم المحلي إلى الأساليب والتقنيات التي يتبعها في تحضير القرار المعياري الرشيد على المستوى المحلي، حيث يتخذ الحكم المحلي الجيد القرار الذي يكون يعبر عن قضايا واحتياجات المواطنين المحليين، ويركز بدرجة أكثر على التغيير المستهدف لإشباع حاجات المواطنين بشفافية واستقامة وفعالية الحكومة المحلية، وفي هذا المعنى يكون البعد الذي يحمله نظام الحكم المحلي ملائما وفعالا على المستوى المحلي[3].

عناصر الحكم المحلي الرشيد: لقد حدد الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن ICMA الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكم المحلي الرشيد على النحو التالي:

1- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب قانون.

2- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

3- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

4- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي، وبالتالي يتضح أن أسلوب نظام الحكم المحلي الرشيد يقوم أساسا على مستوى الشراكة من خلال إشراك القطاع الخاص ومنظمات

[1] - ناجي، عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية، من موقع: www.tomohna.com/vb/show thread.php?11483

[2] - center for democracy and governance, decentralisation and democratic local governance programming, book, bureau for global programs fiel support and research, 2000,p10.

[3] - UNDP Asia- pacific regional center, local garenance and climate change, 2010,p7.

المجتمع المدني في إعداد السياسات العامة المحلية بما يترتب عليه من تقليص لسلطة الحكومة المركزية على المستوى المحلي[1].

المبادئ التي يقوم عليها الحكم المحلي: ومن أهم هذه المبادئ نجد:

– تأكيد العمل لصالح الجماعة وضمان حرية الجماعات وتمكين أفرادها من استغلال طاقاتهم بالكامل.

– تحقيق التكامل بين الحكومة المركزية من جهة وأفراد الشعب من جهة أخرى في إنجاز الخدمات التي يحتاج إليها الشعب.

– ضمان ملاءمة النظام المطبق لاحتياجات الجماعة المحلية[2].

الأسباب التي أدت إلى تبني نظام الحكم المحلي:

– زيادة وظائف الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة.

– تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية أي اختلاف الخدمات المحلية من منطقة إلى أخرى.

– الحكم المحلي يكون أكثر إدراكا لشؤون وحاجيات المجتمع المحلي.

– التدريب على أساليب الحكم وإعداد الكوادر المستقبلية.

– العدالة في توزيع الأعباء المالية.

– وجود هيئات محلية يساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين من خلال حل المشاكل المحلية محليا دون الرجوع للحكومة المركزية[3].

وفي الأخير يمكن القول بأن الحكم المحلي يقوم بوجود مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون مسؤولا سياسيا أمام الناخبين المحليين ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة[4]، وهو

---

[1] - بومدين، طامشة، الحكم الرشيد المحلي ومشكلة بناء القدرات المحلية، من موقع:
www.univ-amado.orgattschments/120 makal2 pdf

[2] - مصطفى، محمود أبو بكر، الإدارة العامة رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2009، ص 324.

[3] - أكرم، سالم، "فلسفة الإدارة والحكم المحلي"، الحوار المتمدن، العدد 2320، 2008/06/22، من موقع:
www.ahewar.org/debat/show.cat.asp?cid=159

[4] - محمد، الديدامونى، محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، 2008، ص 27.

المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[1].

مكونات الحكم المحلي الرشيد: حسب المفكر ريتشارد جوليه r.jolly فهي الدولة والقطاع الخاص، والمجتمع المدني كما هو في الجدول التالي:

القطاع الحكومي (الدولة)	القطاع الخاص	المجتمع المدني
يعمل القطاع الحكومي على تهيئة البيئة الأساسية والقانونية المساعدة وتمكين الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفا من المشاركة في عملية صنع القرار وتلبية احتياجاتهم، بالإضافة إلى سرعة الاستجابة وفعالية الأداء وجودة الخدمات ومواكبة التحولات الجديدة في أساليب الإدارة.	يعمل القطاع الخاص على خلق فرص عمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع وجلب الاستثمارات وتطوير الأداء الاقتصادي من خلال إدامة المنافسة في الأسواق، بالإضافة إلى نقل المعرفة وتعميم التكنولوجيا وتنمية المعلومات والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والأمن الإنساني.	تعمل منظمات المجتمع المدني على التهيئة للتفاعل السياسي والاجتماعي بتشجيع المواطنين للمشاركة بفاعلية في الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتأثير في السياسة العامة من خلال التعبئة والتأطير وتعميق المساءلة والشفافية ومساعدة الحكومة في النشاطات التطوعية تحقيق رضا المواطنين وتجسيد قيم العدالة والمساواة والمساهمة في التنشئة السياسية أي ترسيخ قيم المواطنة لدى كل مواطن.

جدول رقم (01) يمثل: مكونات الحكم المحلي الرشيد[2]

[1] - عبد الرزاق، الشيخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص 19.
[2] - وليد، خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير) جامعة منتوري – قسنطينة – كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009، ص 32.

المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الحكم المحلي:

المطلب الأول: فلسفة الحكم المحلي: إن الدوافع الحقيقية لتبني وتطبيق الحكم المحلي هي التي تمثل التجسيد الحقيقي لفلسفة الحكم المحلي، والتي هي رغبة الدولة المعاصرة في توثيق وتظافر الجهود الحكومية والشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين وتلبية حاجياتهم بصورة متكاملة تعزز الكفاءة والفاعلية، وتستجيب لطلبات وتوقعات المواطنين.

كما أن ظهور مصطلح الحكم governance قد ساهم في تعزيز وبلورة وتطوير فلسفة الحكم المحلي، حيث جاء هذا المصطلح مع بداية التسعينيات ليعبر عن أهمية وضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية التي توصف بالانعزال وعدم إشراك المواطنين في أي عملية والقيام بالوظائف التقليدية الإدارية إلى الحالة الأكثر تفاعلا وتكاملا بين عناصر الدولة والتي أهمها الوحدات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

لقد ورد في تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UIVDP أن للحكمانية أهدافا أساسية تتمثل في:

1- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية، وذلك بتحديد الحد الأدنى لمستوى معيشة جميع المواطنين، وتحقيق مستوى من الحياة الكريمة لهم.

2- تحقيق وإدامة حالة من الشرعية والعدالة في المجتمع.

3- الكفاءة "efficiency" في تحقيق التنمية الاقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد العامة.

إن هذه الأهداف ساهمت في تحديد سمات ومظاهر الحكمانية الجيدة good governance والتي تشمل مجموعة من القيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية المعاصرة وهي: المشاركة– الشراكة– الشفافية– الاستجابة– العدالة– الفاعلية– الكفاءة– المساءلة[1].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، وسمير، محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، دون ط، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 12.

ومن هنا فإن فلسفة الحكم المحلي تكمن في ضمان تحقيق تلك القيم والتي لا يمكن الوصول إليها دون شراكة حقيقية مع الوحدات المحلية ودون مشاركة حقيقية للمواطن المحلي، فالمشاركة في المجتمع تواكب تطبيق حقيقي للديمقراطية لأن زيادة معدل المشاركة في المجتمع معناه زيادة ترسيخ الديمقراطية، وذلك لأن المشاركة توجه الممارسة تقودها نحو إشباع حاجات ومتطلبات الأفراد، على اعتبار أن المشاركة السبيل الأمثل لتحقيق الوظائف الاجتماعية للأفراد والجماعات[1].

لأجل التعرف على دوافع الدول المعاصرة في انتهاجها لفلسفة نظام الحكم المحلي يمكن استعراض النموذجين التاليين:

1- النموذج الأنجلوسكسوني: إن المتتبع لهذا النموذج يرى بأن المحليات فيه كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ودول الكومنولث والدول التي نهجت نهجها تمثل تجسيدا حقيقيا للديمقراطية وغاية سامية ووظيفة مجتمعية لأنها تكون ناتجة عن شراكة محلية بين المواطنين المحليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والدولة. وبالتالي فهي علاج لمساوئ ونقائص الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي.

وحين تترسخ في المحليات الديمقراطية وتتجسد حقا فإنها تحقق ثلاث غايات وهي الحرية والمساواة والكفاءة، فتلعب الحكومة المحلية هنا دورين بالنسبة للحرية فهي من جانب أداة مقاومة زيادة سلطة الحكومة المركزية ومقاومة تحكمها بالظروف المحلية دون معرفة بها، ومن جانب آخر فهي أداة لغرس الشعور بالاستقلال ومقاومة عدم المبالاة السياسية الديمقراطية كأسلوب حياة[2].

2- النموذج الأوروبي: تعتبر نظم الحكم المحلي كما تعبر عنها فرنسا وإيطاليا وألمانيا والدول التي نهجت نهجها وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي ومن هنا نجد أن المحليات الفرنسية أكثر المحليات محاكاة وأكثرها أقلمة في الدول النامية، وذلك لأن هذه المحليات يمكن أن توفر حلولا لمشكلة تعاني منها هذه الدول أو قد تعاني منها مستقبلا مثل عدم الاستقرار السياسي والتفتت

[1] - أحمد، مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، ط1، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص 137.

[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 37.

القومي، وبالتالي اللجوء لنظام الحكم المحلي الذي يحافظ على الاستقرار المحلي ومنه الاستقرار الوطني[1].

ولذا نجد في الفقه الفرنسي لم تحتل المحليات موقع الصدارة وإنما احتلت مشكلة السلطة في العاصمة اهتماما أكبر، حيث ظلت نظرية الدولة الموحدة هي المسيطرة، في حين ينظر إلى الوحدات المحلية من ثلاث زوايا وهي: 1- أنها أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة، 2- أنها جزء من تنظيم المجتمع ككل من خلال خلق توازن بين القوى المختلفة في المجتمع، 3- أنها التوازن المرغوب فيه بين المجتمع والحكومة[2].

هذا حسب الفكر الفرنسي الذي يرى بأن الحكومة المركزية أقدر على الدفاع عن المجتمع ككل، وتعد المحليات أقدر على ضمان أمنه وأمانه الداخلي، فليس في استطاعة حكومة مركزية وحدها فرض استقرار سياسي داخلي بل أن ذلك يرجع للمحليات، ضف إلى ذلك أن المحليات أو الحكم المحلي يحقق الديمقراطية المحلية التي تقود إلى الديمقراطية القومية والتي تتطلب مشاركة مجتمعية حقيقية من خلال:

- دعم وتنمية الإحساس بالمسؤولية وتشجيع القيادات على تحمل المسؤولية.
- توظيف الجهود المحلية والحكومية بفاعلية لمقابلة الاحتياجات المجتمعية.
- تنمية وتطوير الميكانيزمات لتحقيق المشاركة من طرف المواطنين من خلال الأجهزة الحكومية المحلية.
- توفير كوادر من العاملين المدربين وذوي المهارات للمشاركة في عمليات تنمية وتطوير المجتمع المحلي.
- توعية الأفراد بأهمية المشاركة الشعبية[3].

وعلى هذا يصبح من المهم النص في الدستور على أن الحكم المحلي قاعدة للحكم الديمقراطي، فمثلا في السودان نجد أن الحكم الديمقراطي يقوم على قاعدة الحكم المحلي وهي تجربة

[1] - المرجع السابق، ص 37.
[2] - المرجع نفسه، ص 38.
[3] - أحمد، مصطفى خاطر، مرجع سبق ذكره، ص 144.

تعود إلى عام 1937 عندما منح جنوب السودان الحكم المحلي بهدف المحافظة على الاستقرار السياسي[1]. كما أن مؤسسات الحكم المحلي تحقق ميزات تنظيمية بالنسبة للدولة والسلطة المركزية وهي:

– إدارة المرافق المحلية بفعالية والتخفيض من الأعباء المترتبة عند انشغال السلطة المركزية بالأمور الإدارية التي يمكن إسنادها إلى مؤسسات الحكم المحلي بهدف التفرغ للأمور القومية الأخرى كالدفاع والسياسة الخارجية والسياسة العامة والأمن القومي.

– إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية بهدف تربية المواطن المحلي تربية سياسية وزيادة وعيه السياسي وتحضيره للمناصب السياسية الوطنية العليا والتوسع في الأخذ بالمبادئ الديمقراطية.

– التوسع في مجال الخدمات الاجتماعية، وضمان فعاليتها فيما يخص استفادة كل المواطنين دون استثناء، وتحقيق مطالب العدالة الاجتماعية في جانب توزيع الدخول المترتبة عن الضرائب.

– ضمان تعاون المواطنين مع الدولة وإشراكهم في تسيير وتطوير عمل المؤسسات التي تهدف إلى تحقيق الازدهار والرقي والتقدم لكل المواطنين.

– تحسين أسلوب الإدارة العامة من خلال تبني التجارب المحلية التي تعرفها بعض المناطق فيما يخص التنظيم والنجاح الإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي[2].

– إذن فلسفة الحكم المحلي تقوم على أساس أن بناء وحدات محلية ومشاركة المواطنين في السلطة تؤدي إلى تقوية الوحدة القومية وبصفة خاصة في الدول النامية، ويرجع ذلك إلى أن العلاقات الأسرية والقبلية والعشائرية أقوى من الإحساس بالروح القومية وبذلك يمكن إذابة هذه الروح العنصرية والقبلية وصهرها في البوتقة القومية من خلال الحكم المحلي[3].

[1] - صدقي، كبلو، أفكار حول السمات الأساسية للدستور الديمقراطي، من موقع: www.sudanile.com/...irrdex.php

[2] - عبد القادر، عكوشي، التنظيم في المؤسسات الإدارية المحلية دراسة ميدانية ببلدية العفرون (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية قسم علم الاجتماع، تخصص التنظيم والعمل 2004 – 2005، ص – ص، 55-56.

[3] - محمد عبد الله، المغربي، نظرية الإدارة المحلية، من موقع: www.hardiscussion.com/hro5805.thml

المطلب الثاني: أهداف الحكم المحلي:

إن مهمة وأهداف الحكم المحلي الرئيسية هي أن يواجه التحديات الكبيرة والتي أولها توفير خدمات لنطاق واسع من المواطنين، وبجودة عالية ووفق إمكانيات محدودة. وبالتالي عليه الاستفادة من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني كشركاء في التنمية وابتكار أساليب عمل جديدة بما يجعلهم يشعرون بأهمية التصدي للقضايا والمشاكل التي تنشأ ويتطلب حلها، بالإضافة إلى إخضاع كافة الإدارات العامة للمساءلة والشفافية وهما طريقتان سليمتان لمكافحة الفساد، كما أن مجالس الحكم المحلي معنية بترسيخ روح المسؤولية لدى المواطن وجعله يشعر بأنه مساهم وليس مجرد مستهلك للخدمات الحكومية. فضلا عن ترسيخ الديمقراطية من خلال فرض المشاركة في الأنشطة والفعاليات المختلفة[1].

عموما هناك عدد من الأهداف الأساسية لقيام وازدهار الحكم المحلي وهي:

1- الحكم المحلي يكثف العلاقة والارتباط بين جهاز الحكم والقضايا التي تهم المواطن.

2- يحقق الحكم المحلي تمثيلا لأهالي الإقليم في إدارة شؤونهم وهو ترتيب تنظيمي يختصر القنوات الطويلة والمعقدة.

3- يتيح الحكم المحلي الفرصة لسرعة اتخاذ القرار والمبادأة والابتكار وتنمية فرص ظهور القيادات وتدريبها مع محدودية آثار الأخطاء.

4- يوفر الحكم المحلي الفرصة للتدريب على ممارسة العمل السياسي أمام المواطنين من خلال تفاعل المنتخبين وتبادل الخبرات فتصقل كفاءاتهم وتزيد قدراتهم.

5- يحقق الحكم المحلي تنافسا شريفا بين المحليات في سبيل النمو والتطور مما يحقق في النهاية نمو وتطور المجتمع ككل[2].

6- تأكيد كرامة الموطن وحريته وحقه في إدارة شؤونه من خلال مشاركته المباشرة في إدارة الوحدة المحلية.

[1] - علي صالح، مرسي، "النظام الرئاسي والحكم المحلي"، صحيفة 26 سبتمبر، العدد 1370، 2013.
[2] - مصطفى، محمود أبو بكر، مرجع سبق ذكره، ص-ص، 325-327.

7- تقريب المسافة بين منتج الخدمة والمنتفعين بها بما يحقق تعرفا مباشرا على احتياجات المنتفع، وفي نفس الوقت رقابة مباشرة من المنتفع على منتج الخدمة.

8- تحقيق المرونة في نظم تقديم الخدمة ومستوياتها وأسعارها ومواعيدها.

9- الحكم المحلي يتيح الفرصة بأن يكون حجم الجهاز الإداري معقولا وبالتالي تزداد فاعليته وترتفع كفاءة الجهاز الحكومي عامة ويرتفع مستوى الخدمات.

10- تخفيف الأعباء على السلطة المركزية، ومن ثم تصديها للقضايا الكبرى الوطنية[1].

أهمية الحكم المحلي: تكمن أهمية الحكم المحلي في أنه وسيلة لتحقيق غايات كبرى تأخذ بها الدول المتقدمة تتمثل في إشراك المواطن المحلي في خدمة نفسه وما حوله، وفي تقديم أفضل للخدمات المواطنين المحليين وتأمين الاحتياجات اللازمة والضرورية لرفاه الإنسان وحل مشكلاته، وإشراك المواطن في تحمل المسؤولية على المستوى المحلي لأنه أدرى بالمشكلات، وبالتالي فهو الأقدر على حلها، كما أن تنفيذ الإرادة الشعبية في النطاق المحلي بواسطة مجالس وهيئات منتخبة أقدر على تلبية الحاجات المحلية وإشباعها وأقدر على إثارة رغبة المواطن المحلي في المشاركة الفعالة في جميع النشاطات والمجالات ضف إلى ذلك أن الحكم المحلي يربط أهل الوحدة المحلية بالأشخاص المنتخبين والمسؤولين عن اتخاذ القرارات وتنفيذها كما يوفر أسباب التربية السياسية للمواطن والكشف عن العناصر الصالحة للقيادة[2].

كما أن الحكم المحلي يعد ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي.

وينظر لعملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية الذي يعبر عنه بالبعد المحلي للديمقراطية أو الديمقراطية المحلية، والتي تعد أحد المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية

[1] - المرجع السابق، ص 327.
[2] - أشرقت، مرجع سبق ذكره.

وفي هذا الصدد نجد المفكر أليكس دي توكفيل يؤكد بأن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم[1].

كما أن أهمية الحكم المحلي تكمن في أنه يحقق شكلا من أشكال التضامن الاجتماعي وهذا حسب علماء الاجتماع، أما في نظر علماء السياسة فإن الحكم المحلي وبخاصة المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية ومن ثم يتمكن المنتخبون على المستوى المحلي من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا الديمقراطية، ضف إلى ذلك أن الحكم المحلي له أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية[2].

إذن فالحكم المحلي تتفاعل فيه العناصر الثلاث المتمثلة في الدولة حيث نجد الحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية لممارسته، والقطاع الخاص الذي يعمل على خلق فرص عمل وتحقيق الدخل لإفراد المجتمع وتهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة، والمجتمع المدني هو الآخر يهيئ التفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات والأفراد للمشاركة الفعالة في الأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وكل ذلك لأجل تحقيق الهدف العام للحكم المحلي وهو تحسين تقديم الخدمات وتحقيق التوازن والاستقرار السياسي للدولة[3].

المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتطوير الحكم المحلي

المطلب الأول: الحكومة المحلية الإلكترونية

لقد أدت الزيادة الكبيرة في عدد المرافق المحلية إلى اختلاف وتنوع في طرق إدارتها، فقد تدار مباشرة بواسطة أجهزة الحكم المحلي، أو قد يعهد بإدارتها إلى شخص خاص أو شركة خاصة تديره تحت إشراف ورقابة الحكم المحلي. إن نظام الحكومة المحلية يهدف إلى تقديم الخدمات في المرافق العمومية المحلية بكفاءة وفاعلية وذلك من خلال استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة التي تقود إلى

[1] - الديمقراطية المحلية ومؤسسات تفعيلها، من موقع: http://www.achamal.info/PDF
[2] - بسمة، عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، ص2، من موقع: http://wwwuniv-chlef...-n04
[3] - محمد، عبد الله المغربي، المركزية واللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية، من موقع: www.hrdiscussion.com/hr30580.html

تغيير في أدوات الإدارة العامة للقيام بواجباتها، إذ أن الوسائل الإلكترونية ستجعلها أكثر قدرة على الاستفادة من المعلومات التي لدينا وأكثر متابعة لسير العمل[1].

وبما انه من المبادئ التي تحكم الإدارة العامة أو المرفق العام هو مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل فإن السلطة الإدارية القائمة على المرفق العام يمكنها تحقيق الانسجام والتطابق مع ثورة الاتصال وتكنولوجيا المعلومات، بما يعني حق السلطة الإدارية والسلطة المحلية عامة في إعادة تنظيم المرفق العام ووحدات الحكم المحلي وفق التطورات الحاصلة[2]. حيث أن التطورات التقنية المسارعة في عالمنا اليوم أصبح من الضروري للدول الحديثة أن تستثمر تلك التقنيات الخاصة بالاتصالات والمعلومات في تطوير منظماتها، وفي تطوير وسائل وأشكال تقديمها للخدمات العامة من خلال ظهور مفهوم جديد، وهو الحكومة المحلية الإلكترونية أو الإدارة المحلية الإلكترونية وما لها من فوائد على الدولة والمجتمع والمواطن من خلال تيسير وتفعيل العمل الإداري والخدمات العامة والقضاء على المشكلات الإدارية الناجمة عن استخدام الملفات والوثائق الورقية في التعامل الإداري[3].

تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية: e-local government

أولا يجب أن نعرف الفرق بين الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية، هذه الأخيرة التي هي الكل وتعني العمليات الإلكترونية التي من خلالها يتم الربط بين الإدارات التي تطبق نظام الإدارة الإلكترونية التي هي الجزء المختص بتحويل جميع المعلومات والوظائف الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية وتعمل على تطوير البنية المعلوماتية داخل المؤسسة، ولا يخرج ذلك عن حدود الإدارة[4].

إذن يمكن تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية بأنها: "استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان"، كما عرفها سعد بن معلا المعمري بأنها: "تمثل تحويلا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة

[1] - داود، عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصر: منشأة المعارف جلال عزمي وشركاؤه، 2007، ص 117.
[2] - نفس المرجع، ص 170.
[3] - محمد، سادات، الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، من موقع: www.f-law.net/.../11330.
[4] - رفيف، بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، 2011، ص 123.

ويصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، كما يتعدى مفهومها هدف التميز في تقديم الخدمات إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات وتعزيز دوره في المشاركة والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن والدولة"[1]، كذلك عرفت على أنها: "قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكة الإنترنت مع ضمان سرية وأمن المعلومات في أي وقت ومكان"، وهي: "تنفيذ جميع المعاملات والخدمات الحكومية المقدمة للمواطن أو قطاعات الأعمال من خلال شبكات المعلومات وقواعد البيانات باستخدام وسائل الاتصال الحديثة – الإنترنت – الهواتف – بما يدعم كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي في إطار من التفاعل بين طالبي الخدمة ومقدميها"[2].

كما يمكن تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية بأنها تعني ممارسة سلطة الحكم المحلي بطريقة إلكترونية دون الحاجة إلى الطريقة التقليدية من خلال استخدام الوسائل الإلكترونية في تعاملها مع المواطن أو الدولة، أو في تقديم الخدمات العامة، وترتكز على بناء شبكة التعاملات، وهي بذلك تنقل المجتمع المحلي والقومي من الثورة الصناعية إلى ثورة الاتصالات والمعلومات[3]. أو هي البيئة التي تتحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم، وتتحقق فيها الأنشطة الحكومية للدائرة المعنية من دوائر الحكومة بذاتها أو فيما بين الدوائر المختلفة باستخدام شبكات المعلومات والاتصالات عن بعد[4].

تعد الحكومة الإلكترونية أرقى أفكار العصر الرقمي الذي نعيشه حيث تمزج آخر ما توصل إليه العلم من أفكار وبرامج مع شبكة الإنترنت التي شهدت انفجارا في ارتفاع معدلات الاستخدام إلى حد الثورة الحقيقية، وبالتالي فهي أقوى أدوات نشر وإتاحة خدمات الحكومة الإلكترونية بطريقة أكثر استقرارا وسرعة وهذا يعني إعادة بناء الطرق التقليدية التي اعتادت بها

[1] - عبد الكريم، عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في تقديم الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2010، ص 13.

[2] - نصر الدين، لبال، دور الحكومة المحلية في إرساء المدن المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2012، ص 64.

[3] - عبد الله، أبو زيد العلوي، الحكمة الرشيدة والمجتمع المدني ومبادئ الحكمة الرشيدة، من موقع:
www.exams.arlisanat.gov.ma/...concept/201

[4] - نور، جبار حمزة خميس الدايني، الإدارة الإلكترونية في البلدان العربية، من موقع: www.aledarah06092010

الحكومة في تقديم الخدمات وإعادة تشكيل الطرق النمطية التي تتفاعل بها الحكومة مع المواطنين أو الشركات أو الموظفين. إذن فالحكومة الإلكترونية تعني النمط الحديث لتطوير الاقتصاد وتمكين الإدارة العامة من قيادة المجتمع بأكمله من العصر الصناعي إلى العصر الرقمي[1].

أهداف تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية:

1- تقديم الخدمات للمواطنين المحليين بشكل فعال وسريع وغير مكلف، نلاحظ تفاوت الحكومات المحلية في دول العالم من حيث توفير الخدمات الإلكترونية اعتمادا على مدى توافر البنى التحتية ومستوى التقدم التكنولوجي العام ووعي ومستوى تدريب العاملين، ودعم ثقافة المديرين، والدعم المالي المتاح، وكذلك هناك مواقع متقدمة يمكن للمواطن من خلالها تعبئة نموذج طلب الخدمة وإرساله مباشرة على الخط "on line". فمثلا نجد عدد الذين استخدموا الإنترنت في ملأ التصاريح الضريبية في البرازيل قد وصل عام 1999 إلى 60%، كذلك في كندا توفر البلديات من خلال الحكومة الإلكترونية خدمات عديدة للمواطنين المحليين مثل طلبات تصاريح العمل، الدفع المباشر للضريبة العقارية، تسجيل المواليد، مخالفات المرور، توفير فرص العمل...[2] ، كما نجد مشروع الحكومة الإلكترونية في مصر يهدف إلى خدمة المواطن والشركات والمستثمرين، حيث يمكن أن تصل الخدمة مباشرة إلى طالبها مع سرعة الإنجاز ودقته، ضف إلى ذلك تحديث نظم العمل بالوزارات والهيئات الحكومية والمحلية مما يؤدي إلى الدقة في المعاملات ودعم اتخاذ القرارات، بالإضافة لضغط الانتفاع الحكومي وهو مطلب ملح في ضوء التحديات الاقتصادية والسياسية، كذلك يهدف لاندماج الجهاز الحكومي في النظام العالمي الحديث. وهذه الأهداف سوف تؤدي إلى مكاسب يحسها المواطن وهو ما يسمى بالعائد الاجتماعي للمشروع، بالإضافة إلى تهيئة المناخ المناسب لسهولة أداء الموظفين لعملهم، وكذلك هناك العائد الاقتصادي الذي يوفر بنسبة 3% في مشتريات الحكومة وهو ما يعادل 60 مليون جنيه سنويا مع استغلال ما نسبته 0.5% من المخزون الحكومي وهو ما يعادل 200 مليون جنيه، بالإضافة إلى توفير حوالي 900 ألف ساعة

[1] - علاء، فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، ط1، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، 2010، ص 161.
[2] - نصر الدين، لبال، مرجع سبق ذكره، ص 65.

عمل سنويا وهو ما يعادل 9 مليون جنيه... بالإضافة إلى الاستفادة غير المباشرة مثل سوق تكنولوجيا المعلومات وتنمية صناعة الاتصالات و...[1].

2- توفير المعلومات للمواطنين المحليين مثل وصف الوحدات المحلية التي تتشكل منها الحكومة المحلية، ومعلومات عمن يمكن الاتصال بهم للحصول على الخدمة وبيانات التنمية الاقتصادية، وجدول أعمال الحكومة والمجالس المحلية المنتخبة أو المعينة ومحاضر اجتماعاتها وغيرها.

3- تمكين المواطنين من الممارسة الديمقراطية من خلال المشاركة في جميع القضايا المحلية مثل الحملات الانتخابية، وتسجيل أصوات الناخبين، ونتائج الاقتراع، واستطلاع أداء المواطنين، وعقد منتديات ولقاءات جماهيرية، ولذا نجد في بعض الدول المجالس المحلية تقوم ببث صوتي حي لاجتماعات المجلس عبر الإنترنت للمواطنين ومن ثم يستطيع المواطن مخاطبة أعضاء المجلس عبر البريد الإلكتروني خلال اجتماعات المجلس وعرض انشغالاتهم.

4- زيادة كفاءة الوحدات المحلية من خلال توفير الوقت وتخفيض التكاليف اللازمة لإنجاز المعاملات والخدمات، والتقليص من الوثائق الورقية في إجراءات تنفيذ المعاملات، وسرعة إنهائها، وبالتالي تتميز الأعمال بالشفافية والقابلية للمساءلة والمراجعة من قبل طالب الخدمة.

5- تحقيق الاتصال الفعال من خلال سهولة إطلاع الموظفين على ما يجري من عمليات وإجراءات إدارية، كما يمكن مديري ورؤساء الوحدات التنظيمية من إطلاع رؤسائهم أول بأول على أنشطتهم عبر الشبكة العالمية سواء من خلال زيارة الموقع أو البريد الإلكتروني[2].

المطلب الثاني: القطاع الخاص والمجتمع المدني

The private sector and the civil society:

بعد تغير وظائف الدولة أصبحت مجرد فاعل في صنع القرار إلى جانب شركاء جدد في تدبير الشؤون المحلية يكتسبون بدورهم أهمية كبيرة بالنسبة لتسريع وتيرة التنمية، وذلك بعد الصعوبات التي أصبح يعرفها المجال التنموي المحلي نتيجة للتغيرات التقنية والتكنولوجية المتسارعة عالميا، وهو

[1] - علاء، فرج الطاهر، مرجع سبق ذكره، ص 162.
[2] - نصر الدين، لبال، مرجع سبق ذكره، ص 65.

ما فرض على الدولة أن تهتم بالشراكة، أو إشراك الفواعل غير الرسمية – القطاع الخاص والمجتمع المدني – على المستوى المحلي[1]. حيث أنه في الوقت الراهن، وبعد تفكك منظومة الدول الاشتراكية شهد العالم نهجا جديدا يتميز بالشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتخلي الدولة عن الكثير من وظائفها لصالح الشركاء الجدد، كما جاء على لسان الرئيس الأمريكي رونالد ريغان وهو أحد المبشرين بتقليص دور الدولة، وإطلاق العنان للقطاع الخاص والمجتمع المدني، وتبني شعار الحكومة الأفضل هي الحكومة الأصغر good government is a small government حيث بدأت منذ مطلع الثمانينيات حركة سريعة باتجاه التخاصية "الخوصصة" privalization : of والدعوة لتخلي الحكومة عن القيام ببعض النشاطات وتحويلها للقطاع الخاص وتهتم الحكومة بدورها الطبيعي وهو الإشراف والتوجيه والتنظيم فقط[2]. ولذلك فإن على المستوى العربي ولأجل الانخراط في النظام العالمي الجديد للتنمية والتنظيم المحلي، وحسب التقرير النهائي لورشة عمل الدول العربية المنعقد في شرم الشيخ المصرية في سبتمبر 2007 لأجل التنمية المحلية وتعزيز قدرات الحكم المحلي وإصلاحه من خلال عقد الشراكة مع الفواعل غير الرسمية المتمثلة في القطاع الخاص والمجتمع المدني. مما يؤدي إلى فرص تحقيق التنمية البشرية وخفض معدلات الفقر وتحقيق معدلات عالية من المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية في ظل الشفافية والاستقامة والمساءلة[3].

1- تعريف القطاع الخاص: يقصد به الاقتصاد الحر الذي يرتكز على آلية السوق الحرة والمنافسة التامة لتحديد أسعار السلع والكميات المنتجة والمستهلكة وبالتالي تقليص دور الدولة أو الاستغناء عنه في بعض الحالات ليبق دورها شكليا، كما يعرف أيضا بمجموعة كبيرة من المؤسسات والشركات التي يمتلكها أفراد وعائلات أو جماعات محدودة من الأشخاص[4].

[1] - سفيان، بن علي، دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي، من موقع: benalisoufian.arabbags.com/archive/2010/9/1006852.htmp

[2] - محمد، قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2001، ص 23.

[3] - خالد، إبراهيم، (الدول العربية تواجه تحديات الفقر والحكم المحلي وتعزيز القدرات)، صحيفة الوسط البحرينية، العدد 1885، مملكة البحرين، 2007/11/04، من موقع: http://www.alwasatnews.com/1885

[4] - حسن، رأس الجبل، الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ط1، الجزائر: طباعة مكتبة اقرأ بقسنطينة، ص 433.

يمثل القطاع الخاص – بعد انتهاج معظم الدول الاقتصاد الحر- المورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة وتأهيلها لتحقيق النتائج التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم، كما يضطلع القطاع الخاص بخلق علاقات ترابطية مع الكثير من القطاعات الاقتصادية الوطنية والمساهمة في حل مشاكل الميزان التجاري والاستيراد، وزيادة المنتجات الوسطية أو النهائية من الصادرات، دون إغفال دوره في تحريك الاقتصاد والاستثمارات الصغيرة وذلك من خلال المزيد من الدخل والادخار والاستثمار والاستهلاك[1].

كما يمكن تعريف القطاع الخاص بصفة عامة بأنه: "ذلك الجزء من الاقتصاد غير الخاضع لسيطرة الحكومة، ويدار وفقا لاعتبارات الربحية المالية".

ويقصد بتنمية القطاع الخاص برفع الحواجز والعراقيل عن المبادرات الخاصة، وخلق القدرة لبناء نظام أعمال موجه إلى السوق ويعمل بصورة فعالة ويحقق نموا اقتصاديا.

وتكون تنمية القطاع الخاص من خلال التركيز على النقاط التالية:

1- تسهيل مشاركة القطاع الخاص في المجالات غير التقليدية، مثلا على صعيد الخدمات الأساسية مثل المياه، الصحة، التعليم، الطاقة.

2- تطوير أطر تنظيمية تدعم التنمية المحلية للقطاع الخاص.

3- تعزيز إمكانية استفادة القطاع الخاص المحلي من التمويل وخاصة المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

4- تعزيز الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام.

5- إصلاح بيئة الأعمال والنظام القانوني الذي تواجهه الشركات بما فيها المنشآت الصغيرة[2].

[1] - يوسف، زدام، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي، من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير) جامعة بن يوسف بن خدة بالجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، 2007، ص 31.

[2] - عبد الرزاق، مولاي لخضر، العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية – دراسة حالة الجزائر – من موقع: rcwed.luedid.net/cr7/10-30a290794PDF

أهمية القطاع الخاص: تكمن أهمية القطاع الخاص في دعم النمو الاقتصادي، وتوفير مناصب شغل، وتخفيض أعداد الفقراء، ومساعدة الناس على تحسين أحوالهم المعيشية بفضل القوة الديناميكية للمبادرات الخاصة التي تنظمها الأسواق التنافسية، إن تنمية القطاع الخاص لا تعني الخوصصة العشوائية وإنما إعادة تركيز دور الدولة لإفساح الطريق أمام الأعمال والمبادرات الحرة ودعمها. وعندما يتكامل القطاعان العام والخاص ستتحقق التنمية الاقتصادية المنشودة على المستوى المحلي ومن ثم الوطني[1].

مميزات مؤسسات القطاع الخاص على المستوى المحلي:

1- يتميز القطاع الخاص بكفاءة عالية مقارنة مع القطاع العام، مما يؤدي إلى توفير الموارد المالية وتحسين أداء الخدمات التي يوفرها محليا ووطنيا.

2- يتفوق على القطاع العام بتجميع الادخار وتوجيهه إلى المشاريع الأكثر ربحية مما يساهم في زيادة معدلات النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة دخل الفرد.

3- تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلى تخفيف العبء على موازنة الدولة. القطاع الخاص المحلي القوي والفعال يشكل عنصرا أساسيا في النمو الاقتصادي.

4- إتباع أساليب إدارية حديثة باستعمال تكنولوجيا متطورة يساعد على تحقيق الأصول الثابتة وزيادة جودتها في الاقتصاد المحلي ورفع نوعية القوى العاملة مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية[2].

أسباب التحول إلى القطاع الخاص: يمكن إرجاع سبب التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلى الرغبة في التخفيف من عبء الدولة في إدارة الوحدات الاقتصادية، ومواجهة مشاكل نقص السيولة والتضخم، وتفاقم المديونية، وكذلك لأجل فتح باب المنافسة، ومزيد من الكفاءة والفعالية، وقد دعم هذا التحول كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمشروع

[1] - المرجع السابق، ص 65.
[2] - نفس المرجع، ص 66.

الإنمائي للأمم المتحدة U.N.D.P، ومحاولة تحقيق البيئة المناسبة لتعزيز دوره ومشاركته من خلال تكامله مع الإدارة الحكومية والمجتمع المدني[1].

2- المجتمع المدني: في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة فرض مصطلح المجتمع المدني نفسه على المنظومة القانونية كأداة إنسانية ومجتمعية – وطنية ودولية – على حد السواء في بعث التنمية الشاملة، وجاء كتأكيد على ما يسمى بعولمة القيم الديمقراطية، نظرا لارتباط التنمية بالمشاركة المجتمعية المنظمة، التي أصبحت وسيلة لتدبير الشأن المحلي والوطني.

تعريف المجتمع المدني: حسب ما جاء في ندوة المجتمع المدني المنظمة من طرف مركز الدراسات الوحدة العربية لعام 1992 بأنه "يقصد بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلالية عن السلطة لتحقيق أغراض متعددة منها المشاركة في صنع القرار السياسي والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية والتطور"[2].

كما يعرفه مفكر بريطاني بأنه: "عالم ذو علاقة وسطية بين الحكومة والعائلة تشغلها مؤسسات منفصلة عن الحكومة، وتتمتع باستقلالية في علاقاتها مع الحكومة، وأنها تتشكل بشكل تطوعي من أعضاء في المجتمع لحماية أو زيادة اهتماماتهم وقيمهم..."[3].

تعمل جمعيات المجتمع المدني لتأدية أغراض متعددة منها:

- سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي والوطني.
- اقتصادية كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة والارتفاع بمستوى المهنة.
- ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي وفقا لاتجاهات أعضائها.
- اجتماعية للإسهام في العمل الاجتماعي.

[1] - ابتسام، قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (89-90) (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر – باتنة – كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، 2011، ص 56.

[2] - محمد الطاهر، عزيز، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2009، ص 43.

[3] - يوسف، زدام، مرجع سبق ذكره، ص 32.

ومنه يمكن القول بأن العناصر البارزة للمجتمع المدني هي الأحزاب السياسية والنقابات العمالية، الاتحادات المهنية، الجمعيات الثقافية والاجتماعية[1].

الأركان الواجب توفرها لقيام المجتمع المدني:

1- الفعل الإرادي الحر، وليس مفروضا من طرف سلطة الدولة.

2- التنظيم الجماعي على شكل أعضاء، وهو ما يميزه عن باقي المجتمع.

3- التزام أخلاقي وسلوكي بالدفاع عن مبادئ المنظمة، واحترام حقوق الآخرين

إذن يمكن القول بأنه في ظل نظام الحكم المحلي الجيد "الرشيد" good local governance يكون للقطاع الخاص دور "قوي باعتباره مصدرا للفرص والخبرة في مجال التمويل وطلبة الأسواق وآلياتها، خلق مناصب عمل مما يقلل من البطالة. وإقامة شراكات بين القطاع العام والخاص والقطاع التطوعي "المجتمع المدني" والمواطنين المحليين هي أقوى أساس لصنع القرار المحلي الديمقراطي والتطور والتنمية الناجحة[2].

المطلب الثالث: قياس وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي:

ترجع جذور عملية تقييم الأداء المؤسسي إلى بداية القرن ال20 من خلال جهود المدرسة العلمية في التركيز على دراسة الوقت والحركة وأساليب رفع الأداء في المؤسسات، وهو المنهج الذي بدأت معظم الدول والمنظمات في بداية السبعينيات توليه العناية التي يستحقها. ولذلك نجد وحدات الإدارة المحلية وخصوصيتها تهتم بهذا النهج الحيوي الذي يشكل أساسا لتحقيق الكفاءة.

هناك مجموعة من العوامل التي أدت إلى الاهتمام بموضوع تقييم وقياس الأداء المؤسسي وهي:

- التوجه نحو خصخصة الخدمات الحكومية وذلك بالتخلي عن بعض الوظائف لصالح القطاع الخاص والمجتمع المدني، أو الشراكة معهما.

- مطالب دافعي الضرائب بخدمات أفضل وتحسين تقديم الخدمة.

[1] - صالح، ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، من موقع: www.hespress.com/opinions/6246.htm

[2] - مذكرة من الأمين العام، الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المديرية التنفيذية بمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الموئل، الدورة 25، 2001، من موقع: http://www.google.dz/search?hp

– التوجه نحو اللامركزية وتفويض أو نقل السلطة بالمسؤولية.

– حركة إعادة اختراع الحكومة.

تعريف قياس وتقييم الأداء المؤسسي: أولا يجب التعرف على معنى الأداء المؤسسي وهو "المنظومة المتكاملة لنتائج أعمال المنظمة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية" والأداء المؤسسي يشمل ثلاثة أبعاد وهي:

1- أداء الأفراد في إطار وحدتهم التنظيمية المتخصصة.

2- أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة.

3- أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثم يجب التعريف بمعنى التقييم وهو: "قياس مدى كفاءة وجودة المنظمة في مجال تحقيق أهدافها العامة والقانونية، والاستفادة من هذه البيانات من خلال التحليل بغرض تحسين مستوى أداء المنظمة"[1].

ومنه يمكن تعريف تقييم الأداء المؤسسي بأنه "عملية تهدف إلى قياس ما تم إنجازه من قبل المنظمة خلال فترة زمنية محددة، مقارنة بما تم التخطيط له كما ونوعا باستخدام مجموعة من المعايير والمؤشرات مع تحديد أوجه القصور والانحراف – إن وجد – وسبل علاجها في الحاضر والمستقبل". كما عرفه ألدتور حنا D.HANA بأنه "مدى تحقيق للمنظمة للأهداف المحددة لها" وعرفه الباحث ساستري K.sastry بأنه " التعرف على مدى تحقيق المؤسسة أو عدم تحقيقها لأهدافها المتوقعة"[2].

1- سمات عملية تقييم الأداء المؤسسي:

– هو عملية هادفة لأجل التعرف على مدى تحقيق المنظمة لأهدافها المقررة والخطط الموضوعة لها.

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص –ص، 346- 347.
[2] - نفس المرجع ، ص 348.

– هو عملية مستمرة لاستخلاص النتائج التي يجب اتباعها لتصحيح الانحرافات إن وجدت وتحسين الأداء خلال الفترات الزمنية المحددة للإنجاز.

– هو عملية تساعد على وضع أهداف جديدة أو تعديل الخطط القائمة إن تم اكتشاف الخلل فيها أثناء عملية المتابعة والتقييم.

2– أغراض عملية تقييم الأداء المؤسسي: يمكن ذكرها في النقاط التالية:

– تساعد عملية التقييم للأداء المؤسسي في التحقق من مدى قدرة الوحدة المحلية على تحقيق أهدافها.

– تساعد على معرفة مدى الكفاءة في استغلال الإدارة المحلية لمواردها المتاحة.

– تحدد ما يجب أن يعرفه المدير لتحقيق الأداء العالي بكفاءة وفعالية.

– الإسهام في التطوير الشامل للوحدة المحلية.

– خلق التنافس بين الوحدات التنظيمية للوحدة المحلية من خلال تعزيز المساءلة والثواب.

– تحقيق مستوى أفضل من الرضا لدى المواطنين (المستفيدين)[1].

مستويات تقييم الأداء: هناك ثلاث مستويات هي:

المستوى الأول: ويكون فيه تقييم الأداء العام للدولة، مثل عملية تقييم الأداء للقطاع الصحي في الدولة للاستفادة منه في وضع الخطة القادمة للقطاع، أو تقييم سياسة التشغيل المتبعة في دولة ما.

المستوى الثاني: وهو تقييم أداء المؤسسة مثل تقييم أداء البلدية أو الدائرة بشكل عام أو أي وحدة تنظيمية ضمن هيكلها التنظيمي من خلال تطوير مجموعة من مؤشرات الأداء وقياس مستوى الإنجاز الفعلي في ضوء مستويات محددة للأداء المرغوب مثل تقييم أداء مؤسسة استشفائية لبلدية ما وفق المعايير المطلوبة.

[1] - المرجع السابق، ص 349.

المستوى الثالث: ويتضمن تقييم أداء كل فرد من العاملين في المنظمة من خلال تحليل الوظائف التي يقوم بها[1].

نلاحظ أن هذه المستويات تتأثر ببعضها البعض لأنها تشترك في الأهداف العامة لعملية التقييم، فهي مستويات متكاملة مع بعضها البعض.

تعريف معايير الأداء: performance standards définition

هي معدلات قياسية تستطيع إدارة الوحدة المحلية أن تسترشد بها كأساس للتقييم والمراجعة، وذلك بمقارنة النتائج التي تحققها تلك المعدلات.

تعريف مؤشر الأداء: performance indicator définition

يعرف بأنه قيمة مميزة تستخدم لقياس المخرجات أو النتائج لمعرفة ما حققته الوحدة المحلية[2].

إذن يمكن القول بأن عملية قياس وتقييم الأداء للوحدات المحلية في ظل الحكم المحلي هي طريقة لتحسين تقديم الخدمات والمنتجات لتلك الوحدات، من خلال وضع معايير ومقارنة ما تم تحقيقه مع تلك المعايير الموضوعة، وذلك بهدف تطوير الأنشطة والخدمات والمنتجات المقدمة وبمؤشرات تفوق المؤشرات السابقة كما ونوعا وبأقل جهد وتكلفة.

المطلب الرابع: الديمقراطية المحلية

الديمقراطية المحلية هي مشاركة المواطنين المحليين في تدبير شؤونهم المحلية وذلك عن طريق انتخاب ممثليهم في الجماعات المحلية بهدف تشكيل مجالس محلية منتخبة تعمل على تحقيق تنمية شاملة لجهتهم، وتعتبر مشاركة المواطنين المحليين في هذه الانتخابات وكذا نزاهتها مظهرا من مظاهر الديمقراطية وتكريسها[3].

الواقع أن الديمقراطية المحلية اعترتها مقاربتين أكاديميتين هما:

– أن مسألة تحقيق ديمقراطية محلية ترتكز بالأساس على ضرورة وجود نظام سياسي قوي بإمكانه دفع المؤسسات المحلية المنتخبة إلى بلورة ديمقراطية تشاركية تشاورية.

[1] - المرجع السابق، ص 350.
[2] - نفس المرجع، ص 358.
[3] - الديمقراطية المحلية ومؤسسات تفعيلها، مرجع سبق ذكره.

– ضرورة إدراك الأفراد المحليين بأهمية الديمقراطية المحلية في حياتهم المجتمعية ويشعرون بأنهم مسؤولون، ويشاركون في تسيير شؤون المجتمع. مواطنون يؤمنون بالديمقراطية العامة والمحلية، والاهتمام بخدمة الصالح العام، والقيام بالعديد من الأنشطة ذات المصلحة العامة على مختلف أنواعها من انتخابات، وخلق تنظيمات سياسية فاعلة، وتشكيل الجمعيات، والانضمام إلى مجموعات المصالح الخاصة، وكل هذه الأعمال تعبر عما سماه المنظر السياسي البريطاني هارولد لاسكي "تشكيلة الإرادات الإنسانية المنيعة التي لا يمكن طمسها".

إذن فالديمقراطية التشاركية "المحلية" هي شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية مشاركة السكان المحليين في اتخاذ القرار السياسي، وهي تشير إلى نموذج سياسي بديل يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي المحلي[1].

إن جوهر الديمقراطية التشاركية يكمن في جعل المواطن أساس أي فعل مجتمعي تعاقدي. ويأتي تدبير الشأن العام المحلي على رأس أولويات هذا الفعل.

فبدون إشراك فاعل وفعال للمواطن في تدبير شؤونه وطنيا ومحليا تفرغ الديمقراطية من محتواها. وفي مجال مفهوم الديمقراطية التشاركية المحلية نجد الفيلسوف الألماني **يورغنها برماس** يصنفه إلى ثلاث حقوق يتمتع بها كل المواطنين في الدولة دون أدنى تمييز وهي: الحقوق السياسية والحقوق الاقتصادية، والحقوق الاجتماعية والثقافية، في مقابل هذه الحقوق فإن المواطن مطوق بواجبات أبرزها المساهمة في تدبير الشأن العام والمحلي من خلال وجود منتخب واع ومسؤول وناخب مواطناتي يعي حقوقه وواجباته[2].

إن نجاح الديمقراطية المحلية في تدبير الشأن المحلي يقوم على إدراك الدولة بضرورة تخويل الشأن العام المحلي للمواطنين المحليين، وتوفير المناخ المشجع للانخراط في تسيير الشأن المحلي، وتأطير هذا المجال بإطار قانوني يسمح للمواطنين بالاندماج السياسي في مختلف المؤسسات المحلية المنتخبة.

[1] - محمد، بنشريف، (العمل الجمعوي وآفاق الديمقراطية التشاركية)، صحيفة المثقف، العدد 2201، 2012/08/09، من موقع: http://www.almothaqaf.com

[2] - سفيان، بن علي، التسيير الجماعي والديمقراطية التشاركية في الميثاق الجماعي، من موقع: http://www.google.dz/search?hl=12808

لقد غدت الديمقراطية المحلية خيارا استراتيجيا للاعتبارات التالية:

– تطور مفاهيم الديمقراطية ومبادئ تكافؤ الفرص الاجتماعية أفقيا بين مختلف الجهات والمناطق الاجتماعية، وعموديا بين مختلف الطبقات الاجتماعية.

– تطور المفاهيم المرتبطة بالتنظيم العقلاني الرشيد من خلال إسناد المهام المحلية إلى المواطنين والجماعات المحلية.

– توسيع وعاء المشاركة لتدعيم الصيرورة الديمقراطية لصنع القرار المحلي وفق التخطيط العقلاني المتكامل.

– التغيير في وظائف الدولة أدى إلى بروز أدوار طلائعية للمؤسسات المحلية، وفي هذا الصدد نجد المفكر دانييل بيل يقول: "الدولة أصبحت كبيرة بالنسبة للقضايا الصغيرة، وصغيرة بالنسبة للقضايا الكبرى".

– ظهور مفهوم جديد للسلطة والإدارة المحلية التي تستهدف تحفيز الإصلاح على صعيد اللامركزية والحكامة المحلية، وتحديث الإدارة، وكذا تقوية البعد التشاركي للمواطن، وإيصال صوته وتفعيل مسألة التعاقد بين المنتخبين والناخبين، وكل ذلك يساهم في رعاية المصالح المحلية، وحفظ الأمن والاستقرار وتحقيق السلم الاجتماعي[1]. إن الحكم المحلي يوسع من دائرة الديمقراطية المحلية من خلال مشاركة المواطنين في الإدارة المحلية، وبالتالي إتاحة الفرصة لهم في اتخاذ وتنفيذ القرارات السياسية التي تمس مصالحهم الذاتية بما يحقق الصالح العام المحلي والوطني، ذلك لأن نظام الحكم المحلي يقدم للمواطنين نوعين من المشاركة هما:

– المشاركة في التعبير عن وجهة نظر الجماعة المحلية.

– المشاركة في التقديم الفعلي للخدمات من خلال عملية انتخاب المجالس المحلية ومن خلال إتاحة الفرصة للمواطنين للتأثير على مجريات الأمور في الوحدات المكونة للحكم المحلي عن طريق أخذ رأي المواطنين المحليين في السياسة المحلية ونفوذ جماعات الضغط المحلية[2].

[1] - المرجع السابق، ص 1.

[2] - أحمد، بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية)، جامعة الحاج لخضر – باتنة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2006/2005، ص 10.

الفصل الثاني

تطوير الحكم المحلي في ظل التحول إلى القطاع الخاص

- **تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس**
  - من حيث مستويات المجالس المحلية وطرق تشكيلها
  - من حيث اختصاصات المجالس المحلية
  - من حيث علاقتها بالسلطات المركزية
- **الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص**
  - الحكم المحلي في ظل الشراكة مع القطاع الخاص
  - دور الحكم المحلي في ظل الشراكة
  - الحكم المحلي في ظل المنافسة

المبحث الأول: تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس المحلية

تمهيد:

تعد المجالس المحلية المنتخبة وعلى اختلاف تشكيلاتها ومستوياتها في العالم العربي، وباقي دول العالم الإطار القانوني للممارسة الديمقراطية ومدرسة للتكوين في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية وغيرها وذلك من خلال تجسيد مبدأ اللامركزية وممارسة الديمقراطية المحلية في تسيير شؤون المجتمع المحلي وإشراك المواطنين المحليين في صنع القرار. فالمجالس المحلية تجسد فكرة توزيع الوظائف بين السلطة المركزية والحكم المحلي، خاصة وقد ثبت يقينا في كل الدول أن أعباء التنمية وتلبية حاجيات المواطنين لا يمكن أن تتولاها الدولة لوحدها بل يجب الاستعانة بالحكم المحلي من خلال المجالس المنتخبة والوحدات المحلية المكونة له. فالمجالس المحلية تجسد فعلا مبدأ الديمقراطية المحلية على أرض الواقع إذ يتمكن كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية والوطنية[1]. فالمصالح المحلية التي تمس شؤون الإقليم والمواطنين المحليين مباشرة في الأصل يجب أن تترك لإدارة الحكم المحلي كونها الأقرب للأفراد بما يفرض إدارة هذه الحاجيات عن طريق مجلس منتخب.

لقد ازدادت أهمية المجالس المحلية المنتخبة حيث برز على الصعيد الدولي في مطلع التسعينيات فكرة الحكم الراشد وما تستوجبه من آليات منها المشاركة في الحكم وبعث وتعزيز النظام الديمقراطي وآلية الفعالية والشفافية والشرعية والاستجابة والمساءلة وغيرها. ونتيجة لذلك سارعت العديد من الدول ومنها الدول العربية إلى تبني نظام الحكم المحلي وتعديل وحتى تغيير تشريع الإدارة المحلية تكريسا لمقتضيات الحكم الراشد، سواء على صعيد تشكيل المجالس المحلية المنتخبة أو على صعيد ملاءمة الاختصاصات المنوطة به[2].

أو على صعيد إعطاء المواطنين المحليين والقطاع الخاص والمجتمع المدني دورا على مستوى الممارسة للشؤون المحلية.

[1] - عمار، بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 145.
[2] - نفس المرجع ، ص 146.

إذ انه لا يمكن الحديث عن تنمية محلية وخطط ناجحة دون الاعتراف للقطاع الخاص بأن يمارس دوره من أجل النهوض بأعباء التنمية إلى جانب باقي الأطراف، وهو ما يستوجب الاحتكاك بالأجهزة الرسمية للدولة ممثلة في المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الحكم المحلي.

المطلب الأول: من حيث مستويات المجالس المحلية وطرق تشكيلها

1- مستويات المجالس المحلية في الدول العربية: تختلف المستويات المشكلة للهياكل والوحدات المحلية للحكم المحلي في الدول العربية من دولة إلى أخرى وذلك تبعا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية... كما تختلف وتتنوع من حيث المصطلحات والمفاهيم المستخدمة في مجال الحكم المحلي في العديد من الدول العربية، فمثلا في الجزائر يستخدم مصطلح الجماعات المحلية أما في دول أخرى كمصر وسوريا يستخدم مصطلح الإدارة المحلية وفي اليمن يستخدم مفهوم السلطة المحلية، في حين تستخدم كلا من السعودية والأردن والبحرين وقطر ولبنان مصطلح البلديات، ضف إلى ذلك أن المستويات المحلية المكونة للبناء التنظيمي للحكم المحلي في الدول العربية تختلف ويتراوح عددها بين مستوى واحد وخمس مستويات، فمثلا في الجزائر مستويين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية كلاهما يتمتع بالشخصية المعنوية في شكل علاقة هيراركية بين البلدية والولاية تتوسطهما الدائرة وهي العلاقة التي يتجلى فيها نظام عدم التركيز الإداري الذي تجسده الدائرة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح الولاية على المستوى الإقليمي الذي تجتمع فيه مجموعة من البلديات مما يسهل عملية رقابة الولاية على البلديات التابعة لها إقليميا[1].

وكلا من البلدية والولاية تنشأ بموجب قانون حسب المادة 1 من قانون البلدية رقم 10/11 والمادة 1 من قانون الولاية رقم 07/12.

في حين نجد في مصر عملا بالقانون رقم 52 الصادر في 1975 فإن الهيئات المحلية في مصر تسمي وحدات الحكم المحلي وتشمل 5 مستويات هي المحافظات، المراكز، المدن، الأحياء،

[1] - ناجي، عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العمومية، من موقع: www.bchaid.net/.../index.php

والقرى، وحسب القانون رقم 43 لسنة 1979 فإن كل المستويات الخمسة تتمتع بالشخصية المعنوية ويتم إنشاء هذه المستويات من الوحدات المحلية وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها أو إلغائها بكيفيات مختلفة[1] فمثلا المحافظة تنشأ بموجب قرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاقها مدينة واحدة كالإسكندرية والقاهرة في حين أن المراكز والمدن والأحياء تنشأ بقرار رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة[2]، في حين نجد دول أخرى كالأردن وقطر ولبنان والبحرين تتكون فيها الوحدات المحلية للحكم المحلي من مستو واحد، فمثلا في الأردن نجد البلديات كمستو محلي وحيد إلى جانب المحافظات التي تنفي عنها صفة وحدة محلية لأنها تمثل جزء من وزارة الداخلية وبالتالي فهي وحدة عدم التركيز وكذلك نجد مجالس القرى التي لا يمكن اعتبارها وحدة محلية فهي لم تكن سوى تجمعات سكانية تنقصها الأهلية.

ومن هنا يمكن ملاحظة وجود تقسيمات إدارية في بعض الدول العربية لا تمثل وحدات للحكم المحلي لعدم توفر المقومات والعناصر الخاصة بوحدات الحكم المحلي، فعلى سبيل المثال يوجد ما يسمى بالمحافظات في كل من الأردن، السعودية، لبنان، البحرين إلا أن تلك المحافظات لم تمنح الشخصية المعنوية أو الاستقلال المالي أو الإداري ولا توجد بها مجالس محلية منتخبة وهو الأمر الذي ينفي عنها صفة وحدات الحكم المحلي. كما أن هناك بعض الدول العربية التي جعلت لبعض المدن تنظيما خاصا بها كما حدث في مصر حيث خول بمقتضى القانون رقم 9 لعام 1989 المعدل لبعض أحكام قانون الإدارة المحلية رقم 43 لعام 1979 إصدار تنظيم خاص لبعض المدن المصرية ذات الأهمية الخاصة وذلك بهدف تنميتها وهذا ما حصل لمدينة الأقصر ذات الأهمية التاريخية[3]، حيث نجد في قرار رئيس الجمهورية رقم 153 لسنة 1989 بالنظام الخاص بمدينة الأقصر الذي جاء في مادته الأولى بأن مدينة الأقصر مدينة ذات أهمية خاصة بطابعها الأثري والحضاري العريق، وباعتبارها ملتقى سياحيا عالميا وواجهة حضارية لجمهورية مصر العربية[4]. كما

[1] - عمر، صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1980، ص 75.
[2] - أحمد، خالد علام، العمران والحكم المحلي في مصر، ط1، مصر: مكتبة الأنجلو مصرية للنشر والتوزيع، 2000، ص – ص، 150-151.
[3] - محمد، علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 85.
[4] - عبد الفتاح، إبراهيم بهنسي، التنظيم القانوني للإدارة المحلية، ط1، مصر: مكتبة الأشعار الفنية، 1997، ص 197.

نجد في الأردن الوضع نفسه حيث جاء في المادة الثالثة من قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 أنه "باستثناء أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البتراء..." بالإضافة إلى مواد أخرى وهذا ما يعني منح هذه المناطق وضعا خاصا[1]، وما يلاحظ هنا وجود مثل هذه التباينات داخل الدولة الواحدة حيث تتميز بعض المدن من حيث المساحة الجغرافية والمقومات الاقتصادية والاجتماعية والوعاء الضريبي الكبير في حين لا تتوفر تلك المقومات لمدن أخرى – لوحدات حكم محلي أخرى – وهذا ما يسهم في إحداث عدم التوازن في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الدولة.

2- طرق تشكيل المجالس المحلية في البلدان العربية: إن أهم مقومات الحكم المحلي هو وجود مجلس محلي يمثل المواطنين المحليين لإدارة مصالح متميزة ضمن رقعة جغرافية محددة. وقد اختلفت الدول العربية في طريقة تشكيل وتنظيم المجالس المحلية كما يلي:

أ- أنماط المجالس المحلية وحجم العضوية فيها: يسود في الدول العربية نمطان للمجالس المحلية هما:

– **نظام المجلس الواحد:** وهذا يعني وجود مجلس محلي واحد لكل وحدة من وحدات الحكم المحلي تكون مسؤوليته هي القيام بالأعمال التقريرية أي وضع السياسات العامة فهو بمثابة مجلس شعبي محلي، وفي نفس الوقت يقوم بالأعمال التنفيذية فهو بمثابة مجلس تنفيذي، بما يعني أن هذا النوع من نظام المجلس الواحد يقوم بالأعمال التقريرية والأعمال التنفيذية في آن واحد فمثلا نجد هذا النظام في الأردن، لبنان، البحرين، السعودية، ويتميز هذا النظام بوجود عدد قليل من الأعضاء يتيح القدرة على مناقشة جدول الأعمال واتخاذ قرارات تنفيذية ويساعد في تنفيذ السياسات العامة ويتصف حجم المجالس المحلية في هذا النظام بالاعتدال وتأخذ بعض الدول العربية بهذا النظام على اعتبار أن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية ويؤكد على منع ازدواج العمل وحدوث صراع في حال الأخذ بتنظيم المجلسين[2]، كما يجب في ظل هذا النظام التحديد الدقيق لاختصاصات

[1] - محمد علي، الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 154.

[2] - محمد، محمود الطعامنة، وسمير، محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 399.

المجالس المحلية واختصاصات الحكومات المركزية ويقضي على ظاهرة الازدواج الوظيفي، والجدول التالي يوضح حجم المجلس المحلي الواحد لبعض الدول العربية.

التسلسل	الدولة	حجم المجلس المحلي	ملاحظات
1	الأردن	7 – 11 عضو	أمانة عمان الكبرى 40 عضو
2	لبنان	9 – 24 عضو	حسب عدد السكان
3	البحرين	10 أعضاء	
4	السعودية	4 – 14 عضو	
5	قطر	29 عضو	

جدول رقم (2): حجم المجلس المحلي الواحد[1]

نظام المجلسين المحليين: إن الدول التي تلجأ إلى إنشاء مجلسين الأول هو مجلس تقريري منتخب ويتشكل مباشرة من قبل المواطنين المحليين ويناط به اختصاصات تقريرية مثل وضع السياسات العامة المحلية وتحديد أولويات العمل ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة ومجلس تنفيذي يناط به تنفيذ السياسات والمشروعات والخدمات المحلية والإشراف على المكاتب التنفيذية للمستويات المحلية الأدنى كما هو الحال في مصر مثلا والجزائر، والجدول التالي يوضح ذلك:

[1] - المرجع نفسه ،ص 400 .

	الدولة	حجم المجلس الشعبي	ملاحظات
1	سوريا	30 -100 عضوا لمجلس المحافظة 20-50 عضوا للمدينة 10-25 عضوا في البلدة والقرية والوحدة الريفية	60% من الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة (المدينة والبلدة)
2	السودان	20-30 عضوا (للمحلية)	10% من العضوية للنساء
3	مصر	10-14 عضوا من كل مركز أو قسم إداري (المجلس الشعبي للمحافظة) 12-18 عضوا عن المدينة عاصمة المركز (المجلس الشعبي للمركز والمدينة والحي) 24 عضو للمجلس الشعبي للقرية	50 % للعمال والفلاحين
4	اليمن	15 عضوا (للمحافظات) 18-30عضو (للمديريات)	
5	الجزائر	المجلس الشعبي البلدي يتكون من: 7 – 33 عضو حسب قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 و13-43 حسب قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012	

جدول رقم (03): حجم المجالس الشعبية في نمط نظام المجلسين[1]

[1] - المرجع نفسه ،ص 401 .

وما يمكن ذكره هو أن معظم الدول العربية التي تأخذ بنظام المجلسين يتم تعيين رؤسائها وأعضائها من قبل الحكومة المركزية، فمثلا في الجزائر فإن الولاية طبقا للمادة 8 من قانون الولاية رقم 09/90 الصادر في 1990 تقوم على هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي كهيئة تقريرية يكون منتخبا من قبل الشعب والوالي كهيئة تنفيذية يكون معينا من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية والنص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 طبقا للمادة 78 منه[1].

إن تطبيق مثل هذا النمط في بعض الدول العربية أسهم فيما يلي:

– توزيع الاختصاصات المحلية بين الاجهزة المحلية بجناحيها التنفيذي والتقريري وبينها وبين الحكومة المركزية من ناحية أخرى.

– افتقاد المجالس الشعبية التقريرية إلى القيام بدور فاعل في الرقابة والإشراف ومساءلة القيادات التنفيذية (لأنها معينة من قبل الحكومة المركزية).

– ازدواج العمل والصراعات التي تنشأ بين كل من المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية.

ب– أسلوب تشكيل المجالس: توجد عدة أساليب لتشكيل المجالس المحلية تتمثل في الانتخاب والتعيين والجمع بينهما، وقد اختلفت الدول العربية في أسلوب تشكيل المجالس المحلية من دولة لأخرى، بحيث تختار كل دولة ما يناسب ظروفها وخاصة فيما يتعلق بمستوى التعليم والوعي لدى مواطنيها، كما أن أسلوب تشكيل المجالس المحلية من حيث الانتخاب أو التعيين قد يختلف داخل بعض الدول ذاتها فمثلا في الجزائر نجد المجلس الشعبي البلدي يتشكل عن طريق الانتخاب السري العام المباشر كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، في حين نجد أن المجلس التنفيذي للولاية يتشكل عن طريق التعيين والمتمثل في الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي المنتخب. وهو ما يجسد الأسلوب المختلط أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في هيئتي الولاية، وفي تونس يتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية ويتم تعيين أعضاء مجالس الجهات، وما يلاحظ في الأسلوب المختلط هناك نوعان هما: الأسلوب المختلط في تشكيل المجالس مع الفصل

[1] - محمد، الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 190.

المجلسي كما هو الحال في الجزائر بالنسبة للولاية "مجلس شعبي ولائي منتخب + مجلس تنفيذي ولائي معين"، أو الأسلوب المختلط مع الدمج المجلسي كما هو الحال في الأردن حيث يكون أعضاء المجلس البلدي نصفهم معين والنصف الآخر منتخب كما جاء في المادة 2 من القانون رقم 70 لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات أنه "يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير ويتم انتخاب نصف هذا العدد انتخابا مباشرا ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات[1].

والجدول التالي يبين أساليب تشكيل المجالس المحلية في بعض الدول العربية:

		أسلوب تشكيل المجالس المحلية		
التسلسل	**الدولة**	**الانتخاب**	**التعيين**	**الجمع بين الانتخاب والتعيين**
1	الأردن			/
2	سوريا			/
3	لبنان	/		
4	السودان	/		
5	مصر	/		
6	البحرين	/		
7	السعودية		/	
8	قطر	/		
9	اليمن	/		
10	تونس	/	/	

الجدول رقم 4: أساليب تشكيل المجالس المحلية في بعض الدول العربية[2]

[1] - هاني، علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية والحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 54.

[2] - المرجع نفسه ،ص 402 .

العوامل المؤثرة في التقسيم الإداري للمحليات:

– الأهداف المطلوب تحقيقها فمثلا أهداف الأمن الداخلي تتطلب في التقسيم مواصفات تختلف عن المواصفات التي تتطلبها تنمية الاعتماد على الموارد الذاتية.

– اتساع المنطقة الجغرافية: إن الاتساع والضيق سيؤثران بالتأكيد على إمكانية التقسيم ومعقوليته مثل ضرورة تكييف التواجد والإشراف الإداري وتقسيم الاعباء بين المحليات.

– أوعية الخدمات المحلية: أي عدد المستفيدين من تلك الخدمات حيث تعنى الزيادة كبرا في الوعاء والعكس فإن ضآلة عدد السكان تعني انخفاضا شديدا في الخدمات المحلية المطلوبة وبالتالي في حجم الأجهزة المحلية اللازمة لتقديم تلك الخدمات والعكس[1].

– التجانس بين أفراد المجتمع المحلي لأن التقارب والتشابه والتجانس بين أعضاء مجتمع هو أحد مقومات إقامة كيان متميز لهذا المجتمع، وذلك يعني أنه كلما توافرت الوحدة الاجتماعية للمجتمع المحلي كلما كان أصلح لإقامة وحدة محلية مستقلة به.

– توافر الموارد المالية ويقصد بذلك أن يتوافر للوحدة المحلية قدر من الموارد المالية الذاتية لتغطية جانب كبير من مصروفاتها، لكي يتمكن المجلس المحلي من الاضطلاع بمهامه بالمستوى الذي يرضي الناخبين وإلا اضطر المجلس إلى الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية بدرجة تهدد استقلال الوحدة المحلية، فمن يملك المال بالضرورة يستطيع التأثير في القرار.

– المشاركة الشعبية: من المفترض في المحليات أن يراقب المواطنون أعمال مجلسهم المنتخب وأن يراقب هذا المجلس أعمال الأجهزة الإدارية ولا تحقق هذه الرقابة بفعالية، أي لا تتحقق المشاركة المشاركة الشعبية بحق، إلا إذا كان حجم الوحدة المحلية في الحدود المعقولة، لتيسر أولا لعضو المجلس أن يتصل بناخبيه ويجتمع بهم ويتعرف على احتياجاتهم التي ستكون متقاربة بنسب محدودية عددهم، وليتيسر ثانيا لعضو المجلس أن يراقب الأجهزة الإدارية غير المتضخمة[2].

[1] - مصطفى، محمود أبو بكر، الإدارة العامة رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، ط1، الدار الجماعية للنشر، ص 329.
[2] - المرجع نفسه، ص 332.

تقييم أساليب تشكيل المجالس المحلية:

من خلال دراسة أساليب تشكيل المجالس المحلية يتبين أن معظم الدول العربية قد اتخذت من أسلوب الانتخاب المباشر طريقة في تشكيل مجالسها المحلية من منطلق أن هذا الأسلوب يؤدي إلى التوسع فيما يسمى باللامركزية الإقليمية إلى استعمال الحريات الفردية ويتفق مع مبدأ الديمقراطية الذي يفترض مشاركة المواطنين وممثليهم في إدارة الشؤون المحلية إضافة إلى أن أعضاء المجالس المحلية يعتبرون الممثلين الحقيقيين لأكثرية السكان المحليين والقادرين على إدارة الشؤون المحلية والقيام بالخدمات وإشباع حاجات المواطنين[1].

من ناحية أخرى نجد دولا تعارض هذا الاتجاه على اعتبار أن المجالس المحلية وأعضاءها سوف يراعون مصالحهم الخاصة والمحلية بدلا من مراعاة المصلحة العامة وهذا يشكل خطرا على المصالح القومية كما أن أسلوب الانتخاب في رأي المعارضين لا يؤدي بالضرورة إلى وجود أعضاء أكفاء مؤهلين لأنه قد يتم انتخابهم بسبب انتمائهم إلى الأحزاب السياسية أو بسبب مركزهم المالي أو العشائري أو لأسباب شخصية وليس بسبب كفاءتهم ولذلك فإن أسلوب التعيين يقود إلى وجود أعضاء ذوي كفاءات ومهارات قيادية.

كما أن بعض الدول العربية لجأت إلى أسلوب الجمع بين التعيين والانتخاب كفلسفة أساسية يحقق من خلالها مبادئ الديمقراطية والمشاركة الشعبية من جهة والحفاظ على الكفاءة الإدارية لتوفير قيادات إدارية مؤهلة وقادرة على القيام بالمهام والأنشطة المطلوبة منها بكل فعالية واقتدار وهذا لا يمكن تحقيقه عن طريق أسلوب الانتخاب لوحده.

الدول التي تتبع أسلوب الانتخاب المباشر للمجالس المحلية في الحقيقة هي دول تتبنى نمط المجلسين المحليين وما يلاحظ عليها أنها تلجأ إلى أسلوب التعيين لتشكيل المجالس المحلية التنفيذية، كذلك أنها تلجأ إلى تعيين رؤساء المجالس التنفيذية المعينة[2].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 406.
[2] - المرجع نفسه، ص 106.

المطلب الثاني: من حيث اختصاصات المجالس المحلية

يخضع تحديد الاختصاصات للوحدات المحلية في الدول العربية لاعتبارات عديدة تستمد مبادئها من الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والإداري لكل وحدة محلية ومن البيئة العامة والظروف العامة الأمنية الداخلية والخارجية لكل دولة، وعليه فإن الدول العربية تختلف في الأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بين توزيعها بصفة عامة مجملة، وتحديدها على سبيل الحصر وفي هذا الصدد يتم توزيع اختصاصات المجالس المحلية وفق أسلوبين هما:

أ- الأسلوب الإنجليزي: ومؤداه أن يبين المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة المركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاص الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

ب- الأسلوب الفرنسي: ومؤداه أن يعهد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة[1].

إذن يمكن استعراض طبيعة اختصاصات المجالس المحلية كما يلي:

1- توزيع الاختصاصات بصفة عامة: وهذا يعني أن يتم توزيع الاختصاصات طبقا لقاعدة عامة ويتم بموجبها اضطلاع الهيئات المحلية بأي اختصاصات محلية لا يعتبرها القانون من اختصاصات الحكومة المركزية، وهذا يعني أن تكون اختصاصات واسعة وأن يترك للمجالس المحلية حق تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية التي تدخل في اختصاصاتها، وذلك لا يعني حرية هذه الوحدات في تحديد الاختصاصات لأن ذلك يخضع لرقابة الحكومة المركزية لأجل منع الهيئات المحلية من تجاوز اختصاصاتها إلى اختصاصات مركزية كذلك لضمان عملها ضمن نطاق المصلحة العليا للدولة[2].

وقد اختلفت الدول العربية في الأخذ بأحد هذين الأسلوبين فمثلا دول المغرب العربي تأخذ بهذا الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات للوحدات المحلية متأثرة في ذلك بالأسلوب الفرنسي.

[1] - محمد، الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 64.
[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 407.

إذ نجد الجزائر قد اتبعت الأسلوب الذي يعنى بتحديد اختصاصات الحكومة المركزية وترك المجال غير محدد للوحدات المحلية إذ نجد الدستور ينص على المبادئ والأسس العامة التي توجه عمل الهيئات المحلية التي يحددها القانون فيما بعد كما هو الحال في قانون البلدية رقم 08/90 الصادر في 1990/04/07 والذي عدل بالقانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والذي تم فيه تحديد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من خلال تحديد اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع بالازدواج الوظيفي بصفته ممثلا للدولة وممثلا للبلدية. كما أعطيت له صفة الضبط الذي هو نوعان ضبط إداري ويمارسه بمعاونة الموظفين المحليين كما يمارس وظيفة الضبط القضائي بوصفه ضابط الشرطة القضائية لكن في دائرة البلدية التي تتبعه وحسب ما جاء في المادة 28 من قانون للإجراءات الجزائية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بوظيفة الضبط الإداري بوضفه ممثلا للقضاء وليس السلطة التنفيذية[1] .

وبصفة عامة يمكن ذكر أهم الاختصاصات المخولة للمجالس المحلية بالجزائر والمتمثلة في بحث ودراسة وسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية في الإقليم وتتخذ القرارات اللازمة بشأنها وتعمل على تحسين الخدمات في هذه الميادين، وتتخذ القرارات في مجال الاستثمارات، وإنشاء المرافق المحلية منها تنظيم وصيانة الطرق وإنشاء الحدائق، ومرافق التعليم، والمرافق المتعلقة بالشؤون الاجتماعية وإنشاء دور لرعاية الأطفال والأمومة، ودور العجزة وذوي العاهات، والمنشآت المتعلقة بالمرافق الصحية لتلبية حاجات الأفراد وإنشاء المكاتب والمتاحف والمسارح ودور التنمية، وإدارة أملاك البلدية واستغلالها والتصرف فيها[2].

وما يلاحظ أن هناك تراجع ونقص في الصلاحيات كما كان عليه قبل 1989 حيث أن المشرع اتبع في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية الطابع العام وترك التفاصيل للقوانين والتنظيمات وهذا يعني اتساعا في حجم الصلاحيات بما لا يتناسب مع حجم السلطة المتنازل عنها

[1] - كمال، دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباط للشرطة القضائية، ط1، الجزائر: دار هومة، 2004، ص 10.
[2] - فريدة، مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون)، جامعة منتوري – قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص 199.

لصالح المجالس المحلية، فالسلطة المركزية هنا تخلت عن المهام المكلفة لصالح السلطات المحلية دون أن تمنح لها الوسائل المطابقة واللازمة للقيام بهذه المهام[1].

كما نجد أن لبنان قد اتبعت هذا التوجه، حيث منح المشرع اللبناني اختصاصات عامة، دون ان يكون ذلك على سبيل الحصر في معظم الأمور المحلية التي لا بد للبلديات القيام بها، إضافة للاختصاصات الاختيارية التي منحت لها، خاصة في ميادين الإسكان والصحة، المتاحف، النقل العام وبموجب هذا الاسلوب أعطيت البلديات أيضا حق الإعراب عن توجهاتها في سائر الموضوعات ذات المصلحة المحلية[2]. وضمن هذا السياق لجأ المشرع المصري إلى تبني أسلوب التعميم ثم التخصيص عند بناء وتنظيم اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية بحيث منحها حق إنشاء وإدارة جميع المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاصاتها ثم حدد هذه الاختصاصات بصورة مفصلة في اللائحة التنفيذية. فاختصاصات المجالس المحلية في مصر متنوعة التي أوكلها القانون الحالي رقم 43 لسنة 1979 والمعدل بالقانون رقم 50 لسنة 1981 والقانون رقم 168 لسنة 1982 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 314 لسنة 1982 للمستويات الخمسة التي يتألف منها نظام الإدارة المحلية في مصر، فبينما حدد القانون اختصاصات وقوة الصلاحيات التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية، تولت اللائحة التنفيذية تحديد مجالات الاختصاصات من حيث توزيع المرافق المحلية على هذه المجالس حسب ما جاء في المادة 20 من القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل فإنه: "تتولى وحدات الحكم المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة والواقعة في دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصاتها وفي حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة، مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الجمهورية مرفقا قوميا"[3]. إذن اختصاصات المجالس المحلية في مصر بمستوياتها الخمسة تتمثل في الإشراف والرقابة على المرافق العامة الواقعة داخل

[1] - محمد، صافو، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة: دراسة حالة ولاية تيسيمسيلت (07/02)، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، ص 54.

[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

[3] - خالد، سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة: المملكة المتحدة – فرنسا – يوغسلافيا – مصر – الأردن، ط3، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993، ص 187.

نطاق الوحدة المحلية والإشراف على تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في نطاق الوحدة المحلية، كذلك تقديم الاقتراحات المتصلة بالحاجات العامة للوحدة المحلية ورفعها إلى السلطات المركزية، وكذلك الإشراف والرقابة على المجالس المحلية الأقل مستوى والتنسيق بينها[1]، فمثلا نجد لمجلس المحافظة سلطة رئاسية بالنسبة للمجالس المحلية الأخرى من حيث الإشراف والرقابة عليها بالتصديق أو الاعتراض على قراراتها والموافقة على اقتراحاتها بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاقها[2]. غير أنه ما يمكن ملاحظته هو أن معظم هذه الاختصاصات إن لم نقل جميعها هي أنشطة الوزارات المركزية بحكم العمل بها عادة ما يفوض فيه مديرو المصالح والمديريات تفويضا لا تخويلا أو نقلا[3]، كما أن المجلس الأعلى للحكم المحلي الذي حل محل مجلس المحافظين بموجب القانون المعدل رقم 50 لسنة 1981 قد تضاءلت اختصاصاته فلم يحض إلا باختصاصات محددة.

أما إذا نظرنا مثلا إلى الاختصاصات التي تمارسها البلدية في الأردن كوحدة إدارية لا مركزية استنادا إلى القرارات التي يتخذها المجلس البلدي بهذا الشأن، وقد عددت المادة 41 من قانون البلديات هذه الاختصاصات تحت عنوان وظائف المجلس على النحو التالي: "مع مراعاة أي تشريع آخر تناط بمجلس البلدية الوظائف والسلطات والصلاحيات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منطقة البلدية، ويحق له أن يمارسها مباشرة على أيدي موظفيه ومستخدميه، وأن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، وان يعطى بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو شركات لمدة لا تتجاوز ثلاثين سنة، ويشترط في هذه الحالة حصول موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه[4]. ويمكن تلخيص أهم الاختصاصات كما وردت في المادة 41 من قانون البلديات على النحو التالي: التخطيط والتنظيم، الخدمات العامة، منح التراخيص، أعمال الرقابة، اختصاصات وقائية، إعداد الميزانيات والتصرف بأموال البلدية، تعيين الموظفين وعزلهم، وضع

[1] - محمد، علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 105.
[2] - خالد، سمارة الزغبي، مرجع سبق ذكره، ص 187.
[3] - نبيل، الحسيني النجار، الإدارة العامة والنظرية والتطبيق، ط1، دار الأصدقاء للطباعة ، 1998، ص 444.
[4] - هاني، علي الطهراوي، مرجع سبق ذكره، ص 95.

الأنظمة. بالإضافة إلى الاختصاصات التي حددتها المادة 42 من القانون رقم 29 لسنة 1955 لرئيس المجلس البلدي[1].

عموما ما يمكن ملاحظته عن أسلوب توزيع الاختصاص بصفة عامة أنه بموجبه تترك السلطات المركزية العديد من الاختصاصات والسلطات ذات الطابع المحلي لصالح المجالس المحلية وذلك من خلال ذكر التشريع السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات المحلية بكيفية عامة وغير محددة، غير أن الحكومات العربية التي تتبع هذا الأسلوب أحاطته بمجموعة من القيود ممثلة في أنواع الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية من طرف الحكومة المركزية والهيئات التابعة لها، فمثلا المجالس المحلية في الجزائر تتعرض لرقابة مشددة وتضييق وتقليص في الصلاحيات من خلال رقابة الوالي كسلطة تابعة للسلطة المركزية، والدائرة كفرع إداري تابع للوالي، وهذا ما يجعل هذه المجالس غير قادرة على القيام بكامل أعمالها وصلاحياتها، والحال نفسه في مصر من خلال مراقبة المحافظ لعمل المجالس المحلية، بالإضافة إلى مراقبة المجلس الأعلى للحكم المحلي، والوزير المختص بالشؤون المحلية. وعلى العموم فإن الدول العربية المتبعة لهذا الأسلوب تكون فيها الرقابة المركزية مشددة من طرف السلطات المركزية والهيئات التابعة لها على الوحدات المحلية.

2- توزيع الاختصاصات على سبيل الحصر: في هذا النوع من الأساليب المتبعة في توزيع الاختصاصات ينص المشرع على المسائل التي تدخل في اختصاص المجالس المحلية، بحيث يحدد اختصاص كل مجلس محلي بصورة واحدة وما عداها فهو من اختصاص السلطات المركزية. وطبقا لهذا الأسلوب فإنه لا يجوز لأي هيئة محلية مباشرة أي اختصاصات خارج هذا التحديد حيث أنه في حالة ممارسة سلطة محلية لاختصاصات خارج ما حدد لها فهو عمل باطل بمقتضى تعدي الاختصاص[2].

[1] - المرجع السابق، ص ص 101 – 103.
[2] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

إن هذا الأسلوب نجده متبع في معظم دول الخليج العربي اقتداء بالأسلوب الإنجليزي. وما يلاحظ أيضا على هذا الأسلوب هو تضييق في اختصاصات المجالس المحلية من خلال تحديد المشرع لاختصاصات الوحدات المحلية وأيضا إخضاع هذه المجالس المحلية للرقابة المركزية.

بصفة عامة، ومن خلال دراسة أساليب توزيع الاختصاصات في الدول العربية نلاحظ ما يلي:

1- إن ما يلاحظ على ممارسة المجالس المحلية في الدول العربية من اختصاصات يعتبر ضيقا ومقصورا على بعض الخدمات التقليدية البسيطة مثل النظافة، النقل، دون أن يمتد اختصاصها ليشمل العديد من الاختصاصات الهامة، فمثلا نجد الكثير من المجالس والوحدات المحلية في الدول العربية لا يمتلك حق ممارسة أي اختصاصات اقتصادية أو إنمائية، وهذا ما يتنافى مع الاتجاهات المعاصرة في منح المزيد من الاستقلال المالي والإداري للمحليات.

2- معظم الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية تنحصر في الرقابة أو الإشراف على بعض الخدمات المحلية.

3- لجوء الحكومة المركزية في معظم الدول العربية إلى تقليص اختصاصات المجالس المحلية فيها من خلال إنشاء هيئات عامة قومية تمارس بعض الاختصاصات الممنوحة أصلا لتلك الوحدات المحلية مثل المجلس الأعلى للحكم المحلي في مصر.

4- تدخل الحكومات المركزية بالمصادقة على معظم القرارات التي تصدر عن الوحدات المحلية في كثير من الدول العربية، الأمر الذي يجعل المجالس المحلية لا تمارس سلطة فعلية مستقلة في إدارة الخدمات المحلية[1].

المطلب الثالث: من حيث علاقة المجالس المحلية بالسلطة المركزية:

إن العلاقة الناشئة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، وكذا أنواع الرقابة المفروضة على المحليات تختلف في الدول العربية من دولة لأخرى، وذلك تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتبعا لنوع السلطات والصلاحيات الممنوحة، ودرجة

[1] - المرجع السابق، ص 409.

الاستقلالية لهذه المحليات وأيضا تبعا لعدد المستويات ومدى التدرج في العلاقة بينها. ولذلك نجد في الدول العربية أن كل دولة تبني نظام العلاقة والرقابة بين الوحدات المحلية والسلطات المركزية بما يتلاءم مع ظروفها وأمنها.

إن الدول العربية قد اتبعت كلا الأسلوبين – الفرنسي والبريطاني – في توزيع الاختصاصات بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية مع درجة أقل من الاستقلالية وحرية العمل بما يتفق مع ظروفها.

إن العلاقة بين الأجهزة المركزية والوحدات المحلية للحكم المحلي في الدول العربية يمكن تبيانها من خلال النقاط التالية:

1- إن مسألة استحداث الوحدات المحلية يتم من قبل الحكومة المركزية ولم يكن دور حقيقي في هذا المجال للسلطة التشريعية التي انحصر عملها في سن قوانين الإدارة المحلية والاختصاصات ومنح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية، والوحدات المحلية في حد ذاتها لا تستطيع إنشاء أي مرفق عمومي إلا بعد موافقة الحكومة المركزية أو الفروع التابعة لها بإنشاء ذلك[1].

2- فيما يخص الرقابة المركزية على أعمال المجالس المحلية نجد هناك شدة ومغالاة في الرقابة، حيث أن للحكومة المركزية أو ممثليها في الأقاليم الحق في إلغاء قرارات المجالس المحلية ليس للمشروعية فقط – أي عدم تقيد المحليات بالقواعد القانونية والتشريعية الحاكمة – بل تمتد إلى التدخل في مدى ملاءمة تلك القرارات، وهذا يمثل انحرافا واضحا عن فلسفة الحكم المحلي الذي يتيح للحكومة المركزية سلطة الرقابة على المشروعية دون الملاءمة، حفاظا على استقلالية الوحدات المحلية التي تمثل الشريك الأساسي للحكومة المركزية.

قد عملت الدول العربية على تنويع الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية لأجل الحفاظ على عدم إساءة استعمال الاختصاصات الموسعة التي منحت لها أو التقصير في ممارستها، إذ نجد الرقابة الإدارية المركزية والرقابة الإدارية اللامركزية – رقابة الولاة والمحافظين ورؤساء الدوائر على أعمال وأعضاء الوحدات المحلية – بالإضافة إلى الرقابة القضائية والرقابة السياسية، وكل ذلك يمثل قيودا

[1] - المرجع السابق، ص 411.

على استقلالية الهيئات المحلية وعلى حريتها في العمل، وهذا يؤدي إلى عجز تلك الوحدات عن آداء مهامها وقتل روح المبادرة والإبداع المحلي.

والملاحظ أن الدول العربية تزداد فيها شدة الرقابة المركزية في الآونة الأخيرة لسببين هما: السبب الأول أن المجالس المحلية في معظم الدول العربية – إن لم أقل كلها – تتشكل عن طريق الانتخاب مما يعني غياب الرقابة المركزية على هذه المجالس من داخلها من خلال الأعضاء المعينين من طرف السلطة المركزية، والسبب الثاني يرجع إلى التوسع الكبير في اختصاصات المجالس المحلية في السنوات الأخيرة مما يستدعي بالضرورة وجود رقابة مركزية أشد من تلك التي كانت من قبل[1].

فمثلا في الجزائر نجد العلاقة بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية وبالرغم من اتساع اختصاصات الوحدات المحلية ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن هذه الاختصاصات مفيدة إلى حد كبير يتدخل سلطة الرقابة المركزية، فالرقابة الإدارية المفروضة مثلا على البلدية في الجزائر مشددة مما أدى بارتباط هؤلاء القادة برباط وثيق بالأجهزة المركزية التي توجهها كيفما اتجهت إرادتها من خلال ممثليها في الإدارة المحلية. وهذه الضغوط الرقابية تعتبر من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية بالجزائر، بالإضافة إلى أن هناك انعكاسات بيروقراطية شديدة أدت إلى عرقلة نشاط الإدارة المحلية في مباشرة أعمالها[2].

إذن فالحكومة المركزية في الدول العربية تمارس الرقابة على الوحدات والمجالس المحلية بالقدر الذي يكفل أدائها لدورها في نطاق الخطة العامة والسياسة العامة للدولة ولذلك تحرص الحكومات المركزية على تنويع وتشديد الرقابة على المحليات فمثلا في مصر ترجع شدة الرقابة المركزية على المجالس الشعبية المحلية إلى أن المشرع المصري بالقانون الحالي للحكم المحلي قد أخذ بمبدأ التوحيد الكامل فيما يتعلق بتشكيل المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية عن طريق الانتخاب المباشر.

[1] - محمد، علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 121.
[2] - عبد العني، غانم، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، من موقع: http://wwwforum.univbiskra.net

كما ذهب إلى اعمال المبادئ الديمقراطية إلى آخر شوط، إذ نص على أن ينتخب المجلس المحلي رئيسه ووكيله من بين الأعضاء الذين ينتخبهم المجلس المحلي مباشرة[1].

3- إن المجالس المحلية في الدول العربية تمارس أعمالها من خلال رقابة وإشراف عدة جهات مركزية منها رئاسة الدولة، ومجلس الوزراء، والوزارة المعنية والحكام الإداريون، وهذا التعدد يؤثر بشكل ملموس على سير العمل في المجالس المحلية وحريتها واستقلالها، وهو ما يؤدي إلى عدم وضوح قنوات الاتصال والتعامل بين الجهات والمحليات الخاضعة للرقابة، وهذا بدوره يسهم في إضعاف الهيئات المحلية من حيث استقلالها ومقدرتها على تحقيق الخدمة المحلية للمجتمع المحلي وعدم كفايتها في تلبية حاجيات المواطنين مما يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطن المحلي فيها، كما يعطل إمكانية المبادأة والابتكار من جانب الوحدة المحلية والبطء في العمل وتأخير الإنجاز – فمثلا المجالس المحلية في مصر تخضع لرقابة مركزية شديدة إلى درجة أن جانب من الفقه الإداري يرى بأن نظام الإدارة المحلية فيها هو من قبيل عدم التركيز الإداري، حيث تتعرض المجالس المحلية للرقابة من جهات مختلفة تشمل رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء والمجلس الأعلى للحكم المحلي، بالإضافة إلى رقابة المجالس المحلية على بعضها البعض وفقا لتدرجها الهرمي، كما هو الحال في الجزائر من خلال الرقابة المركزية الشديدة التي تتعرض لها الجماعات المحلية من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية، وهذين الأخيرين فيما يخص الرقابة المالية على الجماعات المحلية، بالإضافة إلى رقابة الفروع والهيئات اللامركزية التابعة للسلطة المركزية مثل رقابة الوالي ورئيس الدائرة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

4- إن الدول العربية تختلف وتتباين في عدد مسميات الوزارات ذات الاختصاص الأصيل في الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية حيث نجد على سبيل المثال:

وزارة الشؤون البلدية: كما هو الحال في الأردن والبحرين.

وزارة الشؤون البلدية والقروية: كما هو الحال في السعودية.

وزارة الإدارة المحلية كما هو الحال في مصر، سوريا واليمن.

[1] - خالد، سمارة الزغبي، مرجع سبق ذكره، ص 234.

وزارة الداخلية كما هو الحال في تونس، الجزائر المغرب والسعودية (الإشراف على المناطق).

وزارة الداخلية والبلديات كما في لبنان.

وزارة الشؤون البلدية والزراعة في قطر[1].

حل المجالس المحلية: لقد أعطت التشريعات والقوانين في الدول العربية للحكومات المركزية الحق في حل المجالس المحلية مع الاختلاف بين هذه الدول في تحديد الجهة صاحبة الاختصاص في اتخاذ قرار الحل. فعلى سبيل المثال نجد حل المجالس الشعبية المحلية في الجزائر يكون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وذلك التي حددها قانون البلدية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، وقانون الولاية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي[2]، وفي كل من الأردن، لبنان، مصر، تونس، المغرب، وقطر نجد مجلس الوزراء هو الجهة صاحبة الاختصاص بحل المجلس المحلي ورئيس مجلس الوزراء في السعودية بالنسبة لمجالس المناطق ووزير الشؤون البلدية والقروية بالنسبة لمجالس البلدية، إدارة ملكية (مرسوم ملكي) في البحرين، ومجلس وزراء الولاية في السودان و... إذن فالدول العربية بقدر ما تعطي صلاحيات واختصاصات للمجالس المحلية بقدر ما تزيد في تقييدها من خلال ممارسة أنواع الرقابة وحل هذه المجالس. والجدير بالإشارة أن قرار حل المجالس المحلية في الدول العربية تتم ممارسته في العادة تبعا لمقتضيات المصلحة العامة، وأن ذلك يأتي بتوصية أو تنسب من الوزارة المختصة بالإشراف والرقابة على أعمال الوحدات المحلية. كما أن قرار حل المجالس المحلية يرتبط بدعوة الناخبين لتشكيل مجلس محلي جديد حسب الأطر القانونية النافذة مع تشكيل لجان مؤقتة لإدارة تلك الوحدات خلال فترة الحل.

علاقة الوحدات المحلية فيما بينها: يوجد في الدول العربية نمطين من العلاقات بين الوحدات المحلية يمكن تبيانها كما يلي:

أ- علاقة عمودية "هيراركية – تدرجية" : وذلك يعني وجود علاقة هرمية تنطوي على نوع من السلطة، فهي تعبر عن مجموع العلاقات الناشئة بين الوحدات المحلية اللاتماثلية كالعلاقة

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 412.
[2] - محمد، الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 175.

القائمة مثلا في الجزائر بين الولاية والبلدية، حيث تمارس الولاية بواسطة الوالي سلطة الوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية المتواجدة في إقليم الولاية، بالإضافة إلى ممارسة سلطات الرقابة الرئاسية على مجموع موظفي وعلى رؤساء البلديات بخصوص صلاحياتهم كممثلين للدولة وعلى مديري المصالح الخارجية، وكل ذلك بوصفه ممثلا للوزراء الذين يتبعهم[1]. فمثلا نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تمثيله للدولة تكون قراراته خاضعة لرقابة وإشراف الوالي الذي يمكنه تغيير قرار رئيس البلدية أو يرفضه إن اقتضى الأمر، ونلاحظ أنه في الواقع العملي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا بد أن يخطر في كل قرار يتخذه فالوالي يعتبر الرئيس الأعلى له[2].

إذن فالعلاقة العمودية القائمة بين الوحدات المحلية تعني أن الوحدات المحلية في المستويات الأعلى تمارس سلطة الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية في المستويات الأدنى.

لقد جعلت الدول العربية لبعض الهيئات المحلية في المستويات الأعلى (الوالي – المحافظ – رئيس المجلس البلدي) سلطة الرقابة والإشراف على الوحدات المحلية الأدنى، حتى تكون كامتداد للرقابة المركزية من داخل الوحدات المحلية، إذ أن هاته الهيئات معينة من طرف الحكومة المركزية وبالتالي فهي تابعة لها من حيث الإشراف والرقابة على الوحدات والمجالس المحلية ومتابعة تصرفاتها وأعمالها.

من المآخذ على هذا النمط هو تركيز السلطة في المستوى المحلي الأعلى (مثل المحافظة) وبالتالي يضعف من استقلالية وحرية حركة المستويات المحلية الأدنى، وهو ما يتنافى مع الاتجاهات المعاصرة في تمكين جميع المستويات في الحكم المحلي.

ب– علاقة أفقية: وهي مجموعة العلاقات الناشئة أساسا بين الوحدات المحلية التماثلية أي تكون بين وحدات الحكم المحلي في المستوى الواحد مما يجعل من طبيعتها تبتعد عن العلاقة الهرمية السلمية وما تعكسه من وجود سلم مسؤوليات. فهي إنشاء كيان قانوني يضم مجموعة من

[1] - عبد القادر، حسين، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، (مذكرة مقدمة لنيل ششهادة الماجستير)، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص دراسات الأورو متوسطية، 2012، ص 158.

[2] - أحمد، عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2001، ص 9.

البلديات مثلا للقيام بالمشروعات التي تعود بالنفع العام لهذه البلديات، ومن أمثلة ذلك حق البلديات في كل من تونس والمغرب ، لبنان الجزائر في إنشاء اتحاد لمساعدة البلديات في الميادين الهندسية والصحة والإدارية والمالية، فمثلا في الجزائر من أهم أشكال العلاقات الأفقية الممكن أن تقوم بين الجماعات المحلية التماثلية – يقصد بالتماثلية تلك العلاقة القائمة بين البلديات فيما بينها أو بين الولايات فيما بينها – ما سمحت به القوانين المتعاقبة الناظمة والمنظمة للجماعات المحلية "بلدية – ولاية" ولا سيما البلديات بأن تشترك مع مثيلاتها في إقامة مشاريع بالشراكة وهو ما تجسده في الكثير من الحالات بإنشاء مقاولات للبناء ومؤسسات للنقل... كما جاء في المادة 12 من الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي والمادة 9 من القانون رقم 08/90 المتضمن لقانون البلدية والمادة 215 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلقة بالبلدية. وفي الأردن يتم تشكيل ما يسمى ب" مجلس الخدمات المشتركة" والتي يضم كل منها مجموعة من البلديات المتقاربة جغرافيا للقيام بالمشروعات والخدمات التي تعجز عن القيام بها البلدية بمفردها.

ومن الجدير بالذكر أن هناك بعض الدول العربية التي لا تتضح فيها من الناحية القانونية طبيعة العلاقات بين المستويات المحلية مع بعضها البعض مثل السعودية[1].

مما سبق يمكن القول بأن الدول العربية ومنذ استقلالها سعت إلى بناء نظام إداري محلي يقوم على أساس اللامركزية، والأخذ بمبادئ الديمقراطية المحلية، وذلك من خلال مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية. كما عملت كل دولة وحسب إمكاناتها على تطوير نظام الحكم المحلي بها. حيث منحت الوحدات المحلية جملة من الصلاحيات وأعطتها سلطة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي من خلال جملة القوانين والتشريعات الناظمة والمنظمة لوحدات الحكم المحلي، والتي حددت أبعادها وبينت صلاحياتها ومنحتها امتيازات عديدة، غير أن الواقع العملي لهذه الوحدات لا يزال يعطل التجسيد الفعلي لها، وهذا التعطيل نجده يعبر عن نفسه في العديد من المظاهر التي يمكن اعتبارها قيودا فرضتها السلطات المركزية على وحدات الحكم المحلي في الوطن العربي، مثل

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 413.

الوصاية، الرقابة، الإشراف المركزي المشدد. فمثلا الجزائر على غرار الدول العربية سعت منذ استقلالها إلى تبني نظام الديمقراطية المحلية الذي يعني كعقيدة وفلسفة وفكرة حق العاملين في المشاركة في ممارسة السلطة الإدارية وهو مبدأ مستمد من النهج الاشتراكي الذي تبنته الدولة آنذاك من خلال دستور 63 وقانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969[1]، غير أن التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصيرورة التاريخية التي مر بها النظام السياسي الجزائري وما رافقها من تطور على مستوى القوانين المنظمة لعمل الوحدات المحلية وتوسيع قاعدة اللامركزية والمشاركة المحلية، وهو ما جسد دستور 89 وانفتاح النظام السياسي وتبني خيار التعددية، ومن ثم الإقدام على تزويد الجماعات المحلية بإطار قانوني جديد من خلال قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 وقانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 وتعديل الدستور سنة 1996. ورغم هذا التطور إلا أن الواقع الفعلي يكشف عن ضعف الجماعات المحلية في تحقيق أهدافها[2]. حيث أفرز الانفتاح السياسي عدم وجود إجماع بين المنتخبين وهو شرط ضروري لصنع القرار المحلي، وعدم اهتمامهم بتسيير المرافق العمومية وتضارب المصالح بين الأغلبيات المتعاقبة، وكذلك الغموض الكبير حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة[3] وهو الأمر الذي دعى السلطات العليا إلى إصدار قانون البلدية رقم 10/11 لسنة 2011 وقانون الولاية رقم 07/12 لسنة 2012، كذلك تفكير السلطات في تعديل الدستور. والحال نفسه في كل الدول العربية باستثناء وجود اختلافات طفيفة حسب ظروف كل دولة فمصر مثلا عرفت ترسانة من القوانين المنظمة للإدارة المحلية وذلك حسب التغيرات البيئية والمسيرة التاريخية للنظام المصري إذ عرفت مصر صدور أول قانون سنة 1883 الذي تم بمقتضاه تشكيل المجالس والمديريات عن طريق الانتخاب، ثم صدور دستور 1923 الذي اعترف بالشخصية المعنوية، وتوالت التشريعات المنظمة للإدارة حيث صدر قانون رقم 124 عام 1960

[1] - عمار، عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1884، ص 115.

[2] - حليمة، بومزبر، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد: إشقاط التجربة الجزائرية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة منتوري – قسنطينة – كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، فرع الرشادة والديمقراطية، 2010، ص 118.

[3] - عمار، بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 15.

بشأن الإدارة المحلية الذي ألغى نظام البلديات ومجالس المديريات والجمعيات وحل محلها نظام جديد قسمت خلاله مصر إلى وحدات إدارية هي المحافظات والمدن والقرى، ثم صدر القانون الحالي رقم 43 لسنة 1979 الذي نقل اختصاصات واسعة للمحليات وأصبحت بموجبه المجالس المحلية تتشكل عن طريق الانتخاب الكامل، وتم تقسيم وحدات الحكم المحلي إلى 5 مستويات محلية[1].

كما عملت الدولة المصرية على النظر في أحوال الموظفين الذين يعملون في الجهاز الإداري في الدولة، وذلك بالعمل على رفع مستوى معيشتهم بصورة متدرجة وكان ذلك خاصة في عهد الدكتور محمد زكي أبو عامر الذي كان همه الأكبر إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة سواء من حيث معالجة حال الموظفين العموميين، أو من حيث تقديم الخدمات التي تمس المواطنين والمتعاملين مع الجهاز الإداري، حيث صدرت عدة قرارات تنظيمية نذكر منها القرار رقم 24 لسنة 1997 الخاص بنظام توظيف الخبراء الوطنيين، والقرار رقم 02 لسنة 1997 الخاص بنظام توظيف العمالة المؤقتة أو الرسمية... وغيرها[2].

وهكذا فإن الدول العربية أعطت أولوية لتنظيم وتطوير المحليات باعتبار أن الوحدات المحلية والتنظيم المحلي أحد عوامل الاستقرار السياسي للدولة، وأن قيام هيئات محلية منتخبة يجسد الديمقراطية المحلية وهو عامل أساسي وجوهري لتقدم الدولة وأساس التطوير والتنمية المحلية ومن ثم التنمية الشاملة.

المبحث الثاني: الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص

المطلب الأول: الحكم المحلي في ظل الشراكة مع القطاع الخاص

إن فساد النظام السياسي والاقتصادي في العالم العربي قد أثار قلق شرائح عديدة من الطبقة الوسطى، وقد ارتبط تصاعد الطلب الديمقراطي بتنامي الأمل في التغيير، ومطالب التغيير السياسي

[1] - محمد، علي الخلايلة، مرجع سبق ذكره، ص 85.
[2] - محمد، محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، ط1، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009، ص 163.

والاجتماعي والإداري، وذلك على المستوى المحلي – تنظيم المحليات – وعلى المستوى الوطني، وإشراك جميع الفئات الاجتماعية الرسمية وغير الرسمية في التغيير.

إن القسم الأكبر من المشكلات التي ينبغي على العالم العربي مواجهتها حتى يتسنى لها أن تترسخ الديمقراطية بشكل عام، ينبغي من هذا المسار الذي يعكس بالفعل حقيقة أساسية هي أن التوجه الجديد في العالم العربي لم يأت نتيجة لقناعة ونضج عام بقدر ما جاء كحل جانبي أو تعويضي – حلول ترقيعية – لمشاكل اقتصادية واجتماعية أمنية وسياسية، وحتى نتيجة لضغوط خارجية، وهذا ما يفسر سوء التفاعل العام بين جميع الأطراف، ويثير آمال متناقضة ومختلفة ويخلق رهانات غير محددة، مما يهد أمن وسلامة الفئات الاجتماعية، ويخلق خلافات بين جميع الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي والمركزي[1].

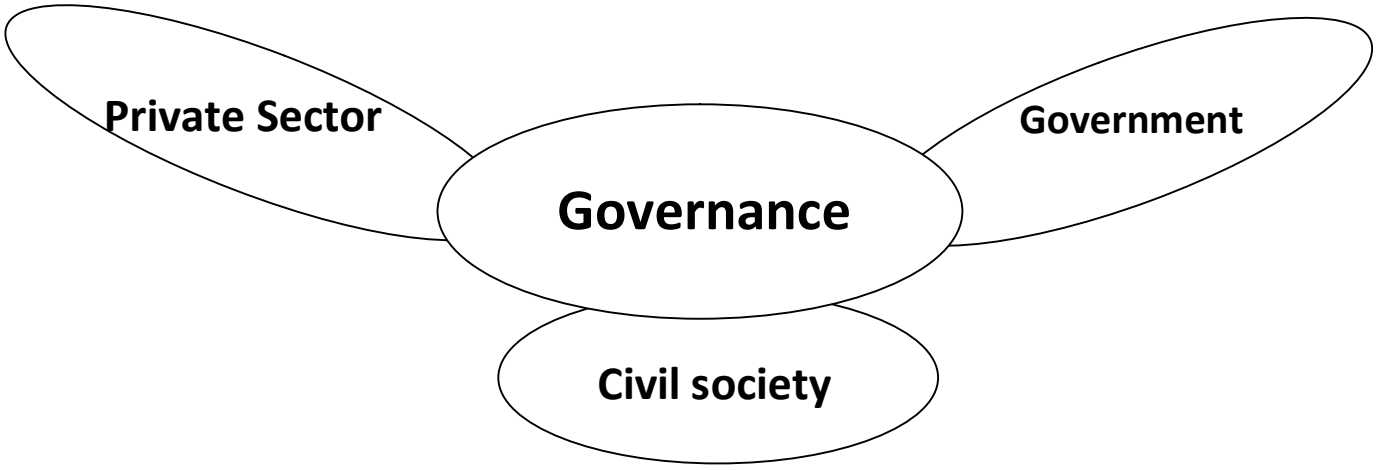
وكل هذه الظروف جعلت من الدول العربية تعيد التفكير في التنظيم العام من خلال إعطاء الحكم المحلي دورا على المستوى المحلي، إذ يعتبر الحكم المحلي في الأساس ذراع إدارية للسلطة المركزية، حيث يلعب دورا في الاستقرار والأمن المحلي مما يؤدي إلى الاستقرار على مستوى الدولة.

إن عمل الحكم المحلي لن يكون جيدا وفعالا إذ لم يتم تحويل المسؤوليات والقدرات الإدارية المحلية، من خلال توسيع اللامركزية، ولذلك الأمر فإن اللامركزية بحد ذاتها لن تكون فعالة إذا لم يتم دعم وتقوية الحكم المحلي، فالحكومات المحلية ذات القوة الحقيقية تستطيع طرح الاهتمامات المحلية بفعالية أكبر مثلما تستطيع ممارسة الرقابة والتأكد من العمليات التي يتم تنفيذها من قبل السلطات العليا في المجتمع وبهذا فإن الإدارة والحكم المحلي تعتبر أساسا في إنشاء وإدامة الحكومة التي تتجاوب مع اهتمامات المواطنين مثلما تعمل على إدامة العملية الديمقراطية، ولذلك فإنه من الضروري للحكومة المحلية اكتساب القوة السياسية من خلال وضوح وتحديد الأهداف وزيادة الاهتمام بتحقيقها وتحسين الجودة وفعالية الكلفة وذلك بالاعتماد على آليات السوق الحر. وفي هذا الصدد يقول شابيرشيما: " بأن لا مركزية السلطات والوظائف الرئيسية للحكومة من المركز

[1] - برهان، غليون، وآخرون، حول الخيار الديمقراطي. دراسات نقدية، ط1، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 1994، ص 122.

إلى المناطق والمقاطعات والبلديات والأحياء المحلية يعتبر آلية فعالة لتمكين الجمهور من المشاركة في الحكمانية ... ولهذا يعتبر عاملا أساسيا في تقرير ما إذا كانت الامة قادرة على خلق وإدامة الفرص العادلة لجميع الأفراد في المجتمع[1].

إن الحكم المحلي الناجح هو الذي يعمل في ظل الشراكة التي تقوم أساسا على التفاعل بين ثلاث مكونات أساسية تتمثل في الحكومة المركزية، المجتمع المدني والقطاع الخاص، وهذه المشاركة الفعلية تكمن في تجسد مفهوم الحكم المحلي الراشد والشكل التالي يوضح ذلك



شكل رقم 1: يمثل الشراكة الثلاثية

تعريف الشراكة partnership: إن الشراكة تعني حق جميع الاطراف في المشاركة في صنع القرار وتحديد الأدوار والمسؤوليات، والالتزام بما يسفر عنه الاتفاق التشاركي، وعلاقات متبادلة تتوفر فيها درجة من التكافؤ بين جميع الأطراف. وتشكل الشراكة لتحقيق أهداف معينة أو مجابهة قضية معينة أو إحداث تغييرات معينة في المجتمع، أو في الاتجاهات والقيم التي لا يستطيع طرف أو جهة بمفردها تحقيقها. فهي تقوم على أساس تظافر الجهود الحكومية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص بغية تحقيق التنمية المستدامة الشاملة بناء على شعور جميع الأطراف بالانتماء والمسؤولية المشتركة لخدمة المجتمع وتنميته[2].

[1] - زهير، الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، مصر: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 2003، ص 128.
[2] - وفاء، معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر، - باتنة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، 2010/2009، ص 130

إن الشراكة المجتمعية تعني إشراك شرائح المجتمع المحلي في آلية تنظيم مؤسسي محلي لا مركزي يشارك في مختلف مجالات التنمية الشاملة المرتبطة بالعمل في الدولة سواء أكانت خدمية أو ثقافية أو اقتصادية أو اجتماعية على شكل مجموعات أو جماعات في مؤسسات غير ربحية منتخبة أو معينة تتلقى دعما رسميا أو تفويضا في مؤسساتها ومشاريعها التنموية وتخضع بالوصاية أو الإشراف لإدارة عليا وتكون بمثابة جسرا بين أهالي المنطقة وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية والمؤسسات المجتمعية محليا وإقليميا وعالميا ضمن سياسة الدولة، بحيث تتحقق مبادئ وأسس الشراكة في العمل والمشروعات وإدارتها وصيانتها واستمراريتها سياسة واضحة تعتمد المشورة والخبرة والعدالة والشفافية.

ونظرا لأهمية المشاركة فقد ركزت المنظمات الدولية (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، البنك الدولي وغيرها من منظمات الأمم المتحدة)، على ضرورة توفير البيئة المناسبة لتعزيز دورها في التفاعل والمساهمة في صنع السياسات ومن أهم المفاهيم التي أكدت على الشراكة بين الحكم المحلي والقطاع الخاص والمجتمع المدني مفهوم المشاركة ومفهوم الحكم، فقد شهد العقد الماضي انتشارا واسعا لاستخدام مفهوم الشراكة أو المشاركة بين القطاعات الثلاثة – العام والخاص والمنظمات الحكومية – سواء أكان ذلك بين الباحثين والأكاديميين أو بين الممارسين.

وقد ظهر عام 1989 مفهوم الحكم في كتابات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد، في الدول الإفريقية حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية النمو الاقتصادي.

وقد طرح مفهوم الشراكة مع الحكم المحلي في التسعينيات من القرن الماضي في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية (مؤتمر البيئة في البرازيل سنة 1992 والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا 1993 ومؤتمر القاهرة للسكان والتنمية 1994، ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية 1996) وقد أكدت هذه المؤتمرات جميعا على أهمية الشراكة بين القطاعات الثلاثة.

إن مفهوم الحكم في ظل الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني يعني نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع ولذلك فإن مفهوم الحكم يركز على قيم المساءلة accountabilityوالشفافية transparency والقدرة على التنبؤ predictability والمشاركة الواسعة من جميع الأطراف والقطاعات في المجتمع.

وقد ظهر مفهوم الحكم governance في إطارالتغير الذي حدث في دور الحكومة من جانب، والتطور الذي شهده علم الإدارة من جانب آخر، حيث لم تعد الدولة هي الفاعل الوحيد في صنع وتنفيذ السياسة العامة[1].

إن مفهوم الحكم المحلي في إطار الشراكة يؤكد وجود فاعلين آخرين إلى جانب الحكومة المركزية، سواء فيما يتعلق بصنع أو تنفيذ السياسات العامة. كما يؤكد أنه من خلال الشراكة يمكن الاستفادة من نقاط القوة الموجودة في كل قطاع من القطاعات الثلاثة – الحكومة، القطاع العام والقطاع التطوعي – فالحكومة تركز على البعد الاجتماعي والأمني من خلال مسؤوليتها عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين وعن وضع الإطار العام القانوني والتشريعي لأنشطة القطاعين العام والخاص على حد السواء مثلما تكون معنية بتأكيد الاستقرار والعدالة في السوق الحر. كما تعمل الحكومة على الاهتمام بتقديم الخدمات التي لا تكون محل منافسة والتي لا يقبل عليها القطاع الخاص أو يرفض تقديمها مثل النظافة. وتستطيع الحكومات تمكين المواطنين من خلال توفير الفرص المتساوية لهم، وضمان مشاركتهم في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولذلك فإن اللامركزية في هذا الإطار تكون أكثر استجابة لمتطلبات المواطنين وللظروف الاقتصادية المتغيرة[2]. وذلك في إطار تقريب الإدارة من المواطنين المستفيدين من الخدمات وإشراكهم في رسم السياسات، وكيفية تنفيذ نشاطات الاجهزة الحكومية وهو ما يعتبر عملا استراتيجيا في إنجاح الحكم المحلي الجيد، وعنصرا استراتيجيا لمنهجية العمل به[3].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 373.
[2] - نفس المرجع ، ص 374.
[3] - زهير، كايد، مرجع سبق ذكره، ص 228.

ولقد أدركت الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية ورفع مستوى معيشة المواطنين وتوفير فرص العمل وتحسين مستوى الخدمات المقدمة لهم. فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة. وتستطيع الحكومة تقوية القطاع الخاص من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة والمستقرة لذلك القطاع[1].

وتزادا أهمية مشاركة المواطنين عن طريق جمعيات المجتمع المدني أو مؤسسات القطاع الخاص في الإدارة الحكومية في إطار الحكم، حيث يتعين معرفة ما يريده العميل من احتياجات ورغبات فيما يتعلق بتقديم مختلف الخدمات.

ومن الضروري أن تكون هذه المشاركة فاعلة وفعالة وتتطلب ضرورة توافر عدد من العوامل التي تزيد من فاعليتها وتضمن بقاءها واستمراريتها، وتساعد على تحقيق أهدافها بما يرفع بمعدلات التنمية الشاملة مثل ضرورة ضمان المتطلبات والاحتياجات الأساسية للجماهير مثل الغذاء والكساء والسكن والصحة والتعليم وفرص العمل وحرية التعبير وغيرها، وارتفاع مستوى الوعي الجماهيري بأبعاد المشاركة في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها الوطن، والشعور بالانتماء إلى هذا الوطن والإيمان الجدي بالمشاركة، ووضوح السياسات العامة وإيمان القيادة السياسية بأهمية المشاركة الجماهيرية في صنع وتنفيذ السياسات العامة وإتاحة الفرص للشباب للتعبير عن آرائهم وقضايا مجتمعهم[2].

وفي هذا الإطار، جاء برنامج تطوير الإدارة الحكومية في عهد الرئيس الأمريكي السابق (كلنتون) تحت عنوان "وضع معايير خدمة العميل" متضمنا عددا من المعايير التي تركز على مشاركة العميل وأخذ رأيه في الجهاز الحكومي منها: تحديد ومعرفة العميل أو متلقي الخدمة، وتحديد نوع وجودة الخدمات التي يريدها ومدى رضاه عن الخدمات المقدمة من خلال الاستقصاءات.

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 375.
[2] - أحمد، سعيد تاج الدين، ترجمة نشوى عبد الحميد، الشباب والمشاركة السياسية، ط1، الأردن، ص 65.

كما تضمن معايير الخدمة وقياس نتائجها، وأهمية مقارنة معايير خدمة العملاء بأفضل الخدمات المقدمة من جهات أخرى في نفس المنطقة والتأكد على تيسير الحصول على المعلومات عن الخدمات المقدمة[1].

المطلب الثاني: دور الحكم المحلي في ظل الشراكة: إن حركات التغيير والإصلاح التي ظهرت في مطلع التسعينيات في الوطن العربي على الغرار العالمي وازدياد المطالبة الجماهيرية والشعبية بتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي واقتصاد السوق، أصبح دور الحكم المحلي يركز على الكيف وليس الكم، كما أصبح يركز على تمكين المواطنين، وليس مجرد خدمتهم، والاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة. مما يعني أن وحدات الحكم المحلي أصبح لها الدور الرئيسي في تحسين الخدمة من حيث الجودة والنوعية وكيفية تقديمها. كما أصبح يركز على إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية. حيث تقوم هذه الوحدات بمجموعة من الوظائف والأدوار في مجال توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات والمشاركة في صنع السياسات العامة وتنمية وتدريب الموارد البشرية، وحماية البيئة من التلوث. ففي مجال توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات أصبح كثير من الحكومات المحلية في دول العالم تؤدي الآن وظائف تؤثر على جذب المستثمرين الأجانب والمحليين، شاملة الامتداد بالبنية الأساسية كالطرق والجسور وغيرها، وإدارة النقل وفرض الضرائب.

وتستطيع الوحدات المحلية إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر أساسا قانونيا للاستثمار في الوحدات المحلية، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية الأساسية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي وتزداد أهمية هذا الدور للوحدات المحلية في ظل ارتفاع معدل التحضر والتطورات التكنولوجية، وتزايد المعدلات السكانية، وزيادة تطلعات المواطنين إلى مستوى متطور من الخدمات والمتغيرات الاقتصادية والاتفاقيات الدولية، وامتداد المرافق العامة إلى أكثر من دولة، كمشروعات الربط الكهربائي لتوليد الطاقة والكهرباء، وتأثير هذا النمو المتزايد على تلوث البيئة[2].

[1] - محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 376.
[2] - نفس المرجع ، ص 376.

كما أن وحدات الحكم المحلي تعمل على دراسة كيفية تطوير المرافق العامة بالشكل الذي يطبق نظم الإدارة المحلية الحديثة والكفاءة الإدارية والمشاركة الشعبية، والبحث عن كيفية البدء في خصخصة بعض هذه المرافق والخطوات التدريجية المتبعة في خصخصة المرافق القابلة للخصخصة مثل النقل والكهرباء. ومدى مساهمة المواطنين والوحدات المحلية في إدارتها وتمويلها ورقابتها.

كما أنه من أهم الأدوار التي يقوم بها الحكم المحلي – الوحدات المحلية – هو مشاركة الحكومة المركزية في صنع وتنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي، ذلك لأن وحدات الحكم المحلي تلعب دورا في تقريب الإدارة من المواطن بصفتها الأقرب والأعلم باحتياجات المواطن المحلي، والأكثر التزاما تجاه مواطنيها. إن المطلوب من الوحدات المحلية للحكم المحلي هو أن توجه وذلك بوضع الإطار العام للمشاركة في الشؤون المحلية، وترك كيفية الإدارة والتسيير للمنشأة والمؤسسات الخاصة. وبالتالي فإنه عليها أو المطلوب منها الانسحاب من التقديم المباشر للخدمة وتعنى بالتركيز على تمكين الآخرين – القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني – من تقديم هذه الخدمات.

ضف إلى ذلك أن وحدات الحكم المحلي تستطيع أن تلعب دورا في تنمية وتطوير الموارد البشرية الماهرة وذلك من خلال دورها في إنشاء المدارس والمعاهد والكليات والمؤسسات الأخرى – كما تهتم الوحدات المحلية بالأفراد الذين لا يمتلكون مهارات في المجتمع من خلال إنشاء دور ومراكز التكوين المختلفة. ومن هنا فإن التدريب والتدريب التحويلي والتعليم قضايا رئيسية في تطوير استراتيجيات التنمية الاقتصادية لمعظم الوحدات المحلية[1]. وفي مجال حماية البيئة من التلوث، أصبحت الوحدات المحلية معنية بذلك خاصة في أواخر القرن العشرين.

حيث نجد العديد من المؤتمرات إن لم أقل كلها تتحدث عن البيئة وكيفية حمايتها. ففي مؤتمر قمة الأرض في ريو دي جانييرو التي عقدت في إطار مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة والتنمية في عام 1992 وقعت 150 دولة على أجندة القرن الواحد والعشرين، متضمنة برنامجا تنفيذيا عن التنمية المستدامة، والذي أعطى الحكم المحلي دورا رئيسيا فيه.

[1] - المرجع السابق، ص 377.

وتأتي أهمية الحكم المحلي في هذا المجال من كون السلطات المحلية هي التي تقوم بإنشاء وصيانة البنية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتراقب عمليات التخطيط وتضع البنية الأساسية والقواعد البيئية المحلية، فضلا عن دورها في تنفيذ السياسات العامة والمحلية.

كما أنه في عام 1992 أعطت خطة النشاط البيئي للإتحاد الاوربي للحكم المحلي دورا أكبر من الخطط السابقة للاتحاد أي أنها وسعت في دور الحكم المحلي في مجال حماية البيئة وذلك من خلال ما يلي: التحكم في معدل التلوث البيئي بتطبيق القوانين والقواعد، والحفاظ على الصحة العامة والسلامة واستخدام أساليب الإدارة العلمية لتقليل الآثار البيئية السلبية وتنمية الوعي بالمشكلات البيئية.

وكتأكيد على أهمية الدور الذي يلعبه الكم المحلي فقد قررت مؤسسة beatelsmann الألمانية أن تكون جائزتها لعام 1993 في موضوع "الديمقراطية والكفاءة في الحكم المحلي" بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها القدرة على إرضاء الزبون، والقدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات، ذلك لأن الأدبيات الحديثة في الإدارة والحكم المحلي تشير إلى أهمية القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية والتركيز على إرضاء المواطن. فالعبرة لم تعد بالخدمة ذاتها، ولكن بقيمتها كما يراها الزبون والمواطن سواء أكانت هذه الخدمة تقدم مباشرة أم من خلال هيئات أخرى[1].

ولذلك فقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب عدة دول هي:

أولا: الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية.

ثانيا: التوجه إلى المواطن والزبون.

ثالثا: التعاون بين السياسيين والإدارة.

رابعا: الإدارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل معه الزبون.

[1] - المرجع السابق، ص 378.

خامسا: الرقابة ورفع التقارير.

سادسا: أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء وهيراركية مفلطحة FILAT.

سابعا: القدرة على الابتكار والتطوير في ظل المنافسة.

وفي عام 1991، تم وضع ميثاق المواطنين، بحيث يتم منح علامة الميثاق للمنظمات التي تقدم الخدمات العامة والتي تتميز بتحسين مستوى أدائها وتحسين جودة خدماتها المقدمة للمواطنين.

وتمنح علامة الميثاق العاملة في التعليم أو الصحة أو خدمات السلطات المحلية أو خدمات الطوارئ.

التعاقد مع الغير contracting out على مستوى الحكم المحلي:

منذ بداية نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات ظهرت موجه التحول إلى القطاع الخاص بالشراكة أو التعاقد معه في معظم دول العالم، غير أن هذه الدول تختلف في الأساليب والأشكال التنظيمية لهذا الاتجاه.

ومن أهم هذه الأساليب إتاحة الخدمة عن طريق المؤسسات العامة والمحلية في مقابل فرض رسوم الحصول على الخدمة. والأسلوب الثاني التعاقد على تقديم الخدمة مع منظمات القطاع الخاص أو المجتمع المدني، وهنا يعني اقتصار دور الدولة والحكومات المحلية على تحديد نوعية ومواصفات الخدمات المطلوبة والإشراف على أدائها بالصورة المطلوبة[1]. والأسلوب الثالث إزكاء روح التنافس وتحسين مستوى أداء الخدمات العامة وتوسيع نطاق الاختيار أمام المواطنين. ويتعلق الأسلوب الرابع بإصدار الحكومة تذاكر للمحتاجين للحصول على السلع والخدمات من شركات القطاع الخاص. أما الأسلوب الأخير فهو عبارة عن قيام الدولة أو وحدات الحكم المحلي ببيع أصول الأجهزة أو المؤسسات العامة كليا أو جزئيا إلى القطاع الخاص مع وجود قدر من التدخل الحكومي للإشراف والتنظيم كما هو بالنسبة لمؤسسة الغاز والكهرباء في الجزائر.

[1] - المرجع السابق، ص 380.

من بين أهم الأساليب نجد الأسلوب الثاني أكثر أهمية وأكثر انتشارا في العديد من دول العالم، والذي يمكن شرحه كما يلي:

التعاقد مع الغير كممارسة في العديد من دول العالم:

والتعاقد مع الغير أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص، حيث أنه بعد تقلص وظائف الدولة والتوجه نحو الشراكة مع القطاع الخاص اختير أسلوب التعاقد مع الغير على أن يبقى دور الدولة هنا هو الرقابة والتوجيه. وليس التجديف "التسيير". تمتد جذور حركة التعاقد مع الغير إلى نظرية الاختيار العام التي تؤكد أن الحكومات تعمل على احتكار تقديم الخدمات ومن ثم المبالغة في تقديم الخدمة وعدم الكفاءة. ولذلك أصحاب نظرية الاختيار العام يرون أن التعاقد مع الغير أكثر كفاءة في تقديم الخدمات العامة وأقل تكلفة من الإمداد العام.

ونظرا لأهمية التعاقد مع الغير فقد لاقا انتشارا واسعا في كثير من الدول. ففي الولايات المتحدة، تقوم الحكومات المحلية بإسناد أعمال معينة إلى القطاع الخاص، من خلال نظام التعاقد حيث قامت أكثر من 3000 مدينة بالتعاقد لجمع القمامة، كما يتم التعاقد على تقديم خدمات أخرى مثل صيانة وإنارة الشوارع، وبعض خدمات الإسعاف وإدارة الطرق[1].

كما تشمل الخدمات التي تقوم الحكومات المحلية بإسنادها إلى الغير تجميع المخلفات الصلبة، وتمهيد الشوارع والخدمات المعمارية، والخدمات الهندسية وإصلاح المباني، وخدمات الإسعاف، إصلاح الاجهزة وصيانتها، ورعاية المسنين، وصيانة المعدات، وخدمات الأغذية والتتره والترفيه.

ومن العوامل الأساسية في خصخصة الخدمات نجد: قابلية الخدمة للخصخصة إذ يجب أن تكون للخدمات والمنتجات قيمة تجارية حتى تكون محل جذب للقطاع الخاص.

كما تبين الاتجاهات المنادية بالتعاقد مع الغير إلى أن هناك تزايد في عدد الوحدات المحلية التي تلجأ إلى هذا الأسلوب، وكذلك في عدد الخدمات التي يتم التعاقد عليها مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية.

[1] - مرجع السابق، ص 383.

الحالات التي يكون فيها اللجوء إلى التعاقد الخارجي أكثر احتمالا هي:

– الارتفاع النسبي للتكلفة في تقديم الخدمات بالمقارنة باستخدام الموردين أو المتعاقدين الخارجيين.

– المدن الكبيرة والصغيرة التي تدفع أجورا مرتفعة للموظفين.

– الحكومات التي تخدم سكانا قليلين، لكنها تقع في مناطق "متروبولية" لديها نزعة أكبر للتعاقد الخارجي، فهذه الحكومات ليدها صعوبة في تحقيق اقتصاديات الحجم.

– المدن التي تقدم نطاقا كبيرا من الخدمات، فالحكومات المحلية في هذه الحالة لديها قدرة أفضل على مقارنة التكلفة بين البرامج.

– المقاطعات التي تقع في ولايات تطبق نظام الجدارة في التعيين والتي تضع معايير ومستويات الشراء كمتطلبات للمنافسة وتحضر على موظفي العموم النشاط السياسي والإضرابات[1].

العوامل التي تؤثر في قرار التعاقد مع الغير:

هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر في قرار الإسناد إلى الغير أي العوامل التي تجعل الحكومة المحلية تلجأ إلى إسناد الخدمة إلى الغير.

ووفق نموذج هيرش hirsh الذي استخدمه لتحليل قرار الإسناد إلى الغير في مجال التخلص من المخلفات الصلبة solid wast وهو نموذج نمطي يمكن تطبيقه على خدمات أخرى. وفيما يلي تحليل العوامل التي تؤثر على قرار الإسناد إلى الغير:

أ– المساءلة: تشير المساءلة إلى أن الخدمة ذات القيمة العالية والمهمة للمجتمع يتم تقديمها عند المستوى الأدنى المقبول، خاصة عندما ينطوي دافع الربح لدى القطاع الخاص على تكاليف عالية جدا، ولذلك فإن الخدمات التي تكون محل مساءلة من طرف المجتمع يكون احتمال إسنادها أو تقديمها إلى الغير قليلا ومنخفضا ومثل ذلك النظافة أما الخدمات التي تكون أقل مساءلة أمام المجتمع فإنه يكون احتمال إسنادها إلى الغير كبيرا. ولذلك عند إسناد خدمة إلى القطاع الخاص، يتعين تحديد درجة المساءلة عن تقديم هذه الخدمة.

[1] - المرجع السابق، ص 383.

ب- الإنتاج والكفاءة والتكلفة: تعتبر كفاءة تقديم الخدمة وقلة التكاليف محفزات ومنافع للإسناد إلى الغير، ومن ثم فإن الحكومات المحلية تلجأ إلى أسلوب الإسناد إلى الغير لتحقيق أحد هذين الهدفين أو كلاهما.

وهنا يرى hirsh أن مزايا الكفاءة من خلال الإسناد إلى الغير تعتمد على أساس درجة منافسة السوق. ومن هنا، فإنه كلما كانت هناك منافسة بين موردي الخدمات، زاد احتمال الإسناد إلى الغير.

جـ- العوامل السياسية والمؤسسية والقانونية: يرى هيرش أنه كلما زادت درجة الانضمام إلى النقابات العمالية قل حدوث التعاقد الخارجي، وذلك راجع إلى الضغوط السياسية للنقابات على موظفي الحكم المحلي.

ويحدد المواطنون أداء موظفي الحكم المحلي على أساس مستوى البطالة في المجتمع، وذلك بغض النظر عن حقيقة مسؤولية هؤلاء الموظفين. ولذلك يمكن أن تؤدي البطالة إلى إعاقة الإسناد إلى الغير. ويرتبط قرار الإسناد إلى الغير في الدول الصناعية المتقدمة بالتسريح المؤقت للعاملين lay off حيث يحاول القطاع الخاص أن يفعل الكثير بالقليل، للحفاظ على انخفاض التكاليف[1].

د- الضغوط المالية: تلجأ الحكومات المحلية في العديد من الدول إلى التعاقد مع الغير في تقديم الخدمات العامة، نتيجة للضغوط المالية أو زيادة عجز الموازنة المحلية وزيادة معدلات الضرائب على المواطنين.

المطلب الثالث: الحكم المحلي في ظل المنافسة.

المنافسة هي نشاط يكون عادة بين طرفين أو أكثر لأجل تحقيق الأهداف المرجوة بأقل التكاليف وأحسن جودة وكفاءة عالية، ووفق المواصفات المطلوبة، ولذلك فإن نظرية الاختيار العام تفترض أن المنافسة تؤدي إلى تحسين الأداء وهي ضرورية للكفاءة التوزيعية التي تهتم بالاستجابة للأولويات في توزيع الموارد بين الخدمات والمناطق، وكذلك الكفاءة الإنتاجية التي تهتم بإنتاج الخدمات بأقل تكلفة. وهذا يعني أن المنظمات العامة في السوق التنافسي تهتم بتأدية الأشياء

[1] - المرجع السابق، ص 384.

الصحيحة بطريقة صحيحة، وتفترض نظرية الاختيار العام أن صناع السياسة أنانيون، ومن ثم فإن المنافسة ضرورية للضغط عليهم ولتوجيههم للمصلحة العامة. وبالتالي سعي كل وحدة أو منظمة للقيام بتقديم الخدمات المناسبة بالسعر المناسب وبالمواصفات المطلوبة لتجنب خسارة نصيبها في السوق.

أشكال المنافسة في الحكم المحلي: تأخذ عدة أشكال يمكن ذكرها كما يلي:

* المنافسة في داخل السلطة المحلية على السلطة والموارد: وتتمثل المنافسة هنا في المنافسة بين الأحزاب السياسية فيما بينها (منافسة سياسية) للحصول على رضا وتأييد الطبقة الوسطى. كما تشمل المنافسة بين البيروقراطيين للحصول على نصيب من موازنة المجلس. ولذلك يكون من الضروري أن يراقب السياسيون المحليون مدى كفاءة وفعالية الموارد التي تضعها الإدارات المختلفة.

* إن شركات القطاع الخاص تعمل في سوق اقتصادي بينما تعمل الحكومات المحلية في أسواق اقتصادية وسياسية، حيث أن لها أهدافا أخرى مثل إعادة التوزيع والتوظيف وتحقيق المساواة الإقليمية.

* المنافسة بين المجلس المحلي والمنظمات الأخرى على تقديم الخدمات في داخل حدود الوحدة المحلية، حيث نجد هنا كلا من المجلس المحلي والمنظمات الأخرى تسعى لتقديم السلع والخدمات بأعلى جودة وأقل تكلفة بغرض الحصول على رضا الزبون والمواطن وكسب تأييده[1].

* المنافسة بين المجالس المحلية نفسها: وتأخذ المنافسة بين المجالس الشكلين التاليين:

أ- المنافسة الجغرافية بين السلطات في مناطق مختلفة للحصول على نصيب في السوق.

ب- المنافسة بين المستويات المحلية المختلفة للحكم المحلي، للحصول على نصيب من إيرادات الضرائب المحلية في نفس المنطقة الجغرافية، وهذا يعني أن كل مجلس محلي من المجالس المحلية المتواجدة في نفس المنطقة يسعى لتقديم أجود وأفضل السلع والخدمات للحصول على رضا الزبائن ومن ثم الحصول على أكبر نصيب من إيرادات الضرائب من طرف السلطة المحلية العليا.

[1] - المرجع السابق، ص 386.

المتغيرات التي تؤثر على مستوى المنافسة بين الوحدات المحلية في نظام الحكم المحلي:

1- إن هيكل نظام الحكم المحلي يقوم على أساس عدد كبير من السلطات تكون مسؤولة عن تقديم الخدمات وتكون منتشرة في المستويات المختلفة.

هناك شكلان لهيكل نظام الحكم المحلي:

أ- **هيكل مدمج:** حيث يكون هنا نظام الحكم المحلي مكون من مستو واحد كما هو الحال مثلا في الأردن – مستوى واحد مكون من البلديات – وفي هذا الشكل تقدم فيه جميع الخدمات من خلال وحدة واحدة تغطي منطقة جغرافية عريضة، بما يعني أن جميع السلع والخدمات المقدمة للمواطنين والزبائن تكون مقدمة من جهة "وحدة" واحدة، بمعنى أن السلطات المحلية محتكرة لجميع الخدمات المقدمة على المستوى المحلي.

ب- **هيكل مجزأ:** وفي هذا الشكل يكون الحكم المحلي ينقسم إلى عدد من المستويات ذات وحدات كبيرة في كل مستوى. هنا نجد نظرية الاختيار العام لا تعارض الدعوة إلى الوحدات الكبيرة للحكم المحلي التي قد تكون ضرورية لبعض الخدمات للاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير[1].

2- اتسام الحكم المحلي المنافس بالمرونة في نقل الخدمات للوحدات المحلية وإمكانية إقامة وحدات جديدة. وهذا يعني أن يكون للحكم المحلي المنافس للمنظمات الأخرى القدرة على عدم احتكار الخدمات ومن ثم نقلها إلى وحدات أخرى في ظل المنافسة بين هذه الوحدات.

3- حق العملاء أو المواطنين في أن يكون لديهم خيار نقل مسؤولية تقديم الخدمة إلى وحدة أخرى، أو الحصول عليها من جهة أخرى مثل الوحدات الخاصة. أيضا يكون من حق المواطنين الانسحاب أو الحصول على الخدمة من جهة أخرى والتفاوض على ترتيب الخدمة مثل إقامة وحدة جديدة لتقديم الخدمة مثل الوحدات الخاصة. وهذا يعني أن الزبائن والمواطنين يكون لهم حق اختيار الجهة التي تقدم لهم الخدمة من بين عدة جهات، أي تعدد الوحدات التي تقدم الخدمات مما يعني تعدد الخيارات أمام المواطنين، وهي ميزة تؤدي إلى تحسين وجودة الخدمات المتنافس عليها.

[1] - المرجع السابق، ص 387.

4- الاستقلال الذاتي إذا كانت التجربة ضرورية، فإنها ليست شرطا كافيا للمنافسة في الحكم المحلي، ولذلك يجب أن تمتلك المجتمعات المحلية القدرة على التجديد والتجريب وتطوير سياسات خاصة لتشجيع المحليات على المنافسة على جودة وكم الخدمة. كما يعني الاستقلال المحلي حرية ممارسة الاختيار في صنع السياسة المحلية بما يتفق والظروف المحلية، ومن ثم القدرة على التأثير على حياة المواطنين المحليين وأن تكون للوحدة المحلية سلطة وضع القواعد والتشريعات التي تنظم العمل وسلوك المواطنين المحليين.

5- قدرة الوحدة المحلية على البحث عن مصادر التمويل الذاتي، فالحكومات المحلية لا تستطيع أن تكون منافسة بالفعل، إذا كانت تعتمد على الإعانات الحكومية لتنفيذ قراراتها. ذلك لأن التمويل المركزي يعني تبعية الوحدات المحلية للسلطات المركزية بما يعني رجوع السلطات المحلية في كل صغيرة وكبيرة للسلطة المركزية.

6- أهمية إصلاح نظام الخدمة المدنية كشرط من شروط نجاح اللامركزية والحكومات المحلية في عملية المنافسة، فلا ينبغي أن يكون للحكومة المركزية دور مباشر فيما يتعلق بتعيين وترقية الموظفين، باستثناء التأكد من تطبيق معايير الشفافية والعدالة. كما يجب التأكيد على ربط الحوافز بالإنتاج والأداء.

7- توفير البيئة الملائمة للامركزية، بمعنى وجود مؤسسات خاصة بمشاركة المواطنين والمساءلة[1].

[1] - المرجع السابق، ص 388.

الفصل الثالث

آفاق الحكم المحلي في المنطقة العربية

- **القطاع الخاص والحكم المحلي في الوطن العربي**
  - دور القطاع الخاص على المستوى المحلي
  - استراتيجيات تطوير القطاع الخاص في الوطن العربي
  - العراقيل التي تعيق القطاع الخاص في الوطن العربي
- **الحكومة المحلية الإلكترونيـــة**
  - دواعي تبني الحكومة المحلية الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها
  - الانتقال إلى الحكومة المحلية الإلكترونية والصعوبات التي تواجهها
  - وظائف الحكومة المحلية الإلكترونية
  - عوامل نجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية وعلاقتها بالقطاع
- **تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي**
  - نماذج وأساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي
  - المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم الأداء المؤسسي
  - متطلبات تطبيق المقارنة المرجعية في وحدات الحكم المحلي في الدول العربية

المبحث الأول : القطاع الخاص والحكم المحلي في الوطن العربي

المطلب الأول : دور القطاع الخاص على المستوى المحلي

من الواضح في عصرنا هذا أن نظام السوق والقطاع الخاص لديهما دور كبير في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمعات، فنظام السوق الاقتصادي يعمل على إحداث الشروط التي يمكن أن تساهم في زيادة إنتاج السلع والخدمات ومساعدة البيئة التي المهيأة لأنشطة القطاع الخاص والإطار الاقتصادي المحفز للأداء المؤسسي والفردي الجيد، ولذلك فإن قدرة القطاع الخاص على توفير وتوسيع نطاق التشغيل للطاقات البشرية تعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراء التخصيص للمشاريع المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم[1].

إن القطاع الخاص في الوقت الحالي يلعب دوراً هاماً في تحديد الاتجاه العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأقطار العربية، خاصة وأن معظم الدول العربية أخذت بنظام اقتصاد السوق الذي يقوم بشكل أساسي على ركيزتين أساسيتين هما : القطاع العام والقطاع الخاص لإدارة وتنمية الاقتصاد الوطني في مختلف القطاعات الإنتاجية من حيث تنظيم المؤسسات الناشطة، وتحديث أساليب العمل، والمساهمة في تأهيل وتدريب ورفع مستوى أداء المـــــــوارد البشرية التي تحتـــاج – وبشكل مكثف– إلى إعادة تأهيل بما يتوافق ومتطلبات النظام الاقتصادي العالمي المعاصر[2].

لقد أصبحت مساهمة القطاع الخاص بكل الدول العربية في إدارة الاقتصاد الوطني مساهمة فاعلة، وفي نمو مستمر، فقد بلغت مساهمة القطاع الخاص من الناتج الإجمالي لعام 1990 إلى 7% بينما بغلت عام 1995 إلى 10% كما وصلت عام 2000 إلى 11% مما يشير إلى تنامي دور القطاع الخاص[3].

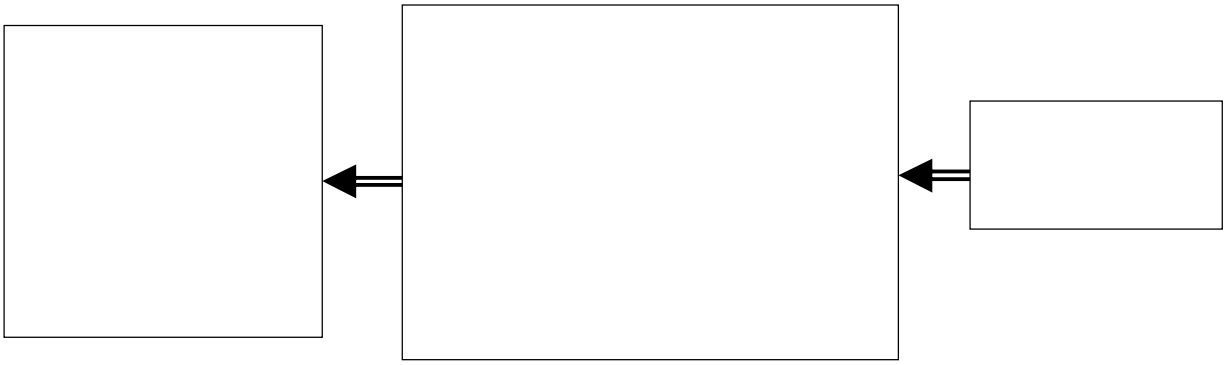
ولذلك نجد تقرير الألفية التابع للأمم المتحدة لعام 2005 يوصي بأن تتضمن استراتيجيات الحد من الفقر المستندة إلى الأطر الإنمائية للألفية استراتيجية من شأنها تعزيز دور القطاع الخاص

[1]- عبد الرزاق، مولاي لخضر : العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية – دراسة حالة الجزائر – من موقع : . rcwed. Luedid net /cr7/10-30 a 290794 PDF.

[2]- بيان، هاني حرب، المنتدى العربي حول (الدور الجديد للقطاع الخاص في التنمية والتشغيل)، المملكة المغربية، منطقة العمل العربية، 21-23 أكتوبر 2008، ص 10.

[3]- المرجع نفسه، ص11.

المحلي في الدول العربية، وإشراكه في عملية تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أهم، صارا يشكلان شيئاً فشيئاً عنصراً أساسياً من جدول الأعمال الإنمائي[1]، وذلك نظراً للدور الذي يلعبه القطاع الخاص في التنمية والتطوير، والشكل التالي يوضح دور الاستثمار في القطاع الخاص :



شكل رقم 2 : يبين دور الاستثمار في القطاع الخاص

لقد ازدهر دور القطاع الخاص في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين على دور الدولة، حيث تم الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر عليه وتسيره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم محلي يشارك فيه إلى جانب المجالس المحلية المنتخبة القطاع الخاص[2].

وقد أصبح القطاع الخاص هام في التوجيه والتأثير على عملية صنع السياسة العامة، فالنقابات العمالية ورجال الأعمال مثلاً يتسمان بدرجة عالية من الفعالية، ناتجة عن استقلالها المالي والإداري وتجانس مصالح أعضائها مع قدرة هذه الجماعة على توفير قنوات اتصال تؤثر على صانع القرار لتحقيق مصالحها، أو لتبني سياسة معينة[3].

إن الدول العربية اتجهت منذ بداية التسعينيات إلى تبني سياسة اقتصاد السوق، حيث أعطت دوراً كبيراً للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات العامة، فمثلاً نجد في الجزائر من بين الإصلاحات الاقتصادية هو تبني سياسة الانفتاح على غرار الدول العربية بشكل يسمح

[1]- عبد الرزاق، مولاي لخضر، مرجع سبق ذكره، ص 3.

[2]- سمير، محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، الأردن، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص31.

[3]- ابتسام، قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2009)، (مذكرة لنيل شهادة الماجيستير)، جامعة الحاج لخضر- باتنة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، 2010-2011، ص56.

ببروز القطاع الخاص كخيار اقتصادي لأجل مواجهة الندرة، وقد انفتح الخطاب السياسي الرسمي أكثر على القطاع الخاص وأعاد الاعتبار له من خلال قانون 11/82 الذي وضع ترخيصاً مسبقاً إجبارياً لكل مشروع خاص كما أتبع هذا القانون بإنشاء الديوان الوطني المكلف بتوجيه ومتابعة وتنسيق الاستثمارات الاقتصادية الوطنية الخاصة ولذلك فقط ازدادت مكانة القطاع الخاص في هذه الفترة حيث بلغ عدد المؤسسات الخاصة سنة 1982، 12000 مؤسسة خاصة تشغل حوالي 120500 عامل، ما يمثل ربع القطاع الصناعي، وفي عام 1988 صدر قانون 25/88 الذي حل محل قانون 13/82 الذي يخص الشراكة بين القطاع العام والاستثمارات الخارجية حيث تم وفق قانون 25/88 وضع إجراءات لتوجيه الاستثمار للقطاع الخاص في ظل الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر الناتجة عن انهيار أسعار النفط، كما وضع من خلال قانون 01/88 الصادر في 01-01-1988 حد للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي وأسست المؤسسات الاقتصادية ذات الأسهم أو ذات المسؤولية المحدودة وقد تعززت سياسة الإصلاحات الاقتصادية أكثر في فترة التسعينيات حيث سمحت بنشوء قطاع خاص لكنه مرتبط أكثر بالدولة ولا يتمتع بالاستقلالية المطلقة وبدون أي ثقل سياسي ولا يعارض السلطة ويتغذى بجزء كبير منه من الريع النفطي، ولذلك فإن النخب الحاكمة تتحكم في الرقابة على الاقتصاد وتنقل بالمقابل الملكية للقطاع الخاص في ظل الرقابة المفروضة التي تجعله لا يلعب دوراً في التنمية الاقتصادية وينظر إليه على أنه ضعيف وهامشي وتجاري محض[1].

[1]- يوسف، حميطوش، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول << التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر : واقع وآفاق >> بعنوان (التحرك نحو الليبرالية السياسية في الجزائر)، 16-17 ديسمبر 2088، ص ص 5-11.

والجدول التالي يوضح أهم النشاطات التي يركز عليها القطاع الخاص في الجزائر خلال سنتي 2005، 2006:

	سنة 2005		سنة 2006	
القطاع	عدد المنشآت	النسبة %	عدد المنشآت	النسبة %
الخدمات	112644	45.8	123782	45.9
البناء والأشغال العمومية	80716	32.8	90702	33.6
الصناعة الغذائيـــة	46085	18.7	51343	19
الفلاحة والصيد البحري	2947	1.2	3189	1.2
الخدمات ذات الصلة بالصناعة	750	0.3	793	0.3
المجموع	245842	100	269806	100

جدول رقم (6) : أهم النشاطات التي يركز عليها القطاع الخاص في الجزائر[1]

طرق تدخل القطاع الخاص : تختلف طرق تدخل القطاع الخاص في مجال التنمية المحلية حسب واقع كل نظام وتكيفه مع ضرورة التوجيه إلى القطاع الخاص من جهة، ومدى الثقة التي تمنح للقطاع الخاص من جهة أخرى – لكن العامل المشترك أن القطاع الخاص أصبح شريكاً أساسياً في التنمية المحلية في معظم الدول الليبيرالية، وأصبح يؤثر حتى على الناحية السياسية من خلال فرضه أو رفضه بعض التشريعات – هو ما يجسد الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار[2].

وعلى المستوى التنظيمي فإن صور تدخل القطاع الخاص واشتراكه مع الجماعات المحلية لا تخرج من احدى الطرق التالية :

- تعاقد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة.
- عقد شراكة بين القطاع الخاص وممثل القطاع العام (كالبلدية).

[1] - المرجع نفسه ،ص 12 .

[2] - عزير، محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، 2011، ص 51.

– منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة[1].

المجتمع المدني : تشكل المنظمات غير الحكومية في الوطن العربي العمود الفقري للمجتمع المدني الذي عرف نمواً ملحوظاً في العهود الأخيرة من القرن 20 وذلك في الحقيقة راجع إلى عدة متغيرات يمكن ذكرها في ثلاث مجموعات :

أولاً : السياسية الاقتصادية التي تمثلت في التحرير الاقتصادي وتخلي الدولة عن جزء من الدور المحوري التي كانت تشغله اقتصادياً واجتماعياً، وقد كان وراء ذلك تفاعل الضغوط القادمة من المؤسسات المالية الدولية مع الأزمة الاقتصادية التي مست غالبية الأنظمة العربية.

ثانياً : التحولات الديمغرافية والاجتماعية التي شهدتها الدول العربية مثل زيادة عدد السكان وما يفرضه ذلك من زيادة الاحتياجات والخدمات فضلاً عن النمو الحضري الذي لم يواكبه تنمية اقتصادية وغيرها من التحولات.

ثالثاً : الدور الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية الذي تجاوز الضغط على الدول من أجل تطبيق برامج التحرير الاقتصادي والتكييف الهيكلي إلى البحث عن فاعلين جدد غير حكوميين وبالفعل اتجهت هذه المؤسسات إلى التعامل مباشرة مع المنظمات غير الحكومية لأجل سد الفجوة التي تركتها الدولة عند انسحابها من بعض المجالات والخدمات وكل هذه العوامل أدت إلى نمو المنظمات غير الحكومية من حيث النوعية والكمية حيث نجد في التقرير الذي أصدرته المنظمة العربية للمنظمات الأهلية سنة 2003 بأن عدد هذه المنظمات وصل إلى 230000 منظمة عام 2002، كما لوحظ بدء بناء شراكة بين المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والتي كانت أبرز تجلياتها قيام الحكومات بإسناد عديد المشروعات للمنظمات غير الحكومية وتنفيذها[2].

آليات تفعيل دور المجتمع المدني في الوطن العربي :

– ضرورة تنظيم العلاقة بين المجتمع المدني والدولة بما يضمن استقلالية نسبية على الأقل والتخفيف من سيطرة الدولة وتغلغلها داخل كيانات المجتمع المدني ومحاولة احتوائها لمجال عمله

[1]- المرجع السابق، ص 52.

[2]- محمد، قرزيز، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول << التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات >> بعنوان (دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغيير)، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2008.

والتزامها الحيادي النسبي إزاء قوى منظمات المجتمع المدني وإشراكه في اتخاذ القرارات بدلاً من العمل الاستشاري الشكلي والتخفيف من الإجراءات البيروقراطية في التعامل معها وتركيز رقابتها في حدود ما يسمح به القانون ويضمن السير الحسن للنظام العام.

– ضرورة تدعيم المسار الديمقراطي وتأكيده، فالديمقراطية هي الأساس الصحيح لبناء المجتمع المدني بما تتضمنه من حقوق وحريات كحرية الاجتماع وحرية الاختيار...

– التأكيد على تربية وتنشئة الفرد على السلوك الديمقراطي والعمل الجمعوي من خلال دور الأسرة والمدرسة في تنمية قيم الاحترام والنقد والحوار السلمي بدل العنف ومنح فرص المشاركة.

– زيادة فاعلية المجتمع المدني من خلال تدعيم مؤسساته بقوى اجتماعية وفاعلين اجتماعيين نشطين يكون للمثقف فيهم دورا كبيرا في تنشيط العمل الجمعوي.

– تدعيم وجود قطاع خاص قادر على خلق ديناميكية اقتصادية واجتماعية لأجل تحقيق الدعم المالي للمنظمات والجمعيات المدنية من خلال التبرعات والإعانات المادية التي يقدمها لها.

– تشجيع هذه المنظمات على اتباع أسلوب التمويل الذاتي لأجل تحقيق الاستقلالية.

– إن التخفيف من المشاكل الاجتماعية اليومية كالبطالة والسكن يسهم بدور كبير في انخراط ومشاركة الفرد في المنظمات الاجتماعية.

– تحسيس الفرد بأهمية العمل الجمعوي والاندماج فيه لتحقيق الحاجيات التي تعجز الدولة عن تلبيتها له[1].

المطلب الثاني : استراتيجيات تطوير القطاع الخاص في الوطن العربي :

يحتل القطاع الخاص دوراً محورياً في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية انطلاقاً مما يتميز به من امكانيات وخصائص تؤهله للتأثير في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما يزيد من أهميته ودوره في النشاط الاقتصادي بشكل يدفع بصانعي السياسة الاقتصادية إلى ضرورة التركيز على آليات تطويره وتوفير المناخ المناسب لنشاطه.

[1]- مرسي، مشري، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول << التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر : واقع وآفاق >> بعنوان (المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله)، 13-16 ديسمبر 2008.

الإطار المتكامل لاستراتيجية تطوير القطاع الخاص :

يمكن إبراز جملة الآليات التي تشكل في ترابطها الاستراتيجية المثلى لتطوير القطاع الخاص وهي كما يلي :

1- توفير مناخ ملائم ومحفز للأعمال : إن من أهم الآليات التي وجب تحققها كشرط رئيسي في بناء استراتيجية لتطوير القطاع الخاص هي ما تعلق بضرورة توفير أفضل الظروف التي ينشط في إطارها القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية والتي تشكل ما يمسى بمناخ الأعمال الذي تعرفه المؤسسة العربية لضمان الاستثمار على أنه يعمل الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تكون البيئة التي يتم فيها النشاط الاستثماري، تتغير وتتداخل مكونات هذه البيئة فيما بينها إلى حد كبير مما يصعب من إبراز تأثيراتها على حدى، وعلى هذا الأساس فإنه من الواجب توفير بيئة مساعدة ومحفزة على النشاط وذلك انطلاقا من العناصر التالية :

- **التشاور بين القطاع الخاص والقطاع العام** : حيث أن الدولة تضطلع بدور رئيسي في توفير المناخ الملائم والمساعد على النمو والتطور في الأداء من خلال جملة السياسات التي تقرها في هذا الإطار، سواءً كانت السياسات الاقتصادية أو التشريعات والأحكام القانونية والتي تعكس الجو المحيط بنشاط القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، ولكن ذلك لا يمنحها القدرة على التصور الواضح والسليم لكيفية بناء وتوفير المحيط الملائم والمحفز على الأداء إلا بمشاركة القطاع الخاص[1].

- **وضع الإطار التشريعي والقانوني المناسب** : حيث يساهم الإطار التشريعي والقانوني في خلق المبادرة والتحفيز على النشاط الاقتصادي من خلال ما يوفره من ثقة وطمأنينة في الاقتصاد والمجتمع، حيث أنه يمس المؤسسات والشركات إنتاجية كانت أو خدماتية بصفة مباشرة من خلال جوانبه التنظيمية والإدارية، أو بصفة غير مباشرة من خلال آثاره على مختلف القطاعات التي لها صلة وثيقة بنشاط القطاع الخاص كالقطاع المصرفي أو قطاع التأمينات، ومن ثم فإنه يتوجب

[1]- كريم، بو دخدخ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الأول حول : << دور القطاع الخاص في رفع تنافسية الاقتصاد الجزائري والتحضير لمرحلة ما بعد البترول >>، بعنوان (رؤية نظرية حول استراتيجية القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي)، جامعة محمد الصديق بن يحي – جيجل – يومي 20-21 نوفمبر 2011.

العمل على وضع الإطار القانوني والتشريعي المناسب لأداء القطاع الخاص والذي من الضروري أن يواكب مع التطورات الاقتصادية محليا وخارجياً تجنباً لأي انعكاسات سلبية.

إذ نجد فيما يتعلق بتنظيم وسير نشاط القطاع الخاص الإجراءات الخاصة بالبدء في النشاط وتأسيس الوحدة الاقتصادية، وإجراءات التراخيص والقوانين المتعلقة بالتخلف عن التسديد والقوانين المتعلقة بإبرام العقود والتي يتوجب تبسيطها وتسهيل أدائها بما يجنب المزيد من العراقيل كذلك ما تعلق بقوانين حقوق الملكية التي وجب أن تعكس حماية أكبر لحقوق المستثمرين في النشاط الاقتصادي في ظل تنامي ظاهرة السوق الموازية في الاقتصاديات العالمية، حيث أن ذلك من شأنه خلق نظام للمنافسة من جهة، ومن جهة تسهيل الدخول إلى السوق للمشروعات الصغيرة بشكل ينعكس إيجاباً على نشاط القطاع الخاص.

أما في الجانب المتعلق بطبيعة وحجم نشاط القطاع الخاص فهو ما تعلق بالتشريعات والأحكام التي تخص عملية دخول وخروج رؤوس الأموال والفوائد المترتبة عنها، وكذا الأعباء الضريبية التي يتحملها القطاع الخاص والقوانين المتعلقة بالتصدير والاستيراد، حيث أنه من الضروري العمل على توفير بيئة قانونية وتشريعية محفزة على المخاطرة والتوسع في النشاط انطلاقا من الثقة والمبادرة التي توفرها تلك النصوص التشريعية والقانونية[1].

- **توفير وتطوير البنية التحتية** : تعلب البنية التحتية بما تحتويه من شبكة الطرق والموانئ والجسور ... دوراً هاما في تطوير نشاط القطاع الخاص حيث أنها تعتبر من الخدمات الأساسية التي تساعد على تسهيل وتسريع أداء المعاملات ومن ثم المساهمة في توسع أكبر لنشاط القطاع الخاص وتواجده في النشاط الاقتصادي، فتدهور البنية التحتية يؤدي إلى عرقلة نشاط القطاع الخاص من خلال التسبب في صعوبات وبطء أداء المعاملات والمبادلات التجارية وارتفاع التكاليف وعدم القدرة على الحصول على أسواق جديدة، ومن ثم يجب العمل على تطوير البنية التحتية.

- **تنمية الموارد البشرية** : تعتبر تنمية الموارد البشرية بمثابة عملية استثمار لرأس المال البشري حيث تعرف بأنها عملية تطوير مهارات ومعارف وقدرات القوى العاملة عن طريق عملية التدريب

[1]- المرجع السابق، ص 12.

والتكوين بما يسهم في رفع مساهمتها في عملية الإنتاج ذلك لأن تطور الموارد البشرية يساهم في زيادة الكفاءة في الأداء للقطاع الخاص، حيث أن ذلك يتيح تطوير نظم الإدارة وأساليب التسيير ويمكن من تطوير عمليات التجديد والابتكار التي من شأنها خلق ديناميكية متواصلة في عمليات الاستثمار والإنتاج مما يسمح بتطور مكانة القطاع الخاص وتعزيز مساهمته في النشاط الاقتصادي.

- **تحقيق الاستقرار السياسي** : يعتبر الاستقرار السياسي دعما قوياً لتواجد القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمار الخاصة سواءً المحلية منها أو الخارجية، حيث يعكس ثقة أعلى وضماناً أكبر بخصوص إمكانية تحقيق المكاسب في النشاط الاقتصادي، فعدم الاستقرار السياسي يزيد من حالة الشك وعدم اليقين بخصوص الأوضاع الاقتصادية مما يحد من مبادرة ورغبة القطاع الخاص في الاستثمار والتوسع.

- **الحد من تعاظم مكانة القطاع العام** : إن تزايد مكانة القطاع العام في النشاط الاقتصادي تؤثر سلباً على تطور النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص، حيث أن ذلك يساهم في الحد من توافر الموارد الاقتصادية من جهة وإلى غياب المنافسة وبروز الاحتكارات في النشاط الاقتصادي من جهة أخرى، وتبرز عملية الخوصصة كأحد أهم العوامل الرئيسية في الحد من دور القطاع العام وتزايد مكانة القطاع الخاص[1].

2- توفير التمويل لتحقيق الاستثمارات : تتطلب أي استراتيجية تستهدف تطوير القطاع الخاص العمل على وضع الآليات التي تسمح بتوفير التمويل الذي يعتبر بمثابة المحرك الرئيسي لنشاط القطاع الخاص، بحيث أن توافره سواء من ناحية الحجم أو من ناحية النوع يتيح المزيد من الفرص لتحقيق الاستثمارات، وعملية توفير التمويل الضروري لنشاط القطاع الخاص تكون من خلال :

- **تعبئة المدخرات** : من الواجب على القطاع المصرفي تطوير عملية المدخرات بشكل يسمح بتوفير قدرة تمويلية كافية للأنشطة الاقتصادية للخواص حيث أن ذلك يستلزم قبل كل شيء تطوير بنية القطاع المصرفي من خلال فتح المجال أمام المنافسة بين البنوك محلية كانت أو خارجية بشكل ينعكس إيجاباً على خدماتها المصرفية.

[1]- المرجع السابق، ص14.

- **مساعدة المشروعات الصغيرة والجديدة في السوق** : تعاني المشروعات الصغيرة والجديدة في النشاط الاقتصادي من صعوبة الحصول على التمويل سواءً لارتفاع تكاليف القروض أو لعدم قدرتها على الدخول في سوق رؤوس الأموال، وهذا ما يتطلب مرونة في إجراءات التمويل للمشروعات الصغيرة من طرف البنوك التي تعتبر المصدر الوحيد لها للحصول على التمويل.

- **تطوير أسواق رؤوس الأموال** : إن ما تلعبه أسواق رؤوس الأموال من دور كبير في تمويل المشروعات الاستثمارية يزيد من أهمية الاهتمام بتطويرها وتفعيل مكانتها في عملية تمويل الاقتصاد، حيث أنها تساهم في توفير التمويل سواء كان تمويلاً محلياً أو تمويلاً خارجياً، تمويلاً بالديـــن (السندات) أو تمويلاً بالملكية (الأسهـــم).

وعليـــه فإنه من الواجب العمل على تطوير أسواق رؤوس الأموال من خلال وضع النصوص والتشريعات المناسبة المنظمة لنشاطها والحد من تواجد مؤسسات القطاع العام عن طريق خوصصتها[1].

المطلب الثالث : العراقيل التي تعيق دور القطاع الخاص في الوطن العربي

هناك جملة من العوامل التي تعتبر بمثابة قيوداً تحد من تطور دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي يمكن تقسيمها إلى نوعين :

1- القيود المالية : وهي القيود التي تمس عملية تمويل مؤسسات القطاع الخاص ونجد منها:

أ- تكلفة رأس المال : وتتمثل في الفائدة المدفوعة من قبل مؤسسات القطاع الخاص في سبيل الحصول على رأس المال الضروري لنشاطها، وتعتبر من أهم العناصر التي تؤثر على عملية تمويلها ومن ثم نموها وتطورها، وذلك انطلاقاً من دورها الرئيسي في تحديد مدى امكانية التوسع في الاستثمارات.

تساهم عدة عوامل في ارتفاع تكلفة رأس المال منها : ارتفاع تكاليف الوساطة الماليـــة تقلبات أسعار الصرف، ارتفاع درجة المخاطر سواءً تعلق الأمر بالمخاطر المنتظمة أو المخاطر غير المنتظمة.

[1]- المرجع السابق، ص 15.

ب – سياسات الاقتراض : إن الأهمية التي يحتلها التمويل عن طريق الاستدانة من القطاع المصرفي يزيد من ثقل سياسات الاقتراض التي تتبعها البنوك بشكل كبير على امكانية حصول مؤسسات القطاع الخاص على التمويل اللازم لمتابعة وتطوير أنشطتها الاقتصادية.

وفي هذا الصدد فإن العديد من مؤسسات القطاع الخاص التي ترغب بحكم مشاريعها الاستثمارية في مجال التمويل طويل الأجل عن طريق القروض بسبب عدم قدرتها على الدخول لسوق رؤوس الأموال لعدم توافرها على الشروط المطلوبة لذلك أو لارتفاع تكاليفه.

جـــ – **درجة تطور أسواق رؤوس الأموال** : تساهم أسواق رؤوس الأموال المتطورة وفي ظل العولمة المالية في جلب المدخرات سواء المحلية منها أو الخارجية وهو ما من شأنه خفض تكاليف التمويل الذي يكون إما عن طريق طرح أسهم أو طرح سندات تبعاً للقرار الذي يتخذه طالب التمويل، وعليه فإن عدم تطور أسواق رؤوس الأموال بالشكل الكافي يضيق من فرص التمويل المتاحة أمام مؤسسات القطاع الخاص بشكل يؤدي إلى ضعف أدائه في النشاط الاقتصادي.

2– القيود غير المالية : هناك مجموعة من القيود الأخرى غير المالية التي تؤثر سلباً على تطور القطاع الخاص تبرز كما يلي[1]:

أ– وضعية مناخ الأعمال: إن وضعية مناخ الأعمال في أي دولة لها تأثير جد كبير على وضعية القطاع الخاص وأداءه في النشاط الاقتصادي، وانها تشير إلى جملة الضوابط والإجراءات والتشريعات الحكومية التي تحكم نشاط القطاع الخاص.

وحسب البنك الدولي فإن وضعية مناخ الأعمال يتم النظر إليها انطلاقاً من توليفة مؤشرات تحدد مدى سهولة أداء الأنشطة الاقتصادية في كل دولة وهي تنقسم بين "مؤشرات الترتيب التصنيفي القانونية" وتتمثل في مؤشر الحصول على الائتمان ومؤشر حماية المستثمرين انطلاقا من ارتباطها بجانب قانوني يحكمها، "مؤشرات الوقت والتكلفة" المتمثلة في مؤشرات بدء النشاط التجاري، استخراج تراخيص البناء، تسجيل العقارات، ...

[1]- المرجع السابق، ص 07.

ب- السوق الموازية : ويقصد بها كافة الأنشطة المولدة للدخل التي لا تسجل ضمن حسابات الناتج الداخلي الخام إما لتعمد إخفاءه تهرباً من الالتزامات القانونية المرتبطة بالكشف عن هذه الأنشطة، وإما أن هذه الأنشطة المولدة للدخل تعد مخالفة للنظام القانوني السائد في الدولة.

يتجلى الأثر السلبي للسوق الموازي على تطور القطاع الخاص في كونه يعد منافساً غير شرعي في النشاط الاقتصادي لا يتحمل أي تكاليف مما يساعد على تصريف منتجاته وخدماته بأسعار أقل عكس مؤسسات القطاع الخاص التي تشتغل بطريقة قانونيـــة.

جـــ - القوانين والتشريعات الحمائية : ونخص بالذكر هنا القوانين المنظمة لرؤوس الأموال وقوانين التصدير والاستيراد وقواعد الشراكة بين رأس المال المحلي والأجنبي والتي يكون الهدف منها هو حماية الاقتصاد المحلي، إذ أن عدم مراعاتها للظروف السائدة في الاقتصاد العالمي المحلي من شأنه أن يؤثر سلباً على تطور القطاع الخاص وخصوصاً في الدول الناميـــة.

د- غياب المنافســـة : إن تطور القطاع الخاص وتزايد نموه ومساهمته في النشاط الاقتصادي يرتبط بشكل رئيسي بمدى تطور نظام المنافسة في الحياة الاقتصادية، كونها تعتبر الدافع الرئيسي للمؤسسات على التطور من خلال عمليات الإبداع والابتكار في مختلف الجوانب بما ينعكس إيجاباً على أدائها في النشاط الاقتصادي[1].

هـــ - تعاظم مكانة القطاع العام : تشير الأدبيات الاقتصاديـــة إلى أن القطاع الخاص وجب أن يتميز بالحرية في النشاط الاقتصادي وكذلك في امتلاك وتسيير الموارد الاقتصادية، باعتباره العنصر الرئيسي في قيام النشاط الاقتصادي من خلال تميزه بالكفاءة في الأداء والرشادة في تسيير الموارد، في حين يبرز القطاع العام بمثابة عنصر مكمل لنشاط القطاع الخاص من خلال تأسيس وتهيئة البنية القانونية المؤسساتية والتحتية، وعلى هذا الأساس فإن دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي يكون محدوداً في الشكل الذي يسمح بتوافر الحرية الكاملة والموارد الكافية لنشاط القطاع الخاص، ومن ثم فإن تعاظم مكانة القطاع العام على ما هو محدد له أن يكون، ينجر عنه إزاحة لنشاط القطاع الخاص الذي يضيق عليه بذلك فرص الاستثمار والتوسع في ظل تحول

[1]- المرجع السابق، ص8.

الموارد الاقتصادية نحو القطاع العام وهذا ما يؤدي زيادة إلى تضييق فرص التوسع في السوق إلى الحد من المنافسة ومن غياب عمليات الإبداع والابتكار[1].

المبحث الثاني : الحكومة المحلية الإلكترونية

المطلب الأول : دواعي تبني الحكومة المحلية الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها

تلجأ الدول في بداية تطبيقها لنظام الإدارة الإلكترونية إلى الإدارة المباشرة للمرافق العامة إما بنفسها وإما بواسطة أحد أشخاص القانون العام، ومع زيادة رغبات الجمهور في تيسير الحصول على الخدمة والتخلص من البيروقراطية يدعم التحول إلى طريقة الإدارة غير المباشرة للمرافق العمومية سواء عن طريق عقد الامتياز أو الشراكة مع القطاع الخاص، وهذا ما يعني أن الحكومة الإلكترونية ستؤدي إلى الإسراع في خصخصة القطاع العام أو المرافق العامة، كما أن إنشاء الحكومة الإلكترونية يسرع فعلاً في خصخصة المرافق العامة وأن ممن مستلزمات قيام هذه الحكومة هو وجود بنية أساسية صلبة تتمثل في الأجهزة العلمية المتطورة وتقنيات المعلومات والاتصالات ومن ثم يحرص القطاع الخاص على زيادة نشاطه في هذا المجال بفضل استقلاله في الإدارة وحرصه على متابعة التكنولوجيا العالمية المتطورة والعمل على نقلها واستخدامها بما يحقق السرعة في إنشاء وإدارة المرافق العامة وبالتالي تحقيق الربح السريع[2].

دواعي التحول إلى الحكومة الإلكترونية : إننا نعيش في عصر استخدام نتائج الثورة التكنولوجية وتوظيفها لتحسين مستوى الأداء الحكومي ومسايرة روح التقدم الذي يفرض على الحكومات أن تستفيد من تراكم المعرفة والتقدم التكنولوجي وترقية مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، فيما يلي بعض التطورات التي دفعت إلى هذا الاتجاه :

- تسارع التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية المرتبطة به.

- توجيهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية حيث اعتبرت دافعا لتحسين الخدمات والارتقاء إلى المستوى العالي للحصول على شهادة الجودة وإرضاء المواطن.

---

[1]- المرجع السابق، ص 8.

[2]- داود، عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصر : منشأة المعارف جلال حزمي وشركاؤه، 2007، ص 175.

– التحولات الديمقراطية وما تبعها من إصلاحات إدارية مطلوبة من الدولة التي ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

– تزايد الضغوط الشعبية على الحكومة وتطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل وأسرع وأسهل في الوصول إلى المعلومات.

– حاجة الموظفين الحكوميين إلى الدعم النوعي من خلال قاعدة معلومات صلبة ونظام عمل متطور وحديث.

– وجود ضغوط شعبية على القيادة السياسية في كل بلد لتمكين المواطنين من المشاركة في النقاش وإبداء الرأي في القضايا التي تهمهم ومطالبتهم بخلق منظومة اتصال مفتوحة وأكثر شفافية[1].

متطلبات تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية :

– تطوير التشريعات بما يتفق مع الحكومة المحلية الإلكترونية مثل إبعاد جميع أشكال التعقيد وكثرة طلب المستندات وقبول مفاهيم جديدة مثل التوقيع الإلكتروني على الوثائق.

– ضرورة التنسيق بين الجهات المختلفة المشتركة في إنجاز عمل أو تقديم خدمة محددة.

– تمكين المواطن من التعامل مع الحكومة الإلكترونية وذلك يقضي أن يكون هذا المواطن على معرفة بطرق التعامل وأن يمتلك حاسباً آلياً وكذلك إقامة مراكز ومؤسسات تكون مسؤولة عن تطوير مناهج وتقنيات التعليم لتكوين الطلاب وفق متطلبات العصر الإلكتروني[2]، وهذا ما يعرف بالمواطن الإلكتروني الذي هو مواطن عادي لكنه زود بمهارات تمكنه من استخدام الخدمات الإلكترونية المتاحة في بوابة حكومته الإلكترونية، أي أنه يحسن التعامل مع الخدمات العامة الإلكترونية التي توفرها الحكومة الإلكترونيـــة[3].

إذن توفر الحكومة الإلكترونية خدماتها في ثلاث مجالات وهي :

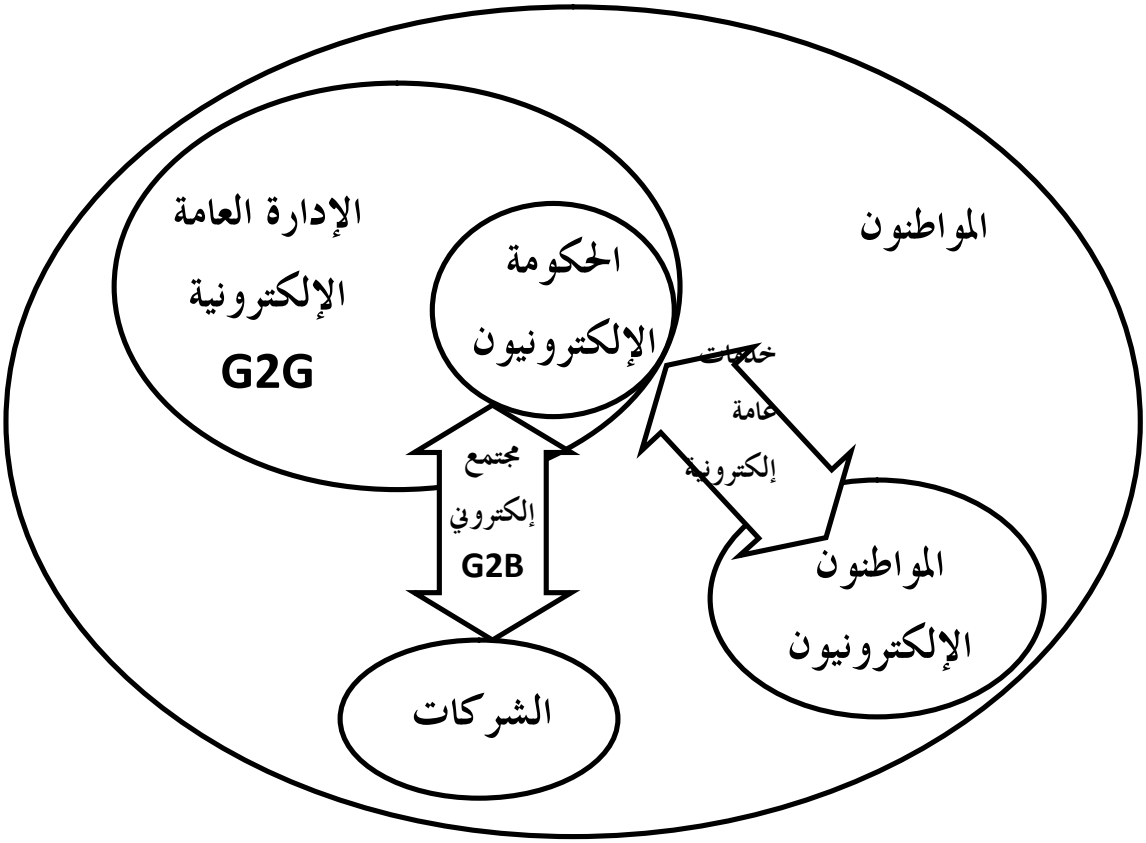
– الإدارة العامـــة الإلكترونية.

– الخدمات العامـــة الإلكترونية.

– المجتمع الإلكتروني.

[1]- عمار، بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21، ط1، الجزائر: دار الغرب الإسلامي، 2006، ص ص 183-184.
[2]- نصر الدين، لبال، دور الحكومة المحلية في إرساء المدن المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستير)، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة– كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2001-2012، ص ص 65-66.
[3]- محمود، القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، ط1، الأردن : دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص 155.

والشكل التالي يبين المجالات التي تدعمها الحكومة الإلكترونيـــــة [1]:



شكل رقم (03) : يوضح الحكومـــة الإلكترونيـــة ومجالات تطبيقها

وعموما يمكن تلخيص مبررات وأهداف الحكومة المحلية الإلكترونية فيما يلي :

– تحسين مستوى تقديم الخدمات إلى الجمهور والعملاء بشكل لائق وبمواصفات تتفق وجودة الإدارة الإلكترونية ذاتها.

– توفير الوقت والجهد والمال شريطة تهيأ المجتمع لذلك.

– التخلص من البيروقراطية والقضاء على التعقيدات الإدارية التي تؤدي إلى إهدار الوقت والجهد المال.

– توفير عنصر الشفافية والوضوح الإداري في المعاملات وتقديم الخدمات[2].

[1]- المرجع السابق، ص 154.

[2]- عبد الفتاح، بيومي حجازي، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، ط1، مصر : دار الفكر الجامعي، 2008، ص ص174-179.

المطلب الثاني : الانتقالات إلى الحكومة المحلية الإلكترونية والصعوبات التي تواجهها

مراحل تطبيق (التحول) إلى الحكومة المحلية الإلكترونية :

أ- المرحلة الأولى : مرحلة النشر الإلكتروني، حيث يجب إعداد وتنفيذ خطة عمل مثل تبسيط العمليات الإدارية المستخدمة لتأدية الخدمات وإعلام المجتمع عن بدء توفير تلك الخدمات واتاحة الفرصة للتعلم مثل إمكانية ملئ النماذج المجانية بعد طباعتها على شبكة الإنترنت وقبولها لدى جهات تأدية الخدمات.

ب- المرحلة الثانية : حيث يتم تنفيذ المعاملات على شبكة الإنترنت بهدف إنهاء هذه المعلومات أو جزء منها مباشرة باستخدام ثلاث أساليب :

- النشر على شبكة الإنترنت من خلال بناء موقع يضم صفحات معلومات عن الخدمة الحكومية كل منها يختص بنوعية معينة من الخدمات، وتشمل معلومات منشورة لكل خدمة وصورة للنموذج المستخدم لتأدية تلك الخدمات الذي يمكن طباعته وملؤه بعد الاتفاق مع الجهة المعنية.

- الأسلوب الثاني يتمثل في نشر نفس الخدمات من خلال شبكة الهاتف، لكن في صورة صوتية باستخدام أرقام هاتف تخصص لهذا الغرض.

- الأسلوب الثالث هو استخدام أكشاك خدمات يتم توصيلها إما بشبكة الإنترنت لاستخدام نفس الموقع المخصص لذلك، أو من خلال استخدام أسطوانة مسجلة عليها نفس البيانات ويتم قراءتها من خلال جهاز، حيث يتم اطلاع المواطن على تفاصيل الخدمـــة.

جـــ - المرحلة الثالثة : تكامل الأعمال الحكومية لتحقيق الترابط الإلكتروني الكامل بين قواعد البيانات للحكومة المحلية وإتمام جميع المعاملات والخدمات، ويتطلب ذلك استكمال بناء النظم وقواعد البيانات في الوحدات المحلية مع ضرورة توفير شبكات اتصال على درجة عالية من الاستقرار بما يضمن السرعة في نقل المعلومات وتطوير أسلوب تقديم الخدمات المحلية[1].

[1]- محمد، محمود الطعامنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدراية، 2005، ص ص 339-340.

الصعوبات التي تواجه تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية في الدول العربية :

لاشك أن الاستراتيجية الشاملة للتحول إلى نظام وآليات عمل جديدة ليس بالأمر اليسير ويتطلب وضع استراتيجيات مساندة تحقق المرامي والأهداف الاستراتيجية للحكومة المحلية الإلكترونية، إذ تنطلق الاستراتيجيات المساندة من مضمون التحديات الواسعة التي تواجه الوحدات المحلية ومنها :

- **القضاء على البيروقراطية** : لقد أنشئت الحكومة المحلية من منطلق فلسفة التخلص من الروتين والتعقيد وأمراض البيروقراطية الأخرى التي تتصف بها عادة الحكومة المركزية، لكن ما يواجه المواطنين بصورة يومية من تعقيدات مصاحبة لتوفير الخدمات وإنهاء المعاملات يشكل عقبة رئيسية في تحقيق التميز في الأداء ورضا المستفيدين، حيث تعاني كثير من الإدارات التنظيمية للوحدات المحلية من زيادة تكلفة أداء الخدمة وتعطل الأعمال وتعرض الوثائق والمستندات المصاحبة للخدمة للتلف، كذلك تعدد المكاتب التي يضطر المواطن إلى الذهاب إليها بل وفي كثير من الخدمات يستلزم إنهاؤها المرور عبر أكثر من جهة مما يعرضه للإرهاق والملل.

- **أسلوب تأدية الخدمات ذاتها للمواطن** : لمواجهة ذلك التحدي أصبح لزاماً على الحكومة المحلية أن تعيد النظر في إعادة هيكل جهازها الإداري للنهوض بمستوى الخدمات المحلية التي توفرها وتغير شكل علاقتها مع المستفيدين من خدماتها لمحاولة القضاء على المشكلات المتمثلة في الانتظار وتعدد الجهات المطلوب مراجعتها، وعدم توفير الخدمات في الأوقات المناسبة لهؤلاء المستفيدين كما يجب أن يكون هناك تقييم من قبل المواطنين لمستوى أداء وتوصيل الخدمات المحلية لتكون محل مقارنة مع الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص بكفاءة عالية في عدة نواحي مثل الجودة والدقة وسهولة التعامل مع المواطنين.

- **دور الحكومات كمحفز اقتصادي** : مع ظهور القدرات الهائلة لصناعة المعلومات للانتقال إلى حركة اقتصادات المعلومات وتغيير الرؤية تماماً وأصبحت المعلومات تمثل أكبر صناعة

في العالم ويمكننا اعتبار المنتج النهائي هو المعلومات في صورتها الإلكترونية التي يتم تبادلها من خلال الشبكات عبر حدود البلاد[1].

وأصبح تطوير التعاملات الإلكترونية ومنها الخدمات الحكومية من مستلزمات نجاح الحكومات الاقتصادية على المستوى المركزي والمحلي.

إذن يمكن القول أن التحول إلى الإدارة أو الحكومة الإلكترونية ليس درباً من دروب الرفاهية وإنما حتمية تفرضها التغيرات العالمية، ففكرة التكامل والمشاركة وتوظيف المعلومات أصبحت أحد محددات النجاح لأي مؤسسة، وقد فرض التقدم العلمي التقني والمطالبة المستمرة برفع جودة المخرجات وضمان سلامة العمليات كلها من الأمور التي دعت إلى التطور الإداري نحو الإدارة الإلكترونية، ويمثل عامل الوقت أحد أهم مجالات التنافسية بين المؤسسات فلم يعد من المقبول الآن تأخر تنفيذ العمليات بدعوى التحسين والتجويد وذلك لارتباط الفرص المتاحة أمام المؤسسات بعنصر الوقت[2].

المطلب الثالث : وظائف الحكومة المحلية الإلكترونية :

من خلال التعرف على الحكومة المحلية الإلكترونية يمكن مناقشة أربعة أبعاد التي تعكس وظائفها وهي :

1- الخدمات الإلكترونية والمواطنين: تتفاوت الحكومات المحلية في الدول العربية على غرار دول العالم من حيث توفير الخدمات الإلكترونية للمواطنين، اعتمادا على عوامل متعدد مثل: توافر البنية التحتية، مستوى التقدم التكنولوجي العام، مستوى وعي وتدريب العالمين، دعم وثقة المديرين والدعم المالي المتاح لمعظم الحكومات المحلية التي طبقت مفهوم الحكومة المحلية الإلكترونية والتي بدأت ببناء مواقعها الإلكترونية بتوفير المعلومات أولاً ثم توسعت تلك المواقع لتوفر البحث عبر تلك المواقع ثم انتقلت بعدها إلى توفير تبادل المعرفة بين الأطراف المختلفة بعد استكمال البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وتزايد مهارات العاملين في استخدام تلك التقنيات.

[1]- المرجع السابق، ص 341.
[2]- المرجع نفسه، ص 342.

تتضمن المعلومات التي توفرها المواقع الإلكترونية للحكومات المحلية وصفا للوحدات التنظيمية التي تشكل منها الحكومة ومعلومات عمن يمكن الاتصال بهم للحصول على خدمة ما وبيانات التنمية الاقتصادية وجدول أنشطة الحكومة المحلية ومعلومات سياحية ومواقع التصويت هناك بعض المواقع الإلكترونية التي تسمح للمواطنين بالدخول إليها للبحث عن جدول أعمال المجلس المحلي ومحاضر اجتماعاته ...

وتتفاوت المواقع الإلكترونية للحكومات المحلية من حيث تقديم الخدمات، فمنها ما يسمح للمواطنين بطباعة النماذج مثل طلبات التراخيص التي يمكن للمواطن تعبئتها وإرسالها بالبريد أو إحضارها إلى مكاتب الحكومة المحلية لاتخاذ الإجراءات عليها، وهناك مواقع متقدمة توفر تبادل الخدمة[1].

2- الإدارة الإلكترونية وكفاءة الحكومة : تشير الإدارة الإلكترونية إلى عملية مكننة جميع مهام وأنشطة الحكومة المحلية بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية وصولاً إلى تحقيق أهدف الإدارة الجديدة الهادفة إلى تقليل استخدام الورق وتبسيط الإجراءات والتخلص من الروتين والإنجاز السريع والدقيق للمهام والمعلومات.

إن الإدارة الإلكترونية لا تظهر للعيان لكنها ضرورية جداً لكل عنصر من عناصر الحكومة المحلية الإلكترونية، فبدونها لا يمكن تحقيق كثير من المزايا المتمثلة في سرعة الاستجابة للمواطنين وزيادة المشاركة الشعبية وقلة التكلفة والجودة العالية وضمن إطار مفهوم الإدارة الإلكترونية يمكن للحكومات المحلية ممارسة التطبيقات الإلكترونية التالية :

- البريد الإلكتروني بين دوائر لحكومة المحلية.
- أنظمـــة المحاسبة والموازنة.
- اجتماعات المجالس المحلية عبر الإنترنت.
- بناء أنظمة المعلومات الجغرافية.

[1]- المرجع السابق، ص 343.

إن هذه التطبيقات تعزز من كفاءة الحكومة المحلية، وتزيد من فعاليتها وقدراتها على تقديم الخدمات المطلوبة في الوقت اللازم والكم والكيف المطلوبان، ولعل استخدام نظام برمجيات المحاسبة يساعد على جعل العمل أكثر يسراً وسهولة للمحاسبين من خلال السماح لهم بإجراء جميع المعاملات المحاسبية والتوقيع على المحاضر والمصادقة عليها إلكترونياً بدلاً من اللجوء إلى الاحتفاظ بها في دفاتر تسجيل تأخذ حيزاً مكانيا كبيراً، إضافة إلى الوقت المستغرق في طباعة محاضر الاجتماعات وتوقيعها[1].

3- الديمقراطية الإلكترونية والمشاركة الشعبية : تمثل الديمقراطية الإلكترونية الجانب السياسي للثورة الإلكترونية والتي تعني مجموعة الأنشطة الإلكترونية التي تعزز وتزيد من حجم مشاركة المواطنين في جميع القضايا والمسائل المحلية المتمثلة في الاجتماعات الافتراضية في المدن والقرى والحملات الانتخابية، تسجيل أصوات الناخبين ونتائج الاقتراع واستطلاع آراء المواطنين عقد منتديات جماهيرية، اتاحة الوصول إلى محاضر الاجتماعات لمجالس البلدية.

وللتدليل على دور الحكومة المحلية الإلكترونية في تعزيز المشاركة الشعبية، يمكن الإشارة إلى تجارب وممارسات بعض الحكومات المحلية مثل : ولاية نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية في هذا الخصوص وهي كما يلي :

- تقوم بعض المحليات بوضع جدول أعمال المجلس المحلي للاجتماع القادم على موقعها الإلكتروني.

- في إحدى الحكومات المحلية في الولاية يتمكن المواطن من مخاطبة أعضاء المجلس المحلي عبر البريد الإلكتروني خلال اجتماعات المجلس، ويتمكن من عرض أسئلته ومداخلاته خلال الاجتماع واعتبار تلك الأسئلة والمدخلات جزءاً من محضر الاجتماع الرسمي.

- يقوم المجلس المحلي لقرية **نيوبالتز** ببث صوتي حي لاجتماعات المجلس عبر الإنترنت للمواطنين، ويتمكن المواطن في تلك القرية من التدخل في الاجتماع الجاري من خلال جهاز الحاسب الشخصي.

[1]- المرجع السابق، ص 343.

4- التجارة الإلكترونية والتبادلات الإلكترونية : يطلق مصطلح التجارة الإلكترونية على مجموعة الخدمات ذات الطابع التجاري التي تحصل بين مجموعات أو مؤسسات أو أفراد وينتج عن هذه الخدمات عدد من الفعاليات التجارية باستخدام تكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وفي جوهرها العملي تمثل التجارة الإلكترونية عملية تبادل الخدمات التي تقدمها الحكومة المحلية بالمال المطلوب استيفاءه مقابل الحصول على تلك الخدمات مثل الدفع الإلكترونية للرسوم والضرائب، وتجديد رخص السيارات[1] ...

المطلب الرابع : عوامل نجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية وعلاقتها بالقطاع الخاص

يتجه العالم على نحو واسع لتطبيق الحكومة أو الإدارة الإلكترونية حيث ظهرت مسميات كثيرة بهذا الخصوص كالحكم الإلكتروني والجمهور الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية، مما يصعب التعامل مع هذه المفاهيم في الدول العربية والدول الأقل استخداماً للإنترنت، أن الحكومة المحلية الإلكترونية في الأساس هي عقد اجتماعي ثنائي التأثير تشترك فيه الحكومة المحلية والجمهور، وفي هذا السياق ينبغي بذل الجهود لتطوير علاقة الجمهور بالإنترنت وتطوير علاقة الحكومة المحلية بالشبكات العالمية، ولذلك لابد من تهيئة مجموعة من المتطلبات لإنجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية في الدول العربية وهي كما يلي :

- وعي وثقافة جماهيرية وتقبل استخدام الحكومة المحلية الإلكترونية.
- توفير البنية التحتية اللازمة من تقنية وشبكات اتصال ونقل معلومات، وما يتفرع عنها من مستلزمات.
- تسهيل مهام الوظائف الحكومية المختلفة.
- توفير الخبرة من الموارد البشرية المؤهلة لاستخدام تقنيات المعلومات.
- تمكين الوحدة المحلية من تسيير أعمالها إلكترونياً باستخدام شبكة الإنترنت.
- الاتصال بالجمهور والموردين وغيرهم.
- مرونة الهياكل التنظيمية وملاءمتها لمهام ومسؤوليات الحكومة المحلية الإلكترونية.

[1]- المرجع السابق، ص 344.

– المحافظة على خصوصية وعدم تهديد الإنترنت لها بصورة أو بأخرى وذلك لضمان ثقة الجمهور في الحكومة المحلية الإلكترونية والإقبال على التعامل معها وهو الأمر الذي يتطلب وضع تشريعات واضحة لحفظ خصوصية الملفات وما يتعلق بتحديد كيفية استخدام المعلومات عن طريق الإنترنت.

– تمكين المواطن من الوصول إلى الموقع على الإنترنت بسهولة ويسر فضلاً عن تهيئة مواقع جديدة وكافية على الشبكة.

– تحديث معلومات المواقع والبحث عن دعم من الأشخاص أصحاب النفوذ في محيط المجتمع المحلي[1].

القطاع الخاص وعلاقته بالحكومة الإلكترونية :

إن الحكومة الإلكترونية ليست شيئاً ما يمكن أن تقوم به الحكومة منفردة فيوجد للقطاع الخاص بصفة معينة دوراً رئيسياً يؤديه في تحديد الرؤية والتخطيط وحتى خلال تنفيذ الحكومة الإلكترونية ومراجعتها وتقويمها المستمر وعلى هذا الأساس يجب :

– التعامل مع القطاع الخاص كشريك كامل.

– حاجة كل طرف من الأطراف المشتركة والمتعاملة مع الحكومة الإلكترونية إلى عائد على استثماراته ووقته.

– تقليل استتراف العقول مما يتطلب تخطيطاً متأنياً.

– خلق نماذج أعمال واقعية لمشروعات الحكومة الإلكترونية.

– إيجاد نقاط القوة لكل شريك – القطاع الخاص، الحكومة الإلكترونية –.

– تعريف الأطراف المتضمنـــة.

– تحديد المساهمات المحلية والخارجية[2].

[1]- علي، السيد الباز، الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية الإلكترونية العربية، 2006، من موقع : www.F-law.net/.../11330.
[2]- محمود، القدوة، مرجع سبق ذكره، ص 279.

إن الكثير من الدول العربية تحاول جاهدة تطبيق نظام الحكومة المحلية الإلكترونية للتخلص من الروتين والتعقيدات الإدارية في تقديم الخدمات، حيث مازالت تشترط الكثير من المستندات والأوراق واتباع الكثير من الإجراءات التي يمكن الاستغناء عنها، ولذلك يجب :

– البدء بتطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية الحكومية في مجال المحليات وذلك أنها أنسب الحقول لزراعة ذلك النظام الجديد، نظراً لأسباب كثيرة ولعل نجاح تطبيق ذلك النظام في مدينة دبي أكبر شاهد على ذلك.

– أن يتم الإعداد العلمي المسبق لعملية التحول إلى نظام الإدارة العلمية المحلية الإلكترونية.

– أن يتم هذا التحول على مراحل مخطط لها تخطيطاً جيداً، فلا يمكن الانتقال فجأة من نظام تقليدي قديم إلى نظام إلكتروني حديث.

– يتطلب اللحاق بركب الإدارة العلمية الإلكترونية المتقدمة أن تتم عمليات إصلاح إدارية حقيقة لتلك الإدارة[1].

– ينبغي الربط بين التحول إلى الإدارة الإلكترونية والبيئة العربية.

– الاهتمام بدور الأنظمة والتشريعات في تطبيق التحول إلى نظام المنظمة العامة أو الحكومة الإلكترونية بما نسميه بالإصلاح التشريعي.

– الاهتمام بكل ما يخدم عملية التحول واستمرارها مثل : تطوير نظام التعليم وإعداد الأجيال.

– الاهتمام مسبقاً بإعداد البنية الأساسية السليمة اللازمة للتحول.

– تحقيق التنسيق بين التجارب العربية — الإمارات، مصر– لنظام الإدارة المحلية الإلكترونية.

– استخدام المصطلحات العلمية والقانونية الدقيقة في مجال تطبيق نظام الإدارة المحلية الإلكترونية.

– معالجة بعض الآثار السلبية المترتبة عن التحول إلى نظام الإدارة المحلية الإلكترونية[2].

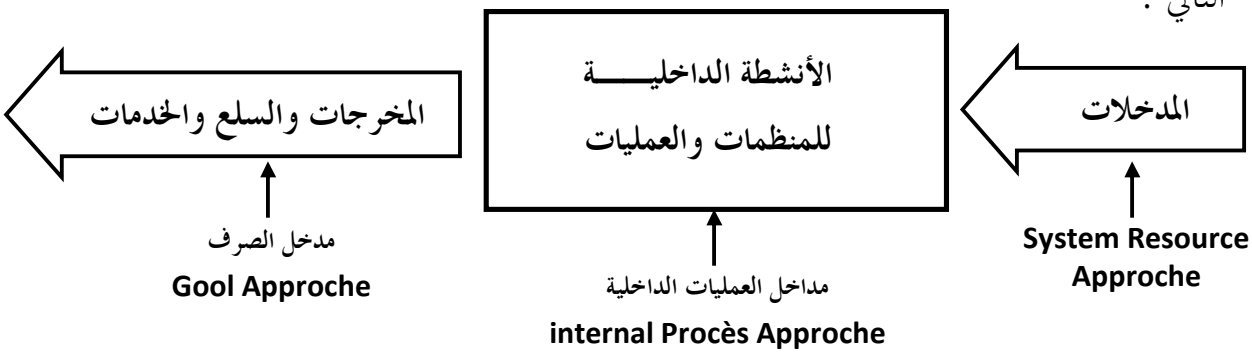
[1]- محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 345.
[2]- علي، السيد الباز، مرجع سبق ذكره.

المبحث الثالث : تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي

المطلب الأول : نماذج وأساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي

نماذج تقييم الأداء المؤسسي : هناك مجموعة من النماذج التي يمكن ذكرها كما يلي :

1- النموذج التقليدي: ويركز على الإجراءات التي تتكون منها الوحدة المحلية مثل الموارد التي تتحصل عليها البلدية من البيئة ويتم تحويلها إلى سلع وخدمات كما هو موضح في الشكل التالي :



شكل رقم (04) : النموذج التقليدي لقياس الأداء المؤسسي

وبناءً عليه يمكن للبلدية أن تقيم أدائها ضمن أحد المقتربات (المداخل).

أ- مدخل الهدف : ويتم من خلاله قياس مدى قدرة البلدية على تحقيق أهدافها ومن أمثلة قياس مؤشرات المخرجات : عدد الطلبات التي تمت معالجتها، عدد حالات التوظيف، كميات النفايات التي تمت معالجتها، أطوال الطرق التي تم ترصيفها...

ب- مدخل الموارد : أي تقييم مدى القدرة على تحصيل الموارد والتي من مؤشراتها القدرة على استغلال البيئة والحصول على الموارد، القدرة على الاستجابة للتغيرات البيئية، القدرة على إدارة وصيانة العمليات اليومية لأنشطة البلدية.

جـــ – مدخل العمليات التحويلية : ويتمثل في قياس قدرة المنظمة على استغلال المدخلات من مال ووقت وموارد بشرية، وآليات ومعدات ومن مؤشرات قياسه نسبة عدد المعاملات المنجزة إلى عدد الموظفين (موظف/معاملة)، إيراد إنجاز معاملة واحدة (دولار/المعاملات)، نمط اتخاذ القرارات، مستوى روح العمل بالفريق وولاء العاملين[1] ...

[1]- محمد، محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص 354.

2- نموذج تقييم الأداء المتوازن : ويركز على قياس بعض الجوانب التنظيمية مثل قياس الأداء البشري وتوازنه مع البعد المالي، ونلاحظ أن هذا النموذج يحقق نوعا من التغذية العكسية من العمليات الداخلية والنتائج الخارجية ويمكن المنظمة من تحديد الرؤية المستقبلية والرسالة التنظيمية ويتكون من العناصر التالية :

أ – الرؤية والرسالة : Vision and Mission :

- **الرؤية** : هي صورة ذهنية مستقبلية للمنظمة والقيم التي تحكمها واتجاهاتها في المستقبل.

- **الرسالة** : فهي التعبير عن الغرض الذي وجدت من أجله الوحدة المحلية مثل : الغرض من إنشاء الوحدة المحلية أو السلوك المتوقع من أعضاء الوحدة المحلية.

ب- الأداء المالي : Financial Performance: ويؤكد على أهمية توفير البيانات المالية الدقيقة في الوقت المناسب وتحديد الأهداف المالية التي تحقق الإنتاجية والكفاءة والقيمة.

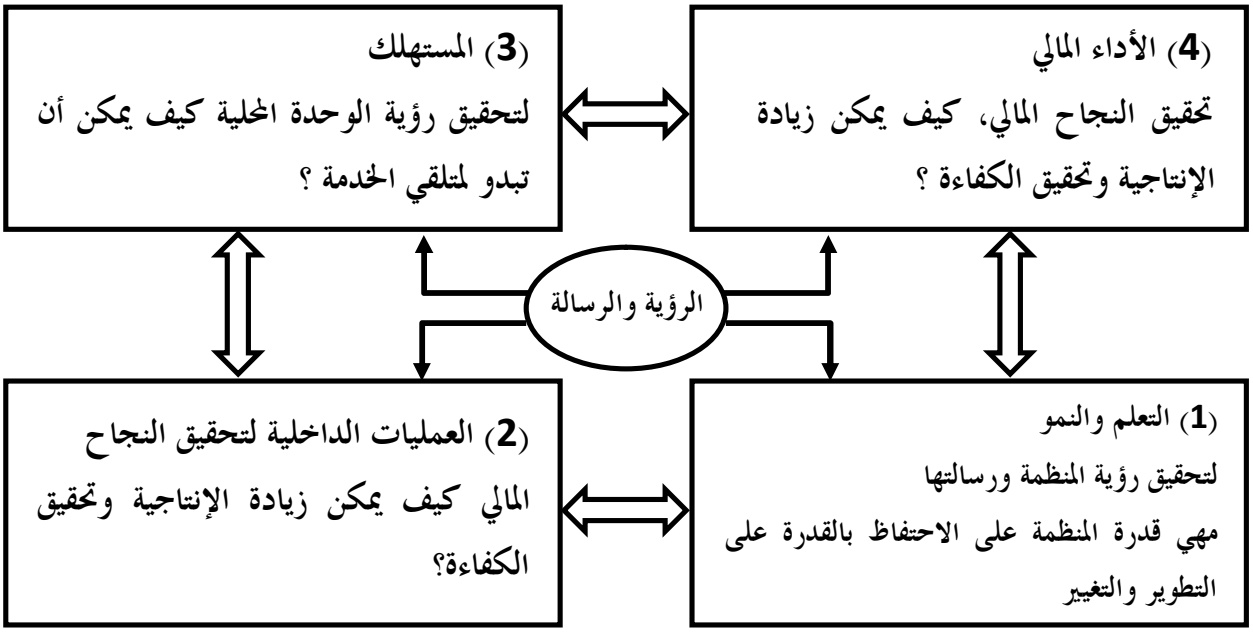
جـ – العمليات الداخلية : Internal Processes : ويشير إلى قياس مدى جودة العمليات التنظيمية الداخلية ومى مساهمتها في إشباع رغبات المستفيدين ومن ثم تحقيق مهمة المنظمة.

د – **التعليم والنمو** : Learning and Growth : إن قدرة الوحدة المحلية على التطوير المستمر تعتمد على مدى توافر قوى بشرية مؤهلة باعتبارها رأس المال الفكري، وبالتالي يقاس مستوى الأداء العام بالقدرة على استقطاب العمالة الماهرة وخلق الثقافة التنظيمية المدعمة لقيم التجديد والابتكار.

هـ – **المستفيدون (متلقو الخدمة)** : Clients : ويشير إلى مدى الدور الذي يلعبه رضا المستفيد وإشباع رغبته في تحديد مستوى الأداء العام للوحدة المحلية[1].

[1]- نفس المرجع ، ص 356.

الشكل التالي يوضح طبيعة العلاقة بين العناصر الأساسية للنموذج :



شكل رقم (05) : طبيعة العلاقة بين العناصر الأساسية للنموذج

أساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي :

تتمثل معايير الأداء فيما يلي :

أ- **الكفاءة** Efficiency: مثل حسن استخدام الموارد المتاحة << موظفين، مال، وقت>>.

ب- **الفاعلية Effectiveness** : ويقيم مدى تحقيق الأهداف للوحدة المحلية.

جـ - **الإنتاجية Productivity** : ويقيم العلاقة السببية بين مخرجات ومدخلات الوحدة المحلية.

د – **الجودة Quality** : وتتضمن قياس توقعات العميل مثل الدقة السرعة والاستجابة.

أسلوب بناء نظام تقييم الأداء المؤسسي : تمر هذه العملية بالخطوات التالية :

- تحديد الهدف العام المطلوب التحقيق من قبل الوحدة المحلية.
- بيان الأهداف الفرعية للوحدة التنظيمية[1].

[1]- المرجع السابق، ص357.

– تحديد الأنشطة المطلوب تنفيذها من كل وحدة تنظيمية من خلال التركيز على العمليات والخدمات الأساسية لكل وحدة من الوحدات المكونة للوحدة المحلية ومثل هذه العمليات نجد : صرف دفعات للمقاولين والموردين، خدمات النظافة العامة[1].

– إصدار تصاريح أو تراخيص البناء، صيانة الطرق، توفير مرافق للسيارات، التوظيف .

– تحديد الهدف لكل عملية أو خدمة مثل تحقيق مستوى عال من حماية البيئة من خلال تقليل النفايات وتكويمها وإعادة استخدامها.

– تحديد عدد من مؤشرات الأداء لكل هدف، ويجب أن تتسم مؤشرات الأداء بما يلي:

* تعكس كفاءة وفاعلية الخدمات المقدمة أو العمليات المنجزة.

* تحدد أو تقيم رضا المتلقين.

* ساعد على إنجاز الخطط والبرامج الموضوعة.

* تحقق أهداف ورسالة الوحدة المحلية.

* تعكس أو تحدد التأثيرات الناتجة.

* تحديد مستويات الأداء التي تتوقع الوحدة التنظيمية تحقيقها خلال فترة معينة[2].

المطلب الثاني : المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم الأداء المؤسسي

يمكن تعريف المقارنة المرجعية بأنها تقنية وأسلوب منظم للتعلم من الآخرين من خلال الملاحظة لنماذج الأداء المتميز التي قد تتوفر داخل المنظمة أو المنظمات الأخرى التي اكتسبت خبرات في مجالات معينة للعمل والتي يمكن إجراء مقارنة معها بأسلوب شرعي وهي مدخل منظم لتحسين العمل يقوم بالبحث عن أفضل ممارسة وطريقة للقيام بعمل ما ثم تطبيقها بهدف تحسين نشاط معين والوصول به إلى مؤشر يفوق المؤشر الحالي للأداء.

ومن سمات المقارنة المرجعية ما يلي :

– هي عملية مستمرة لتقييم أداء المنظمة أو أحد أنشطتها أو خدماتها لا تتوقف عند حد معين ولكنها تدور في دورة مستمرة هدفها تحسين الأداء.

[1]- المرجع السابق، ص 357.
[2]- المرجع نفسه، ص 358.

– إن عملية التقييم تتم في إطار الرؤية المقارنة لأفضل نموذج في هذا المجال أو النشاط أو الخدمة سواءً في داخل المنظمة أو خارجها، وتتفق المقارنة المرجعية هنا مع مفهوم "إيزو 9000" فعند تطبيق نظام الجودة طبقا لمتطلبات المواصفة القياسية الدولية "إيزو 9000" تجري المقارنة بين ما هو موجود فعلا وما يجب أن يكون طبقاً لما تنص عليه المواصفة "إيزو 9000" وبناءً على المقارنة تتخذ إجراءات التحسين والتطوير، والفرق الجوهري هنا هو أنه في حالة المقارنة المرجعية تتم المقارنة مع الشركات الأخرى خاصة الناجحة منها، أما في حالة "إيزو 9000" فإن المقارنة هنا تتم مع المواصفة نفسها.

– تحقيق الشراكة بين المنافسين بهدف تبادل المعلومات في سبيل الارتقاء بالأداء[1].

– أداء مدير أو إدارة بأداء مدير أو إدارة أخرى في نفس المنظمة.

المقارنة المرجعية الخارجية : فهي التي تتم بين المتضمنات وبعضها البعض، حيث تتم مقارنة منظمة بمنظمة أخرى متماثلة أو غير متماثلة مدها في النشاط وقد تقتصر المقارنة على أحد أنشطة أو خدمات المنظمة بنشاط أو خدمة في منظمة أخرى.

وقد تمتد المقارنة إلى منظمات خارج الدولة عندما لا تتوفر المنظمات المتميز في الأداء.

المقارنة التنافسية : يعني هذا النمط بتحديد بإجراء المقارنة بين المنافسين وليس فقط من ناحية هيكلة الخدمات والسلع ولكن من ناحية تفهم طرق العمل الخاصة بالمنافسين والاستراتيجيات التي يتبعونها للمحافظة على أوضاع المنافسة.

المقارنة المرجعية التشريعية : هذا النمط يركز على الأنشطة الحيوية، حيث يتم الاتفاق مع الشركاء الذين يقومون بأداء مهام مماثلة، وتتيح مقارنة العمليات تحقيق عوائد أسرع عل تحسين الأداء من المقارنة الاستراتيجية وتتم المقارنة بين الوظائف أو العمليات الإدارية حركات طبيعة الواحدة، بصرف النظر عن نشاط المنظمة مثل مقارنة أساليب حفظ السجلات وإجراءات التسكين بين المؤسسة الصحية وبين فندق.

[1]- سمير، محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء الوحدات المحلية في الدول العربية.

المقارنة المرجعية الاستراتيجية : تستخدم المقارنة الاستراتيجية عندما تبحث المنظمات عن سبيل تحسين مجموع أعمالها، من خلال دراسة الاستراتيجيات الطويلة الأجل والمداخل العامة التي أدت إلى نجاح المنظمات الأخرى[1].

أهمية المقارنة المرجعية : تلجأ المنظمات والوحدات المحلية إلى تطبيق المقارنة المرجعية لتحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل فيما يلي :

أ- ترشيد النفقات : يتم من خلال تطبيق المقارنة المرجعية تخفيض تكاليف الإنتاج أو الخدمات التي تكون مرتفعة، حيث تلجأ المنظمات الإدارية إلى البحث عن المنظمات التي تقوم بنفس النشاط أو الخدمة بتكلفة أقل.

ب- إتاحة فرص التعليم المستمر ونقل الخبرات والمعارف : بهدف تغيير نظم وأساليب العمل التقليدية وإحداث تغيير في الثقافة التنظيمية.

جـ - إتاحة الفرصة للمنظمة للتوجه داخلياُ وخارجياُ : نحو النماذج الأفضل للأداء والجودة التي توفرها فرص تحقيق رضا العملاء.

المطلب الثالث : متطلبات المقارنة المرجعية في وحدات الحكم المحلي في الدول العربية

على الرغم أهمية مدخل لمقارنة المرجعية في تحسين مستوى الأداء في المنظمات العامة بصفة عامة وفي الوحدات المحلية بصفة خاصة فإن هذا المدخل لم يأخذ حقه من الاهتمام في الدول العربية، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أهم المتطلبات لمعرفة مدى توافرها في الدول العربية.

1- التركيز على رضا المواطن المحلي أو الزبون : تهدف المقارنة المرجعية إلى جعل المنظمة في القمة وحائزة على رضا المواطنين أو الزبائن، فهي لا تكتفي بمجرد الوفاء بالمتطلبات الأساسية بل تسعى إلى ضمان الرضا الكامل للمواطن من خلال تقديم المنتج أو الخدمة بأعلى جودة وبأقل سعر وبصفة عامة فإن وحدات الإدارة المحلية في معظم الدول العربية لا تتوفر لديها الدافعية الكافية للعمل من أجل إرضاء المواطنين المتعاملين معها، ويمكن تفسير ذلك في عدم رضا الموظف نفسه عن ظروفه المعيشية والوظيفية.

[1]- المرجع السابق، ص 08.

2- دعم والتزام القيادات الإدارية العليا : يتطلب إدخال مفاهيم وأساليب ونظم عمل جديدة بصفة عامة والمقارنة المرجعية بصفة خاصة أن تكون هناك قناعة والتزام من قبل القيادات الإدارية العليا بذلك، وهذا ما حدث في مشروع الجمعية الدولية لإدارة المدن ICMA حيث مثل حكام المدن مدنهم في هذا المشروع ولكن الملاحظ في القيادات الإدارية في الوطن العربي اعتمادها على الإدارة بالسلطة والاستناد إلى التشريع لتحديد ما نريد الوصول إليه كما انها منشغلة بالأنشطة والإجراءات كأهداف وغايات بحد ذاته.

ويتسم سلوك القيادات الإدارية العربية بما يلي :

- الاهتمام باللوائح والقوانين أكثر من الاهتمام بالنتائج المحققة.
- الاهتمام بالتسلسل الوظيفي أو التنظيمي أكثر من الاهتمام بقيم التجديد والابتكار.
- سيطرة قيم الخوف من تحمل المسؤولية والتردد في قبول المخاطر وذلك يؤدي إلى الجمود وتكريس قيم المحافظة على الوضع القائم[1].
- مركزية القرار ورفض التفويض بدعوى عدم التفريط في المسؤولية أو الاعتقاد بعدم استعداد الصف الثاني أو الثالث لتحملها، مما يحول دون ظهور قيادات جديدة.

3- توافر نظم معلومات وبيانات دقيقة : يحتاج تطبيق المقارنة المرجعية إلى نظم معلومات وبيانات جديدة ودقيقة، حتى تكون هناك معايير مقارنة موضوعية للخدمات المختلفة، ويتطلب ذلك أيضا الاتفاق على الفترة الزمنية التي يتم جمع المعلومات عنها وتحديد السنة التي يتم على أساسها جمع البيانات.

4- التجانس بين وحدات المقارنة : إن التجانس بين مدن المجموعة يوفر بيانات أكثر دقة وفي حال رغبة المدن في المقارنة المرجعية فإنها تحتاج إلى معرفة مدخلاتها (التكاليف)، إن ضمان قابلية مقارنة التكاليف بين مناطق محلية مختلفة سوف يكون دائماً موضع مشاكل مثل بداية نهاية السنة المالية والتباين في مستويات المعيشة.

[1]- المرجع السابق، ص 15.

5- تغيير الثقافة التنظيمية : إن تطبيق المقارنة المرجعية يتطلب أن تكون الثقافة التنظيمية مشجعة على ذلك ومن خلال دراسة الثقافة التنظيمية في الدول العربية ينبين أن سمات هذه الثقافة تحتاج إلى تغيير، من أهم هذه السمات ما يلي :

- ميل المنظمات الحكومية إلى تأجيل أو توفير التكاليف المترتبة على البحث عن منظمات مماثلة ناجحة وتبني أفضل الممارسات بها وتكلفة تدريب العاملين على الطرق والأساليب الجديدة وذلك لمواجهة المسائل والقضايا الأكثر إلحاحاً.

- عدم التأكيد على نشاط الأبحاث والتطوير وذلك على العكس من منظمات الأعمال.

- غياب روح المبادرة في المنظمات الحكومية والنظر إلى التجديد باعتباره عبئاً ومشكلة كبيرة.

- الخوف من الفشل بسبب المشاكل المرتبطة بموائمة الممارسات المقتبسة بظروف وأوضاع المنظمات الناقلة ومن ثم التحوط ضد أي مبادرة جديدة.

6- التأكيد على مراعاة أخلاقيات ومبادئ المقارنة المرجعية : المقارنة المرجعية ينبغي أن تتسم بالحرص على تحقيق الفائدة المشتركة للطرفين المقارن والمقارن به[1].

[1]- المرجع السابق، ص 18.

الخـــــاتمة:

تعتبر دراسة أنظمة الإدارة المحلية في الوطن العربي وسبل تطويرها من أهم الدراسات الحديثة التي تساهم في خلق التنمية والتطوير الإداري بالدول العربية حيث نلاحظ هناك اتفاق عام لدى كافة الأكاديميين والباحثين والممارسين في الدول العربية على أن هناك إخفاقات في تطبيق نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية حيث لم تتمكن الحكومات المركزية من تعزيز النهج اللامركزي بما يمكن من إحداث أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية على المستوى المحلي. فلم تمنح الوحدات المحلية السلطات والصلاحيات الكافية التي تمكنها من إعداد خطط وبرامج التنمية المختلفة و لم تتمكن قانونا من الإشراف على الكثير من المشاريع المركزية مما يؤدي إلى سوء التنفيذ وتضارب الأولويات وعدم تناغمها مع الاحتياجات المحلية للمواطنين، وقد رافق ذلك عدم توفير قدرات وإمكانات تمكن تلك المحليات من إنجاز وتحقيق أهدافها.

حيث أنه وفي ضوء تحليلنا لواقع البناء التنظيمي لوحدات الحكم المحلي في الوطن العربي، وفي محاولة للإجابة عن الإشكالية المطروحة وإبرازنا لطبيعة العلاقة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية من جهة، والعلاقة بين الوحدات المحلية فيما بينها من جهة أخرى وكذا مستويات الحكم المحلي وأساليب تشكيل المجالس المحلية والاختصاصات الممنوحة لوحدات الحكم المحلي نجد أن هناك نقص وضعف بالأداء بنسب متفاوتة بين الدول العربية، وذلك راجع إلى عدة عوامل نذكر منها: الرقابة المشددة الممارسة من طرف السلطات المركزية والتضييق الشديد في الاختصاصات. وكذلك عدم استقرار الظروف البيئية في الدول العربية – السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية – وهذه العوامل أثرت سلبا على مسار عملية التنمية والتطوير المحلي في الوطن العربي.

ولذلك فإنه على ضوء تحليل واقع البناء التنظيمي للحكم المحلي في الوطن العربي وطبيعة العلاقة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية من جهة ومستويات الإدارة المحلية من جهة أخرى وأساليب تشكيل المجالس المحلية بها. وجب طرح تصورات ورؤى مستقبلية لتطوير الحكم المحلي بما يحقق التوازن بين دور الحكومة المركزية ووحدات الحكم المحلي في تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية وضمان تنفيذ السياسة العامة بكفاءة وإتاحة القدر الكافي من المرونة وحرية اتخاذ

القرارات للوحدات المحلية. كذلك ضرورة تبني الحكومات المركزية للدول العربية للاستراتيجيات والاتجاهات الحديثة لتطوير وتحديث نظام الحكم المحلي من خلال هيكلة وحدات الحكم المحلي ومستوياته وأدواره ووظائفه، وذلك من خلال التوجه نحو تطبيق نظام الحكومة المحلية الإلكترونية وكذلك وجوب تطبيق المشاركة المجتمعية والشراكة مع القطاع الخاص والتأكيد على أهمية تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي وفتح المجال لتحقيق سبل التعاون في ما بين وحدات الحكم المحلي.

كما أنه من خلال دراسة اتجاهات تطوير الحكم المحلي في الوطن العربي ولأجل إصلاح الوحدات المكونة الحكم المحلي أمكن الخروج بالتوصيات والاقتراحات التالية :

– ضرورة إصلاح البنية التحتية لوحدات الحكم المحلي وتوفير المرافق الضرورية من مدارس ومراكز صحية ومراكز تكوين وغيرها .

– تدريب الموظفين بصفة دورية لرفع كفاءتهم المهنية وتوظيف ذو الكفاءات في الأماكن المناسبة وتحديد مسؤوليات كل موظف داخل الوحدة المحلية .

– التخلي عن سياسة التشريع الآني للحدث والتي غالبا ما تكون متأثرة بأحداث آنية، واعتماد رؤية تشريعية عامة ومستقبلية يراعى فيها كل الظروف المحيطة مع إشراك كل الطبقات الاجتماعية من منتخبين وإداريين وأساتذة جامعيين، وكذلك إشراك مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في هذا الأمر .

– تشجيع الاستثمار المحلي وذلك بتوفير البيئة القانونية والمناخ الاجتماعي لجلب الاستثمار والمستثمرين .

– يجب أن لا يكون تغيير المشاريع مرتبط بتغيير الأشخاص لكن تبعا لخطة محددة.

– الرقابة الفاعلة والفعالة على وحدات الحكم المحلي، وقياس مؤشرات الأداء و تحليلها .

– القضاء على مشكلة البطالة التي تعاني منها الدول العربية، وذلك من خلال رسم وتنفيذ سياسات وبرامج لتطوير القطاع الخاص وتطوير أسواق العمل في المنطقة العربية لتمكينها من استيعاب القوى العاملة الجديدة خاصة خريجي الجامعات والمعاهد والمراكز المتخصصة .

– تطوير القطاع الخاص، والعمل بشكل مواز نحو الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع العام للإسهام في إنجاز خطط الإصلاح الاقتصادي وتهيئة المناخ المناسب لإنجاح هذه الخطط .

– تشجيع مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني على المشاركة، وخلق الوعي بأهمية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وتفعيل دور لجان الأحياء، وتعزيز دور الإعلام للمساهمة في التنمية ونشر الوعي.

– تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالوحدات المكونة للحكم المحلي، ودعم هذه الوحدات من خلال منح سلطات واختصاصات أوسع للمجالس المحلية، مع ضمان استقلالية هذه المجالس والحد من تدخل الجهات المركزية .

– العمل على تحسين وجودة الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، وذلك من خلال لبدء بتطبيق نظام الإدارة المحلية الإلكترونية، مع ضرورة الاهتمام بإنشاء وعي جماهيري مساند للتحول إلى نظام الإدارة المحلية الإلكترونية، أي ضرورة وجود جمهور إلكتروني .

– الحفاظ على الأمن والسلامة والسكينة، كالحفاظ على نظافة الشوارع والأحياء، إعطاء منظر جمالي للمدن والقرى والأحياء من خلال القضاء على البناء الفوضوي، وإزالة البيوت القصديرية وإنشاء النوادي والحدائق العامة الخضراء المزودة بوسائل الراحة .

قائمـــة المراجع

أولا: باللغة العربية

1-الكتب

1_ابراهيم بهنسي, عبد الفتاح, التنظيم القانوني للإدارة المحلية,ط1, مصر: مكتبة الأشعار الفنية,1997.

2_الحسيني,نبيل النجار, الإدارة العامة النظرية و التطبيق, ط1, دار الأصدقاء للطباع ,1998.

3_الصغير بعلي, محمد, القانون الإداري, الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع,2004.

4_القدوة,محمود,الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة, ط1, الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع,2010.

5_الشيخلي, عبد الرزاق, الإدارة المحلية دراسة مقارنة, الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة,2001.

6-الكايد, زهير, الحكمانية قضايا و تطبيقات, مصر: المنظمة العربية للعلوم الادارية, 2003.

7_بوحوش,عمار,نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرين,ط1,الجزائر:دار العرب الإسلامي 2006.

8_بوضياف,عمار,شرح قانون البلدية,ط1,الجزائر:جسور للنشر و التوزيع,2012.

9_بيومي حجازي, عبد الفتاح, الحكومة الالكترونية بين الواقع و الطموح,ط1,مصر:دار الفكر الجامعي، 2008.

10_دمدوم,كمال,رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية, ط1, الجزائر: دار هومة, 2004.

11_محمد الصايغ, ناصر, الإدارة العامة و الإصلاح الإداري, ط1, الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ,1986.

12 _محمود الطعامنة, محمد, ومحمد عبد الوهاب, سمير, الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية.

13_محمود أبوبكر, مصطفى, الادارة العامة رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، 2009 .

14_محمد عبد العال, الديداموني محمد, الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الادارة المحلية دراسة مقارنة, ط1, 2008.

15_محمد, محمد عبد الوهاب, البيروقراطية في الادارة المحلية,ط1, مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.

16-مصطفى خاطر, أحمد, تنمية المجتمعات المحلية نموذج المشاركة في اطار ثقافة المجتمع, ط1, مصر: المكتب الجامعي الحديث, 1999.

17_سمارة الزغبي, خالد, تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها, دراسة مقارنة: المملكة المتحدة _فرنسا _ يوغوسلافيا_ مصر_ الأردن, ط3, الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع,1993.

18_سعيد تاج الدين, أحمد, ترجمة نشوى عبد الحميد, الشباب والمشاركة السياسية,ط1,الاردن.

19_عبد الرزاق الباز, داود, الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام و أعمال موظفيه ، مصر: منشأة المعارف جلال عزمي وشركاءه,2007.

20_عوابدي,عمار,مبدأ الديمقراطية الادارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري, ط1, الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية, 1984.

21_علي الخلايلة, محمد, الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة), ط1, الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

22_علي الطهراوي, هاني, قانون الادارة المحلية و الحكم المحلي في الاردن و بريطانيا, ط1, الاردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع, 2004.

23 _عقيل, ايمن, المجالس الشعبية المحلية الواقع...المشكلة...الحل, مصر: مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية للنشر, 2009.

24_فرج الطاهر, علاء, الحكومة الالكترونية بين النظرية و التطبيق, ط1, الاردن: دار الراية للنشر والتوزيع, 2010.

25_صابر, محي الدين, الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية, ط2, لبنان: المكتبة العصرية للطباعة والنشر, 1988.

26_صدوق, عمر, دروس في الهيئات المحلية المقارنة, ط1, الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية, 1980.

27_قاسم القريوتي, محمد, الاصلاح الاداري بين النظرية و التطبيق, ط1, الاردن: دار وائل للطباعة والنشر,2001.

28_رأس الجبل, حسن, الحكم الراشد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي, ط1, الجزائر: طباعة مكتبة اقرأ بقسنطينة.

29_خالد علام, أحمد, العمران والحكم المحلي في مصر, ط1, مصر: مكتبة الأنجلو المصرية للنشر والتوزيع, 2000.

30_غليون, برهان, وآخرون, حول الخيار الديمقراطي دراسة نقدية, ط1, لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 1994.

2-المذكرات

1_بومزبر, حليمة, الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد: اسقاط التجربة الجزائرية, (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير), جامعة منتوري -قسنطينة-كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، فرع الرشادة والديمقراطية، 2010.

2_بن مرسلي، رفيق، الأساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، 2011.

3_بنيني، أحمد، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية)، جامعة الحاج لخضر-باتنة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية 2005 -2006.

4_زدام، يوسف، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الانسانية في الوطن العربي، من خلال تقارير التنمية الانسانية العربية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة بن يوسف بن خدة -الجزائر- كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري،2007.

5_حسين، عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة أبوبكر بلقايد-تلمسان-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص دراسات الأورو متوسطية، 2012.

6_لبال، نصر الدين، دور الحكومة المحلية في ارساء المدن المستدامة، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص ادارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2012.

7_مزياني، فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون)، جامعة منتوري-قسنطينة-كلية الحقوق، 2005.

8_معاوي، وفاء، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر-باتنة-كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، 2009-2010.

9_عاشور، عبد الكريم، دور الادارة الالكترونية في تقديم الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)،كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2010.

10_عزيز، محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2009.

11_عميروش، احمد، الجماعات المحلية وديوان الوالي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية،2001.

12_عكوشي، عبد القادر، التنظيم في المؤسسات الادارية المحلية: دراسة ميدانية ببلدية العفرون، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، تخصص التنظيم والعمل، 2004-2005.

13_صافو، محمد، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة: دراسة حالة ولاية تسمسيلت (2002-2007)، (مدكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و والاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي و اداري.

14_قرقاح، ابتسام، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر(1989-1990)، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة الحاج لخضر-باتنة-كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة،2011.

15_خلاف، وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، جامعة منتوري-قسنطينة-كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009.

3-الندوات والمؤتمرات :

1_ بودخدخ، كريم، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الأول حول (دور القطاع الخاص في رفع تنافسية الاقتصاد الجزائري والتجهيز لمرحلة ما بعد البترول)، بعنوان (رؤية نظرية حول : استراتيجية القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، جامعة محمد الصديق بن يحي –جيجل- يومي 20-21 نوفمبر 2011.

2 _ هاني حرب، بيان، المنتدى العربي حول (الدور الجديد للقطاع الخاص في التنمية والتشغيل) المملكة المغربية، منظمة العمل العربية، 21-23 أكتوبر 2008.

3_حميطوش، يوسف، مداخلة مقدمة في اطار الملتقى الوطني حول " التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وآفاق "بعنوان (التحرك نحو الليبرالية السياسية في الجزائر)، 16-17 ديسمبر 2008.

4_مشري، مرسي، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول "التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وآفاق"، بعنوان (المجتمع المدني في الجزائر دراسة في اليات تفعيله)، 16-17 نوفمبر 2008.

5-محمود الطعامنة، محمد، ورقة بحثية قدمت في الملتقى العربي الأول "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي" بعنوان (نظم الادارة العربية –المفهوم والفلسفة والاهداف) صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أوت 2003.

6_قرزيز، محمد، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني الأول حول " التحولات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات" بعنوان (دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغير)، جامعة حسيبة بن بوعلي- الشلف-2008.

4 -القوانين والوثائق الرسمية:

1_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية لسنة 1967.

2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية لسنة 1969.

3_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن القانون البلدية.
4_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن القانون الولاية.
5_ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.
6_الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 2012.
7-دستور 1996.

5_المقالات على شبكة الانترنت :

1_الملك عبد العزيز وتنظيم الادارة المحلية من موقع: جذور الادارة المحلية www.books.google.com/html?id
2_السيد الباز، علي، الحكومة الالكترونية والادارة المحلية الالكترونية العربية، 2006، من موقع: www.f-law.nel/.../11330
3_أساليب تنظيم الادارة المحلية، من موقع:
Umpant.unorg/intradoc/groups/public/document/...unpano14887.pdf
4-أشرقت، الحكم المحلي...ما هو ولمادا نريده؟ من موقع:
www.jor.com/show.thread.php?=15362
5_الديمقراطية المحلية و مؤسسات تفعيلها من موقع: http://www.achamal.info/pdf
6-أبو زيد عبد الله، الحكمة الرشيدة و المجتمع المدني مبادئ الحكمة الرشيدة من موقع:
www.exams.arlisanat.gov.ma/...concept/201
7_بوضياف، محمد، عقد الامتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الادارة المحلية والقطاع الخاص، من موقع: http://www.drout.com/forum/show/thread.php=1505
8_بن علي، سفيان، دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي، من موقع:
Benalisoufian.arabbags.com/archive/2010/9/1006852.htmp

9-بن علي، سفيان، التسيير الجماعي والديمقراطية التشاركية في الميثاق الجماعي، من موقع:
http://google.dz/search?hl=12808
10_حمزة جبار، نور، الادارة الالكترونية في البلدان العربية، من موقع:
www.aledarah06092010
11_طامشة، بومدين، الحكم الرشيد المحلي ومشكلة بناء القدرات المحلية، من موقع:
www.univ-amado.orgattschments/120makal2pdf
12- ياسر، صالح، المجتمع المدني والديمقراطية، من موقع:
www.hespress.com/opinions/6246.htm
13_كبلو، صدقي، أفكار حول السمات الأساسية للدستور الديمقراطي، من موقع:
www.sudanile.com/...irrdex.php
14_مولاي لخضر، عبد الرزاق، العوامل المحددة لنمو القطاع الخاص بالدول النامية-دراسة حالة الجزائر- من موقع: rcwed.luedid.net/cr7/10-30a290794pdf
15-محمد عبد الوهاب، سمير، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم اداء الوحدات المحلية في الدول العربية من موقع:http://www.almoqarana.com
16_مؤسسة ظلال للتدريب و الاستشارات والخدمات الإعلامية، وحدة بناء قدرات الحكم المحلي من موقع:www.dhilal.net/local-gov-training.php.2011
17_مذكرة من الأمين العام، الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المديرية التنفيذية بمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض و تقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الموئل، الدورة 25 2001،من موقع: http://www.google.dz/search?hp
18-سادات، محمد، الادارة المحلية الالكترونية العربية، من موقع:www.f-law.net/.../11330
19 _عبد الله المغربي، محمد، نظرية الادارة المحلية، من موقع:
www.hardiscussion.com/hro5805.thml
20_عبد الله المغربي، محمد، المركزية واللامركزية في ادارة الشؤون المحلية واثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الادارية ،من موقع:www.hrdiscussion.com/hr30580.html
21_عبد النور، ناجي، نحو تفعيل دور الادارة المحلية، من موقع:

www.tomohna.com/vb/show theard.php?11483
22_عبد النور، ناجي، دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العمومية، من موقع:
www.bchaib.net/.../index.php
23-علمي، بسمة، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، ص2، من موقع:
http://wwwuniv-chlef...-n04
24_ثابت، عبد الواحد، (في الحكم المحلي)، الجمهورية نت، من موقع:
http://www.algomboriah.net
25_غانم، عبد الغاني، العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية، من موقع:
http://www.forum.univbiskra.net

6 _ المجلات الإلكترونية :

1 _ إبراهيم، خالد (الدول العربية تواجه تحديات الفقر و الحكم المحلي و تعزيز القدرات)صحيفة الوسط البحرينية ،العدد 1885 مملكة البحرين 04 /11 /2007 من موقع :
http ://www.alwasatnews.com/1885
2 _بن شريف، محمد "العمل الجمعوي و آفاق الديمقراطية التشاركية" صحيفة المثقف العدد2201 2012/08/09، من موقع :http://www.almothaqaf.com
3_بن عبد الله الدهيان، عبد الرحمان "الغدارة المحلية في المملكة بدأت حيثما نتمنى دول العالم نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد ح ع 2 " جريدة الجزيرة العدد 9958 سنة 2000 من موقع :www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1
4_جيري ،نجيب "مستقبل الديمقراطية المحلية بالمغرب بين جدلية الإداري و السياسي" مجلة الفقه والقانون، من موقع :www.majalah.new.ma
5 _مرسي، علي صالح "النظام الرئاسي والحكم المحلي" صحيفة 26 سبتمبر، العدد1370/ 2013.
6 _سالم، أكرم "فلسفة الإدارة و الحكم المحلي" الحوار المتمدن ،العدد2320 ، 06/22 2008 من موقع :www.éhewar.org/debat/show.cat.aps?cid=159
7_ عبد المنعم ،سعيد "ما بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي" مجلة آراء حرة، العدد18951 ،8جانفي من موقع: http://www.masress.com/elokhber/54152

ثانيا: بالفرنسية

1_ الكتب

1-U N D P asia-pacific regional center ,local governance and climate change ,2010 ,p7

2- hans, bjom olsen ,de centralisation and local governance modul1 definitions andconcepts 2007,p7

3-center for democracy and governance , decentralisation democratic local governance programming book, bureau for global programs fiel support and research,2000,p10

الفهرسة

فهرس الجداول :

رقم الجدول	العنـــــوان	الصفحـــة
01	مكونات الحكم المحلي الرشيد	23
02	حجم المجلس المحلي الواحد	50
03	حجم المجالس الشعبية في نمط نظام المجلسين	51
04	أساليب تشكيل المجالس المحلية في بعض الدول العربية	53
05	أهم النشاطات التي يركز عليها القطاع الخاص في الجزائر	89

فهرس الأشكال :

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	يمثل الشراكة الثلاثية	71
02	يبين دور الاستثمار في القطاع الخاص	87
03	الحكومـــة الإلكترونيـــة ومجالات تطبيقها	100
04	النموذج التقليدي لقياس الأداء المؤسسي	109
05	طبيعة العلاقة بين العناصر الأساسية للنموذج	111

فهرس الموضوعات

مقدمـــــة i

أهمية الدراسة iii

أسباب اختيار الموضوع iii

الإطار المنهجي iv

الإطار النظري v

أدبيات الدراسة v

مجال الدراسة vi

إشكالية الدراسة vii

فرضيات الدراسة viii

تقسيم الدراسة ix

الفصل الأول : الحكم المحلي مقاربـــــة معرفية 10

تمهيـــد 11

المبحث الأول: مفهومية الحكم المحلي 12

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي 12

المطلب الثاني: نشأة الحكم المحلي 15

المطلب الثالث: تعريف الحكم المحلي 18

المبحث الثاني: فلسفة وأهداف الحكم المحلي 24

المطلب الأول: فلسفة الحكم المحلي 24

المطلب الثاني: أهداف الحكم المحلي 28

المبحث الثالث: الاتجاهات الحديثة لتطوير الحكم المحلي 30
المطلب الأول: الحكومة المحلية الإلكترونية.....30
المطلب الثاني: القطاع الخاص والمجتمع المدني 34
المطلب الثالث: قياس وتقييم الأداء الموسمي لوحدات الحكم المحلي 39
المطلب الرابع: الديمقراطية المحلية 42
الفصل الثاني : تطوير الحكم المحلي في ظل التحول إلى القطاع الخاص.....45
المبحث الأول: تطوير الحكم المحلي على مستوى المجالس المحلية.....46
تمهيـــــــد: 46
المطلب الأول: من حيث مستويات المجالس المحلية وطرق تشكيلها 47
المطلب الثاني: من حيث اختصاصات المجالس المحلية 56
المطلب الثالث: من حيث علاقة المجالس المحلية بالسلطة المركزية 61
المبحث الثاني: الحكم المحلي والتحول إلى القطاع الخاص 69
المطلب الأول: الحكم المحلي في ظل الشراكة مع القطاع الخاص 69
المطلب الثاني: دور الحكم المحلي في ظل الشراكة.....75
المطلب الثالث: الحكم المحلي في ظل المنافسة.....81
الفصل الثالث : آفاق الحكم المحلي في المنطقة العربية.....85
المبحث الأول : القطاع الخاص والحكم المحلي في الوطن العربي 86
المطلب الأول : دور القطاع الخاص على المستوى المحلي.....86
المطلب الثاني : استراتيجيات تطوير القطاع الخاص في الوطن العربي :.....91
المطلب الثالث : العراقيل التي تعيق دور القطاع الخاص في الوطن العربي 95
المبحث الثاني : الحكومة المحلية الإلكترونية.....98

المطلب الأول : دواعي تبني الحكومة المحلية الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها 98
المطلب الثاني : الانتقالات إلى الحكومة المحلية الإلكترونية والصعوبات التي تواجهها.....101
المطلب الثالث : وظائف الحكومة المحلية الإلكترونية : 103
المطلب الرابع : عوامل نجاح تطبيق الحكومة المحلية الإلكترونية وعلاقتها بالقطاع الخاص 106
المبحث الثالث : تقييم الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي.....109
المطلب الأول : نماذج وأساليب تطوير معايير ومؤشرات الأداء المؤسسي 109
المطلب الثاني : المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم الأداء المؤسسي 112
المطلب الثالث : متطلبات المقارنة المرجعية في وحدات الحكم المحلي في الدول العربية 114
الخـــــاتمة: 117
قائمـــة المراجع.....120
أولا: باللغة العربية.....121
1-الكتب 121
2-المذكرات.....123
3-الندوات والمؤتمرات : 125
4 -القوانين والوثائق الرسمية: 125
5_المقالات على شبكة الانترنت : 126
ثانيا: بالفرنسية.....129
فهرس الجداول : 131
فهرس الأشكال :.....131