

تواجه الإدارة المحلية تحديات تتصل بالتحولات والتطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن بينها تداعيات ظاهرة العولمة، وكذا انتشار ظاهرة الفساد الإداري، الذي يمثل عائق أمام تطوير نظم الإدارة المحلية، مما يضطر الحكومة إلى تفعيل دور هذه المؤسسات، حتى يتوافق عملها ودورها مع مختلف الظروف والمستجدات وذلك عن طريق البحث عن الوسائل الكفيلة لترشيد وتفعيل الإدارة المحلية بهدف رفع مستوى أدائها وقدراتها، وتقليل الفساد الإداري فيها.

لذا تضمن الفصل الأول من هذه الدراسة مفهوم الفساد الإداري بدءا بتعريف الفساد ثم نتطرق إلى تعريف الفساد الإداري ومعرفة أسبابه، والوقوف على أهم آثاره، إضافة إلى تحديد مفهوم بناء قدرات الإدارة المحلية من خلال تعريف هاته الأخيرة وعوامل الأخذ بها، ثم نتناول مفهوم بناء القدرات، وفي الأخير نقوم بتحديد المقصود بالحوكمة على المستوى المحلي من خلال التطرق إلى تعريفها وعوامل ظهورها على المستوى الوطني أولا ثم على مستوى الإدارة المحلية.

المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري

سنتناول في هذا المبحث تعريف الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة .

المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري وأسبابه

1- تعريف الفساد:

أ- لغة: يعتبر الفساد ظاهرة قديمة قدم الحياة نفسها، وقد ورد ذكر الفساد إحدى عشرة مرة في القرآن الكريم، نذكر منها:

قوله تعالى « وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا » سورة المائدة: الآية 64.

وقوله تعالى « ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ

بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ » سورة الروم: الآية 41.

وقوله تعالى « وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ

مُصْلِحُونَ » سورة البقرة: الآية 11.

وحسب ابن منظور: الفساد هو نقيض الصلاح.⁽¹⁾

والفساد يعني أخذ المال ظلماً، أو يعني التلف والعطب ويراد به لغوياً الجذب والقحط.

أما في اللغة الانجليزية كلمة (corruption) يعني السبب في التغيير، من الصالح إلى السيئ (cause to change from good to bad) ، ويعني أيضاً مضاد النزاهة (dishonest)، أو الأذى (wicked)، أو السوء (bad)، تعني الفساد القابل للرشوة، وفي القاموس الفرنسي (لاروس) فقد عرف الفساد بأنه: الانحلال أو التعفن أو التلف أو جريمة موظف يتاجر بسلطته.⁽²⁾

(1) ابن منظور الإفرقي المصري، لسان العرب، ج3، بيروت: مؤسسة الأعلمي، 2005، ص335.

(2) لؤي أديب العيسى، الفساد الإداري والبطالة، الأردن: دار الكندي، 2009، ص26.

ب- الفساد اصطلاحاً:

يعتبر تعريف البنك الدولي للفساد هو التعريف الأكثر شمولية حيث عرفه على أنه سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة.⁽¹⁾

وعليه فكلمة الفساد في اللغة العربية تعني كل فعل مخالف لأوامر الشرع في القول والفعل، وهو أكثر وضوحاً منه في اللغات الأجنبية، فالفساد فيها يختلف حسب وجهات النظر وتباين الخلفيات والعادات والتقاليد والثقافة السائدة في كل بلد، وعلى العموم فالفساد هو ذلك الفعل المخالف للقانون.

تعريف الفساد الإداري:

لقد تعددت التعاريف التي تناولت الفساد الإداري تبعا لاختلاف وجهات النظر السلوكية والاجتماعية والسياسية في كل دولة.

وإن تتبعنا تطور مفهوم الفساد الإداري، فيمكن العودة إلى ما جاء به "سمبسون فيرنر (simposonwerner) الذي يرى بأن المفهوم تطور عبر ثلاث مدارس فكرية هي:

- المدرسة القيمية: وهي المدرسة التي تؤكد على المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعدّه مرضاً فردياً هداماً للشخص.

- المدرسة الوظيفية: التي تستند إلى المنهج البنيوي الوظيفي، والتي اعتبرت الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو، وثمناً لا بد من دفعه لدفع عجلة التنمية.⁽²⁾

- المدرسة ما بعد الوظيفية: ظهرت في الربع الأخير من القرن العشرين كرد فعل على تزايد الفساد وانتشاره من جهة، وعلى عيوب الفلسفة التي أسندت إليها المدرسة الوظيفية من جهة أخرى، وأكدوا على المبادئ الأخلاقية للوظيفة العامة أو الخاصة، وعارضوا الافتراضات

(1) هاشم الشمري، إثثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، الأردن: دار البازوري العلمية، 2011، ص 19.

(2) فتحة حيمر، أثر الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري، (رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006-2007)، ص 24، 19.

النظرية للوظيفيتين، محذرين الأكاديميين والمجتمع والدولة من التأثيرات المحذرة للمنهج الوظيفي.⁽¹⁾

يعرفه آخرون بأنه " استعمال للوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية وغير مالية وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية."⁽²⁾

كما أن " التعريف المجرد للفساد الإداري ينطلق من الممارسة السلوكية التي لا تخضع إلى ضابط أو معيار معين وخاصة المعايير البيروقراطية، أو كل انحراف بالسلطة العامة الممنوحة للموظفين عن الأهداف المقررة لها قانوناً."⁽³⁾

ويعرف كذلك بأنه " استغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على المصالح العامة، وسوء استخدام الموارد العامة لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق."⁽⁴⁾

أما تعريفات الفساد الإداري تراوحت ما بين تعريفات متشددة وتعريفات متساهلة يطرحها عامر الكبيسي:

حيث يعرف الفساد عند المحافظين بأنه " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية."

أما عند المتساهلين فإنه " سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي تحتمه ظروف واقعية، وتقتضيه ظروف التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات."⁽⁵⁾

من خلال التعريفات التي ذكرناها يمكن أن نستنتج التعريف التالي للفساد الإداري: هو استغلال المنصب العام لخدمة المصلحة الشخصية سواء كانت مادية أو معنوية، أو هو

(1) فتية حيمر: المرجع السابق الذكر، ص24.

(2) مهدي حسن زويلف، سليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، عمان: دار مجدلوي، 1993، ص38.

(3) محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مصر: مؤسسة دورس الدولية، 2008، ص30.

(4) لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني «أولويات العمل وآلياته»، مصر: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، 2008، ص6.

(5) عامر الكبيسي الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، الرياض: المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص9، 10.

خرق الموظف العام للأنظمة وقوانين العمل، وأخلاقيات الوظيفة والقيم المجتمعية السائدة من أجل تحقيق مصلحة شخصية.

2- أسباب الفساد الإداري:

لقد تعددت الأسباب التي أدت إلى بروز هذه الظاهرة ومن بين هذه الأسباب ما يلي:

أ - الأسباب السياسية:

- ضعف المؤسسات: فهذا الضعف يؤدي إلى تنمية الفساد وانتشاره، وتكون فيها عملية التوظيف تعتمد على المحاباة والمحسوبية ويسودها الغموض في تعاملاتها الاقتصادية، وعدم فعالية الرقابة على أنشطة الدولة.⁽¹⁾

- ضعف الإرادة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم تنفيذ وعود وبرامج الإصلاح الموضوعية، والتساهل مع المتورطين في الفساد.⁽²⁾

- عدم توفر الاستقرار السياسي نتيجة التغير السريع في عناصر السلطة الحاكمة بسبب الاضطرابات والانقلابات وغيرها.⁽³⁾

ب - الأسباب الاجتماعية:

- القيم الحضارية والاجتماعية السائدة تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري في سلوكهم، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري.⁽⁴⁾

- توظيف الانتماءات العشائرية والإقليمية والطائفية في العمل، نتيجة ارتباط الفرد بعائلته وأصدقائه مما يؤدي إلى منحهم أولوية في تقديم الخدمة أو وساطة في عملية التوظيف.

(1) عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، (رسالة ماجستير بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، تخصص إدارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر، 2008)، ص66.

(2) الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب الرجعية، بيروت: 2006، ص38.

(3) فهد بن محمد الغنام، مدى فعالية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري، (رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة السعودية، 2011)، ص28.

(4) لؤي أديب العيسى، المرجع السابق الذكر، ص44.

- قال ابن خلدون: " أن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات ولدى الحكام والمحكومين "، وهذا الفساد يكون منتشرا في البلدان التي عرف أهلها بالإسراف على الترف والرفاهية.⁽¹⁾

- انتشار الجهل وتدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد، فقد يلجأ الموظفون في كثير من الحالات إلى تعقيد الإجراءات أمام المواطن البسيط والذي يجد نفسه مضطرا لدفع الرشوة لانتهاء من معاملته في أسرع وقت.

ت - الأسباب الاقتصادية:

تلعب الظروف والعوامل الاقتصادية المتردية دورا كبيرا في ظهور الفساد الإداري في الدول النامية، وهي من بين المؤيدين للتغيير الاقتصادي للفساد نجد كالتجاوز الذي وضع المعادلة التالية: الفساد = احتكار + القدرة على التصرف - المساواة .
وتتمثل الأسباب الاقتصادية فيما يلي:

- سوء توزيع الثروة والمواد الاقتصادية على السكان بحيث يؤدي ذلك إلى التباين الطبقي واحتلال معدلات الدخل بين فئات وشرائح المجتمع⁽²⁾.

- اتساع الدور الاقتصادي للدولة؛ أي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية يؤدي إلى ظهور الفساد، فالأفراد يميلون إلى منح الرشوة للمسؤولين لتخطي القواعد والنظم والإجراءات العامة الروتينية.⁽³⁾

الخصخصة: وهي بيع المؤسسات والمرافق الحكومية للشركات التي تشتري تقوم بدفع رشوة للمسؤولين للحصول على هاته المؤسسات، خاصة في ظل المنافسة بين الشركات متعددة الجنسيات.

ث - الأسباب الإدارية:

(1) عامر الكبيسي، المرجع السابق الذكر، ص21.

(2) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، تخصص قانون عام، جامعة بسكرة، 2012-2013)، ص89.

(3) هاشم الشمري، إيثار الفتلي، المرجع السابق، ص38.

- جمود سياسات الأجور، وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش مما يدفع الموظفين إلى البحث عن مصادر أخرى، فيضطرون إلى قبول الرشاوى والهدايا.

- غياب الممارسات الديمقراطية، وضعف نظام التظلم والرقابة الشعبية والقضاء الإداري، وهذا ما يؤدي إلى شيوع ظاهرة الفساد الإداري.⁽¹⁾

- عدم وضوح تعليمات يؤدي إلى اجتهاد الشخص الذي بدوره يؤدي إلى الانحراف.

- وجود هياكل تنظيمية قديمة وعدم توزيع الاختصاصات والصلاحيات بصورة علمية وتضخيم الجهاز الإداري.⁽²⁾

وما نستنتجه أن أسباب الفساد الإداري متعددة ومتنوعة، ويرجع ذلك إلى النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، فانهدام القيم والأخلاق لدى أفراد المجتمع، وعدم موضوعية طرق التوظيف والترقية، وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وانهدام المساءلة والشفافية وغياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، وضعف مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغياب النظم الخاصة بالحوافز، وضعف التنشئة الاجتماعية وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة، وضعف الرقابة على المستوى المحلي في إطار اللامركزية، وعولمة قيم ومظاهر الفساد، كل هذا أدى إلى انتشار الفساد الإداري.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري

لقد تعددت الممارسات التي تعبر عن ظاهرة الفساد الإداري ويمكن تحديد أبرز هذه الممارسات فيما يلي:

- الرشوة: وهي ما يعطيه شخص إلى صاحب وظيفة؛ أي مكلف بخدمة عامة لتمرير أو تنفيذ أعماله، وعادة ما تكون الرشوة مالية.

(1) عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص24.

(2) سليمان أحمد اللوزي، مهدي زويلف، المرجع السابق الذكر، ص41.

- **المحاباة والمحسوبية:** وهي محاباة الأقارب والأصدقاء نتيجة الترابط القبلي، مما يؤدي إلى تفضيل مواطنين عن مواطنين آخرين، سواء في تقديم الخدمة أو في عمالة التوظيف.
- **الاحتيال:** يستخدم للحصول على منافع شخصية، ومن بعض أساليبه تجاوز القوانين عن طريق التحايل والتخلص من المسؤولية ومثال ذلك: التهرب من الضرائب.⁽¹⁾
- **الاختلاس:** هو خيانة الموظف للأمانة المادية التي في عهده ويختلف عن السرقة فهذه الأخيرة هي الاستحواذ غير المشروع من قبل الموظف على أموال وأشياء في عهدة الآخرين.
- **التآمر:** وهو إشراك الموظف في التخطيط لارتكاب عمل غير مشروع.
- **التزوير:** وذلك بالتلاعب بالوثائق الرسمية مما يؤثر سلباً على الصالح العام.
- **التقصير والإهدار:** عن طريق إضاعة الممتلكات العامة أو عدم الالتزام بأوقات العمل واستغلاله في أمور أخرى.⁽²⁾
- **سوء استعمال السلطة:** إذ يستعمل الموظفون العموميون مواقعهم وصلاحياتهم في ظل غياب الرقابة لتحقيق الأهداف والمصالح الخاصة، على حساب المصالح العامة.
- **الواسطة:** وهي أداة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يمتلك سلطة لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر، وتكون غالباً خارج اللوائح التنظيمية الرسمية.⁽³⁾
- **العمولات مقابل الصفقات:** والعمولة هي مقدار من المال يمثل نسبة مئوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسسة ويكون الطرف الثاني مقاول أو مصدر، وتصبح العمولة ثمن التواطؤ وإعطاء الآخرين ما لا يستحقونه من المال العام للدولة.⁽¹⁾

(1) عزيزة بن سميحة، دلال بن سميحة، نقشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي، "ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، جامعة بسكرة، يومي 6-7 ماي 2012، ص5.

(2) فهد بن محمد الغنام، المرجع السابق الذكر، ص23.

(3) هاشم الشمري، إيثار الفتلي، المرجع السابق الذكر، ص51.

(1) عامر الكبيسي، المرجع السابق للذكر، ص 27، 30.

(2) خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته - نحو بناء نموذج تنظيمي (أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007)، ص80.

- الإضرار بالأموال والمصالح العامة: وذلك عن طريق الاستيلاء على المال العام أو تبديده أو التفريط فيه وعدم المحافظة عليه.⁽²⁾

ومما سبق نستنتج أن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومختلفة ومتداخلة، ونتيجة لذلك لم يتم تحديد أنماط وأشكال معينة للفساد الإداري .

المطلب الثالث: آثار الفساد الإداري

هناك عدة آثار للفساد الإداري يمكن عرضها على النحو التالي:

- إحساس المواطنين بعدم الثقة في الجهاز الإداري للدولة مما يؤدي إلى وجود ميول عدائية لدى المواطنين تجاه الموظفين العاملين بهذا الجهاز الإداري، نتيجة الظلم الواقع عليهم من خلال احتكاكهم برجال الإدارة العامة.⁽¹⁾

(1) محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005، ص4.

- انتشار الفساد وزيادة مستوياته سيؤدي إلى ظهور حالات التمرد والمطالبة بالتغيير خاصة في النظام السياسي، وقد يلجأ إلى العنف والثورة.⁽²⁾
- يساهم الفساد الإداري في التقليل من شرعية النظام السياسي في نظر المواطنين وعدم الثقة في الحكومة.⁽³⁾
- كما يؤدي الفساد الإداري إلى إضعاف كفاءة العمليات الحكومية، وزيادة فرص الجريمة المنظمة، ويقلل من فعالية القرارات السياسية، كما يقود أيضا إلى استخدام غير كفى للموارد المتاحة، ويثيب المجرم على حساب النزيه.
- يخفض من الاستثمار الخاص ومن ثم يعيق النمو الاقتصادي بدرجة كبيرة.⁽⁴⁾
- تدني أخلاقيات الوظيفة وانتشار القيم العامة السلبية وهذا يؤثر مباشرة في كفاءة أداء الجهاز الإداري وفعاليته، ويمكن حصر بعض القيم السلبية فيما يلي:
 - تدني وتراجع الكفاءة الإدارية في الأجهزة الحكومية، نظرا لعدم مراعاة الموضوعية عند التعيين أو الترقية.
 - انتشار الانتهازية ومحاولات توريث الوظائف العامة في مختلف المستويات الإدارية.⁽⁵⁾
 - تدني مستوى ولاء وإخلاص الموظفين العموميين للجهاز الحكومي، مما أدى إلى تدني نوعية وجودة المنتج أو الخدمة التي يقدمها الجهاز للمستفيدين منه.⁽¹⁾
 - عرقلة التنمية الاقتصادية: يقوض الفساد الإداري من عملية التنمية الاقتصادية ويؤدي إلى عرقلتها، فالفساد له تأثير مباشر على العوامل الاقتصادية في المجتمع، وتتمثل هذه الآثار فيما يلي:

(2) خالد بن عبد الرحمن، المرجع السابق الذكر، ص 89 .

(3) فهد بن محمد الغنام، المرجع السابق الذكر، ص 32.

(4) فتية حيمر، المرجع السابق الذكر، ص 38.

(5) حاحة عبد العالي، المرجع السابق الذكر، ص 104.

(1) عبد الرحمن بن أحمد هيجان، الفساد وآثاره على الجهاز الحكومي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 21.

- يساهم الفساد الإداري في تدني كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة، وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من كلفتها.

- للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي، في الوقت الذي تسعى فيه البلدان النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات التكنولوجية.⁽²⁾

وما نخلص إليه من خلال ما سبق أن للفساد الإداري آثار خطيرة على مختلف نواحي الحياة، سواء على الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية وغيرها، فهو يؤدي إلى خلخلة منظومة القيم والمبادئ الأخلاقية في المجتمع، ويعم الفساد في الحياة، ويؤدي إلى فقدان الثقة بالدولة وقوانينها التي من واجبها حماية مصلحة المواطنين وحقوقهم، فتصبح الدولة من خلال جهازها الإداري وموظفيها هي من يهدد مصالح المواطنين ويحرمهم من حقوقهم، ويزيد من ثراء الأثرياء وفقر الفقراء، وفقدان العدالة

(2) عزيزة بن سميحة، دلال بن سميحة، المرجع السابق، ص 7.

الاجتماعية، ويضعف مؤسسات الدولة ويحرمها من فرصة الحصول على المساعدات الخارجية وفرص الاستثمار الخارجي، نتيجة السمعة السيئة التي تكتسبها من انتشار الفساد الإداري فيها، ويؤدي أيضا إلى هجرة الكفاءات، ويهدد الاستقرار السياسي، نتيجة شعور المواطنين بالظلم واليأس من جراء المعاملات السيئة لموظفي الإدارة العامة، ويعيق التنمية الإدارية، وبالتالي تخلف الجهاز الإداري وعدم قدرته على مواكبة التطورات التكنولوجية والتغيرات الحاصلة في العالم، ولهذا لابد من مكافحة الفساد الإداري بمختلف الوسائل، ولعل من أهمها تطبيق مرتكزات الحوكمة من مساءلة وشفافية والشراكة وذلك لمحاربة الفساد بمختلف أشكاله .

المبحث الثاني: مفهوم بناء القدرات للإدارة المحلية

أدى تغير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة زيادة في أعبائها ووظائفها، مما كان له الأثر البالغ في تطوير أساليبها الإدارية وتأخذ كل دولة أسلوبها الإداري بما يتناسب وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية، وعلى العموم يوجد أسلوبين للتنظيم الإداري في دول العالم، أسلوب المركزي واللامركزي، والإدارة المحلية تندرج ضمن أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي، ونتيجة التطور التكنولوجي والتغيرات الحاصلة في مطلع القرن العشرين أصبح يواجه نظام الإدارة المحلية تحديات كبيرة، أدت إلى حتمية تطويره، من خلال

تطوير المهارات والتركيز على معيار الإنجاز، وتقوية هذه الوحدات من خلال بناء قدرتها على مواجهة هاته التحديات والقيام بوظائفها، وعليه فإنه لا بد من التطرق إلى مفهوم الإدارة المحلية تم نتطرق إلى كيفية بناء قدراتها .

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

قبل التطرق إلى مفهوم الإدارة المحلية فإنه يجدر بنا الإشارة إلى اللامركزية الإدارية .
تعرف اللامركزية الإدارية بأنها النظام الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية، أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.(1)

وعليه فإن اللامركزية تقوم على فكرة إعطاء هيئات مستقلة عن الحكومة المركزية جزء من ممارسة النشاط الإداري، ويتحدد اختصاص مثل هذه الهيئات إما على أساس إقليمي وهذا ما يسمى باللامركزية الإقليمية، أو على أساس مرفقي وهو ما يسمى باللامركزية المرفقية.(1)
فاللامركزية المرفقية هي: إنشاء مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي بهدف تقديم خدمة معينة على المستوى المحلي أو الوطني.(2)

أما اللامركزية الإقليمية فهي: توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين تمثيلا صادقا ويكون لها سلطة البث والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية.(3)

(1) صافو محمد، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة،(رسالة ماجستير في العلوم السياسية والإعلام، فرع التنظيم الإداري والسياسي، جامعة الجزائر، 2002)، ص 24 .

(1) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، عمان: دار الثقافة، 2009، ص 40 .

(2) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، عمان: دار الثقافة، 2004، ص 10.

(3) محمد سليم غزوي، نظريات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن: المكتبة الوطنية، 1994، ص 7.

1- تعريف الإدارة المحلية:

هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، فضلا عن إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة.⁽⁴⁾

ويعرفها الاتجاه الإنجليزي بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون مسئولا أساسيا أمام الناخبين المحليين ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة".

أما الاتجاه الفرنسي فيعرفها بأنها: "عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها وتتطلع بتصريف شؤونها المحلية بشرط توفير عناصرها وعدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية".⁽⁵⁾

وعليه يمكن أن نستنتج أن الإدارة المحلية هي: "منح الدولة استقلالية لوحدات محلية لمباشرة شؤونها الإدارية عن طريق مجالس محلية منتخبة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية".

2- الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

يقصد بالحكم المحلي أن الدولة تتنازل عن جزء من وظائفها التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي إلى مجلس شعبي منتخب له شخصيته المعنوية ويتمتع بصورة من صور الاستقلال الذاتي ويتم تشكيله عادة بالانتخاب العام لأغلبية الأعضاء وله السلطة الكاملة فيما أنيب فيه من إصدار التشريعات المحلية وفي تنظيم وإدارة الخدمات والشؤون المحلية للإقليم الذي يقوم فيه بوساطة القيادات المحلية المتمثلة فيه.⁽¹⁾

نجد أن هناك ثلاث اتجاهات التي تناولت العلاقة بين الحكم المحلي والإدارة المحلية.

(4) عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، عمان: دار الميسرة، 2009 ص253.

(5) محمد الديدوموني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مصر: دار النهضة العربية، 2008، ص27.

(1) عبد العزيز صالح، المرجع السابق الذكر، ص257.

❖ الاتجاه أول: يرى أن هناك فروقا بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، يستند في هذا على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي الإدارة والحكم، ويمكن تلخيص أهم الفوارق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية في: (2)

- الحكم المحلي يطبق في الدول المركبة بينما الإدارة المحلية تطبق في الدول البسيطة.
- الإدارة المحلية ترتبط بالتنظيم الإداري للدول وتدرس في مادة القانون الإداري التي أنشئت بموجبه، بينما الحكم المحلي يرتبط بشكل الدولة، فهو أسلوب من أساليب التنظيم السياسي، ويدرس عادة في مادة القانون الدستوري الذي أنشئ بموجبه.
- يمارس الحكم المحلي وظائف تنفيذية، قضائية، تشريعية، بينما يقتصر نظام الإدارة المحلية على ممارسة جزء من الوظيفة التنفيذية في الدولة؛ أي الإدارية.
- نظام الإدارة المحلية يخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة، بينما الحكم المحلي يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن السلطة التشريعية.
- الحكم المحلي تمارس عليه رقابة غير مباشرة مركزية، بينما الإدارة المحلية تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية. (1)

❖ الاتجاه الثاني: يرى بأن مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان يحملان نفس المعنى.

❖ أما الاتجاه الثالث: فيرى أصحابه أن الحكم المحلي يتحقق في الدول البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية ويصبح لها دور في صنع السياسة العامة، بينما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية (2)

3- مقومات الإدارة المحلية: تقوم الإدارة المحلية على ثلاثة أركان وهي:

(2) عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 2010)، ص 57.

(1) عتيقة كواشي، المرجع السابق الذكر، ص 57.

(2) عنتر بن مرزوق، نحو بناء مقاربة إصلاحية لتفعيل دور الإدارة المحلية في الجزائر، ورقة مقدمة في الندوة العلمية الموسومة بالتشاركية بين الوحدات المحلية ورهانات التنمية المحلية: الواقع والمنشود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، يوم 6 ماي 2014، ص 3.

أ- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:

إن الحاجات الاجتماعية للسكان هي التي يمكن أن نعبر عنها بالمصالح، سواء كانت حاجات مادية كالسكن النقل المواصلات الماء والكهرباء، أو حاجات معنوية متعلقة بالنواحي الروحية والأدبية للإنسان كالأمن والنظام والتربية والتعليم والصحة والثقافة، وهي مصالح متميزة عن المصالح القومية لترعاها تلك الوحدات.⁽³⁾

وللتفرقة بين المصالح القومية والمصالح المحلية هناك معيارين وهما:

- أن يقوم المشروع بتعداد الاختصاصات على نحو محدد على سبيل الحصر، فلا يمكن للهيئات ممارسة أي نشاط غير الذي أورده المشرع، وهذا هو الأسلوب الانجليزي.⁽⁴⁾
- تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقاً لقاعدة عامة ويعرف بالأسلوب الفرنسي، وهي أن يلجأ المشروع على وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يميز اختصاصاً محلياً ويترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية ذاتها مباشرة وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.⁽¹⁾

ب- قيام مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية:

المجالس المحلية هي الهيئات التي تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصاتها،⁽²⁾ والاستقلالية تعني تمنع المجلس المحلي بنوع من الاستقلال في مواجهة الإدارة المركزية في ممارسة وإدارة الشؤون المحلية، وذلك يمنح المجالس المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي؛ أي قدرته على تحصيل الموارد المحلية، ويكون ذلك بأسلوب الانتخاب المباشر من طرف المواطنين المحليين

(3) خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط3، عمان: دار الثقافة، 1993، ص13.

(4) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق الذكر، ص13.

(1) عتيقة كواشي، المرجع السابق الذكر، ص33.

(2) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر: الدار الجامعية، 2001، ص51.

لاختيار من يمثلهم، لأن التعيين لا يعطي الحق للمواطنين المحليين المشاركة وترسيخ قيم الديمقراطية.⁽³⁾

ت - خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية:

إن الوحدات المحلية تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، وذلك لتتأكد هذه الأخيرة من أن المجالس المحلية تسير على نحو لا يتعارض مع المصلحة العامة، وضمانا للوحدة السياسية للدولة، فالوحدات المحلية تتمتع باستقلالية نسبية، وهو ما يسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية.⁽⁴⁾

وتختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية، فالرقابة الإدارية تكون بنص صريح وتكون في حدود هذا النص على خلاف الرقابة الرئاسية التي لا تحتاج إلى نص، يستطيع الرئيس الإداري الأعلى في الرقابة الرئاسية أن يصدر الأوامر والتعليمات على المرؤوسين، بينما الوصاية الإدارية لا تعطي للحكومة المركزية حق توجيه أوامر وتعليمات للهيئات اللامركزية، ولا تعطي لها أيضا حق تعديل قرارات الهيئات اللامركزية أو حلها أو إلغائها كما هو الشأن في مسألة الرقابة الرئاسية، والهدف من هذه الأخيرة هو ضمان حسن العمل الإداري، بخلاف الوصاية الإدارية التي هدفها التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية.⁽¹⁾

من خلال ما سبق يمكن القول أنه لقيام إدارة محلية يجب وجود مصالح متميزة عن المصالح القومية، ووجود مجالس منتخبة تتمتع بالاستقلالية النسبية وتخضع لوصاية السلطة المركزية، وهذه المجالس تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

4- أهداف الإدارة المحلية:

تتمثل فيما يلي:

⁽³⁾ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق الذكر، ص 49.

⁽⁴⁾ خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق الذكر، ص 57.

⁽¹⁾ محمد علي الخلايلة، نفسه، ص 54.

أ- **الأهداف السياسية:** وتتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية في: تقريب الإدارة السياسية من المواطن، حيث أن الإدارة المحلية تمكن من الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلي الحكومة.⁽²⁾

- يساهم في إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، لأن من مقوماته اعتماد مبدأ الانتخاب لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وأنماط العمل السياسي الذي سيرافقه هذا المبدأ، ومن ثم ستتحقق التعددية ويترسخ النهج الديمقراطي.⁽³⁾

ب- **الأهداف الإدارية:** وتتمثل الأهداف الإدارية في:

- تحقيق الكفاءة الإدارية.⁽⁴⁾

- القضاء على الروح البيروقراطية التي تسود الجهاز الإداري، وتنوع أساليب النشاط الإداري وقربه من المستفيدين منه، وهم أبناء المجتمع المحلي.⁽¹⁾

- يساهم نظام الإدارة المحلية في التخفيف من الأعباء الملقاة على السلطات المركزية.

- يساهم في تسهيل عملية الإصلاح الإداري، لأن أجهزة الوحدات المحلية تكون محدودة وبسيطة بخلاف الأجهزة المركزية.

ت- **الأهداف الاقتصادية والاجتماعية:**

- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف الأعباء عن مصادر الدولة التقليدية.

⁽²⁾ ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، "ورقة مقدمة في ملتقى حول التحولات السياسية وإشكاليات التنمية في الجزائر، واقع وتحديات"، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 16-17 ديسمبر 2008، ص 6.

⁽³⁾ عتيقة كواشي، المرجع السابق الذكر، ص 71.

⁽⁴⁾ خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق الذكر، ص 45.

⁽¹⁾ عبد العزيز صالح، المرجع السابق الذكر، ص 262.

- تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي وتأسيس مشروعات اقتصادية تتلاءم واحتياجات الوحدات المحلية.⁽²⁾
 - تخفيف آثار العزلة التي فرضتها المدينة الحديثة على الأفراد.
 - دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي.
 - الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم.
 - ربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية.⁽³⁾
 - ث- **الأهداف الثقافية:** بتقديم الثقافة إلى المواطنين عن طريق المكتبات العامة، وكذلك تقديم الخدمات الترفيهية كالمسرح والإذاعة والتلفزيون والسياحة الداخلية والإشراف على الحدائق العامة والمنتزهات.⁽⁴⁾
- نستخلص أن الإدارة المحلية عبارة عن نظام له مدخلات ومخرجات وهو ما يوضحه الرسم التالي:

الشكل رقم 1- يوضح الإدارة المحلية كنظام

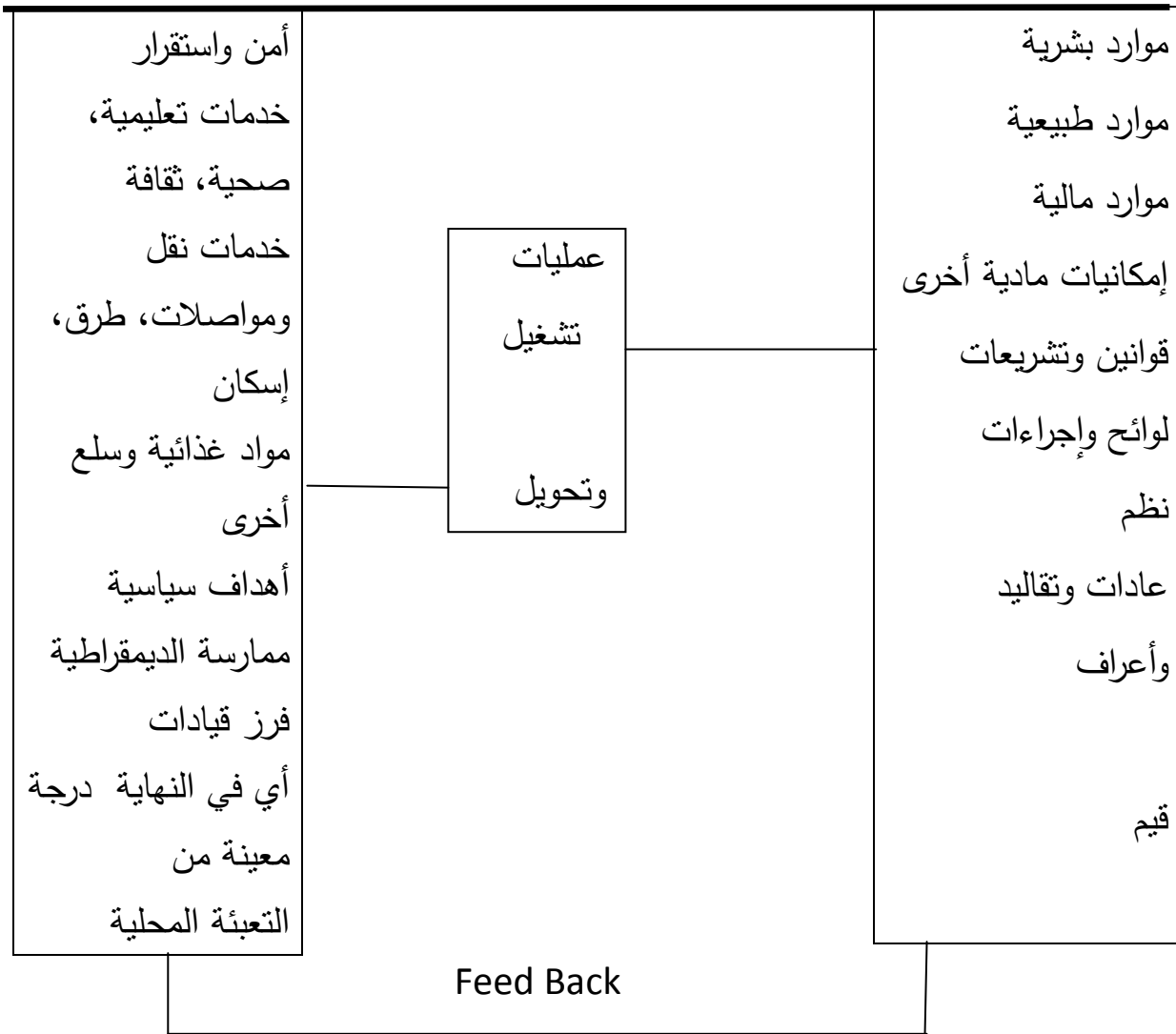
المخرجات
Outputs

المدخلات
Inputs

⁽²⁾ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق الذكر، ص 62.

⁽³⁾ خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق الذكر، ص 47.

⁽⁴⁾ ناجي عين النور، المرجع السابق الذكر، ص 7.



تغذية عكسية

المصدر: عبد المطلب عبد المجيد، المرجع السابق الذكر، ص42

المطلب الثاني: مفهوم بناء القدرات

تهدف عملية بناء القدرات إلى تقوية المؤسسات المحلية حتى تتمكن من استيعاب الموارد الجديدة واستخدامها في دعم ديناميات التنمية بعد توفير الموارد الأولية.

1- تعريف بناء القدرات:

بناء القدرات هو إستراتيجية تحقق استمرارية جهود التنمية.⁽¹⁾ وهذا يتطلب أولاً: من الضروري أن تكون لدينا فكرة عما تعنيه "القدرة"

ثانياً: تحديد العمليات أو الوسائل التي لا تعوق هي نفسها بناء القدرة كطب الإدارة يجب ألا يخلق ظروفاً أسوأ من المرض الأساسي.

كذلك يعني مفهوم بناء القدرات تدعيم قدرات المنظمة للقيام بمهامها بفاعلية وكفاءة وبصورة مستدامة من أجل تحقيق أهدافها التي تأسست من أجلها، وكذلك اعتبار بناء القدرات عملية مستمرة تشمل تنمية الموارد بكافة أشكالها البشرية والمؤسسية والمالية والمعلوماتية.⁽²⁾

أما القدرة فتتعلق بالخصائص التي تساعد في تحقيق التكامل والاستجابة والتكيف والإبداع، فالقدرة تشمل الإبداع، وإدارة التغيير المستمرة والتكيف وهذا يعني أنها تتجاوز القدرة على الاستمرار أو التكيف إلى الإبداع على ثلاث مستويات في نطاق العمل، والفعالية والعقلانية، حيث يظهر ذلك في اتساع نطاق القرارات التي تتخذ، والفعالية في القدرة على تحقيق الأهداف المقررة، والعقلانية كأسلوب لاتخاذ القرارات داخل المنظمة.⁽³⁾

وتسمح عملية تحديد القدرات للمؤسسة ب:

- معرفة الأفراد الذين لديهم الاستعدادات الضرورية لتغطية احتياجات المؤسسة المستقبلية.
- توفير الوقت لتطوير المهارات الضرورية لتقلد مسؤوليات جديدة في المستقبل.
- المراجعة الدائمة والتحقق من التوقعات.

(1) عبد المطلب غانم، إدارة التنمية بين بناء المؤسسات وبناء القدرات: تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، مصر، 2010، ص22.

(2) البرنامج التدريبي، بناء قدرات مجلس الأمناء، دليل المدرب، 2008، ص12

(3) فيريل هايدي، ترجمة: محمد قاسم القريوتي، الإدارة العامة منظور مقارن، ط2، عمان: ديوان المطبوعات الجامعية، 2014/08/20. <http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?!=227733> تم تصفح الموقع على الساعة 13:45 يوم

د.س.ن، ص66

- الاستخدام الأمثل للموارد الداخلية.⁽¹⁾

- القدرات المؤسسية هي: مجموع المعارف والمهارات والاتجاهات والنظم التي تمكن المنظمة من تنفيذ أنشطتها وتحقيق أهدافها.⁽²⁾

- المعارف: مصطلح المعارف وهو les connaissances بأنها "مجموعة المعلومات المعروفة بأنها صالحة ومقبولة، وتشمل أيضا المعطيات والأعمال، وهي تتطلب من الفرد الفصل، المزج والتفسير للمعلومات. المهارات: يعرف G-leBoterf المهارات بأنها "القدرة على تعبئة، مزج وتنسيق الموارد ضمن عملية محددة بغرض بلوغ نتيجة معينة وتكون معترف بها وقابلة للتقييم، كما يمكن أن تكون فردية أو جماعية.⁽³⁾

وعليه نستنتج التعريف التالي:

بناء القدرات يعني وضع إستراتيجية لدعم وتقوية المؤسسات الموجودة من خلال التفاعل بين المعارف والمهارات لخلق القدرة على تحقيق أهدافها بفاعلية وكفاءة. وتتمثل أهداف عملية بناء القدرات في:

- تحقيق الكفاءة والفعالية؛ أي تحقيق الأهداف المتفق عليها بشكل كفاء في حدود الزمن والموارد المتفق عليها.

- المشاركة في اتخاذ القرار.

- الاستمرارية المؤسسية.

- توليد الشعور بالمساءلة، فمفهوم بناء القدرات يساعد على توفير ثلاثة أشياء ضرورية لتفعيل عملية المساءلة والحكم الراشد وهي:

• مشاركة الفئة المعنية.

• التمثيل الجيد لكل الفئات والاستجابة لمتطلبات المجتمع المتجددة.

(1) إسماعيل حجازي، سعاد معالم ، تسيير الموارد البشرية من خلال المهارات، عمان: دار أسامة، 2013، ص55.

(2) البرنامج التدريبي، المرجع السابق الذكر، ص12.

(3) إسماعيل حجازي، معالم سعاد، المرجع السابق الذكر، ص79.

- المسؤولية لاستخدام الموارد بما يحقق الكفاءة والفعالية.

2- مكونات عملية بناء القدرات:

- الإدارة الإستراتيجية للمنظمة: وهي تحتوي على الرؤية، والرسالة والسياسات العامة للمنظمة وأعضائها.
- القدرة التنظيمية: وهي تحتوي على كل ما يخص الأنظمة الخاصة بإدارة العمل مثل: نظام شؤون الأفراد، والنظام المالي، ونظام إدارة المعلومات، والهيكل التنظيمي، واللوائح والسياسات والأنظمة الداخلية الأخرى.
- إدارة البرامج: البرامج هي عصب المنظمة، حيث أنها القناة الرئيسية لخدمة الفئة المستهدفة.
- البرامج هي الوسيلة الأساسية التي تقاس بها أداء المنظمة.
- إدارة الموارد: فالإدارة أي مدى تستطيع المنظمة الاستمرار اعتماداً على قدرتها الذاتية في تدبير التمويل اللازم.
- إدارة العلاقات: أحد العناصر المهمة لقدرة المنظمة، وهي قدرتها على إدارة العلاقات مع الأطراف المختلفة بفاعلية. (1)

3- مداخل عملية بناء القدرات:

- أولاً التدريب: يهدف إلى تطوير قدرات العاملين من خلال تلك المعلومات والفنون والمهارات المرتبطة بأداء العمل، وتحسين وتطوير سلوكيات العاملين في العمل فهو بصورة فاعلة يساهم في تطوير العلاقات البشرية داخل بيئة العمل، وهذه العلاقات تكون أقوى عندما تتوافر لدى أفراد المؤسسة تلك المهارات والقدرات المطلوبة لأداء العمل. (1)

(1) البرنامج التدريبي، المرجع السابق الذكر، ص 14.

تدريب يهدف إلى تحقيق المقومات الآتية:

- تنمية المعرفة والمعلومات.
- تنمية المهارات والقدرات.
- تنمية السلوك والاتجاهات.⁽²⁾
- التدريب يؤدي إلى تغير في المهارات.⁽³⁾

ثانيا الدعم الفني:

يهتم الدعم الفني بما يلي:

- الأنظمة: نظام التخطيط، نظام المعلومات، نظام الإدارة...، يهدف إلى تمكين المنظمة من تطوير الذاكرة المؤسسية والنظم.
- العلاقات: علاقات مع البنية الخارجية.
- المهارات والقدرات: مثل مهارات تعبئة وتنمية الموارد-التخطيط- المتابعة والتقييم.
- إعادة النظر في الدور بما يمكن الاستجابة للمجتمع.⁽⁴⁾

وهناك عدة عوامل تؤثر على عملية بناء القدرات وهي: الموارد المتوفرة، الوقت المتاح لعمليات بناء القدرات، نتائج التقييم المؤسسي، تحليل نقاط القوة والضعف، وكما أن عملية بناء القدرات هي استجابة للعمليات المعقدة اللازمة لإحداث التغيير.⁽¹⁾ ويمكن القول أن بناء قدرات الإدارة المحلية يحتاج إلى برامج تدريبية خاصة تدريب القيادة لمواكبة التطورات والتغيرات الحاصلة، من خلال إعادة النظر في رسالتها، ودورها في تحقيق التنمية المحلي

(1) نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر، 2010-2011)، ص81.

(2) محمد نصر مهنا، المرجع السابق الذكر، ص381.

(3) سعد طه غلام، التنمية والدولة، مصر: دار طيبة، 2003، ص108.

(4) البرنامج التدريبي، المرجع السابق الذكر، ص24.

(1) البرنامج التدريبي، المرجع السابق الذكر، ص24.

المبحث الثالث: مفهوم الحوكمة المحلية

يعد مفهوم الحوكمة من المفاهيم الجديدة الوافدة إلى ميدان الدراسات السياسية، إذ لحد الساعة لم يتم ضبط مضامينه المختلفة بشكل دقيق من قبل علماء السياسة، الذين يختلفون في توصيفهم ومقاربتهم للمفهوم، ويعود الفضل لعلماء الاقتصاد في إبراز هذا المصطلح السياسي الجديد المتمثل في الحوكمة أو الحكم الرشيد.

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة

هناك عدة أسباب أدت إلى ظهور هذا المفهوم سواء من الناحية الفكرية أو العملية، فما هي إلا انعكاس لتطورات وتغيرات حديثة تجلت في التغير الذي حصل في طبيعة دور الحكومة من جانب، والتطورات المنهجية والأكاديمية من جانب آخر، وتكمن أهم الأسباب العملية في:

- العولمة كمسار وما تضمنته من عمليات تتعلق أساساً بعولمة القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان.

- عولمة الآليات والأفكار الاقتصادية وهو ما أدى إلى تزايد دور القطاع الخاص.⁽¹⁾

- تنامي وتيرة العولمة وإفرازاتها المختلفة، والتي من أبرزها ظهور الدعاوى التي تنادي بضرورة مراجعة نموذج الحكم التقليدي للدولة وفسح المجال أمام وعي جماعي جديد كفيل بالتعاطي مع العديد من المشكلات الناجمة عن تنامي العولمة.⁽²⁾

- انتشار التحولات على المستوى العالمي.

- تزايد دور المنظمات الغير حكومية على المستوى الدولي.⁽³⁾

- التغيير الذي طرأ على دور الدولة فقد تحولت من فاعل رئيسي ومركزي في تخطيط وصنع السياسات العامة وتنفيذها، لتصبح اليوم الشريك الأول في إدارة شؤون الدولة والمجتمع نتيجة انتشار ظاهرة التخصيص أو الخصخصة وتعاضد دور القطاع الخاص⁽¹⁾.

- تحولات أسلوب الإدارة العامة التقليدي مثل احترام الأقدمية والتدرج الوظيفي، وظهور مجموعة أخرى من القيم تحل محلها مثل التمكين والتركيز على النتائج، والاتجاه للتركيز

(1) محمد فهم درويش، مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الراشد، مصر: دار النهضة العربية، 2010، ص174.

(2) صالح زباني، مراد بن السعيد، الحوكمة البيئية العالمية، الجزائر: دار قانة، 2010، ص12.

(3) محمد فهم درويش، المرجع السابق الذكر، ص 174.

(1) أسامة شهبان، إدارة الدولة المفاهيم والتطور، الأردن: دار الشروق، 2001، ص111.

على مصادر الانجاز والتعلم المستمر وتطوير المهارات بشكل متنوع خاصة التقنية والالكترونية.(2)

- انتشار ظاهرة الفساد وشيوعها عالميا وخاصة في الدول النامية، وكادت أن تصل في بعض الدول النقطة التي أصبح فيها النظام السياسي بكامله مهدد بالانهيار.(3)
بعد التطرق إلى أسباب العملية، نحاول الآن عرض أهم التطورات المنهجية والأكاديمية التي أثرت في بروز هذا المفهوم:

- ظهور مفاهيم جديدة للتنمية خاصة في فترة التسعينات، حيث وجد تيار عالمي يدعو إلى الديمقراطية يستند إلى الحرية الفردية والخيار الشخصي في العمل
بالسوق كالتنمية المستدامة، وتأكيد العديد من الدراسات أهمية إرساء الديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان في عملية تحقيق التنمية الاقتصادية، وظهر مفهوم جديد يتمثل في التنمية الإنسانية.(4)

لقد تعددت الأسباب لظهور مفهوم الحوكمة سواء من الناحية العملية أو الفكرية، فهناك أسباب داخلية مثل التغير في وظيفة الدولة وتزايد عدد السكان خاصة بالنسبة للدول النامية، وأسباب خارجية تتمثل في العولمة وإفرازاتها، فالدول المتقدمة أسست هذا المفهوم وفقا لأهدافها وعملت على تصديره إلى دول العالم الثالث عن طريق المؤسسات المالية الدولية.

1- تعريف الحوكمة:

أ- لغة: يعتبر مفهوم الحوكمة من المفاهيم القديمة، فمصطلح الحوكمة؛ أي "governance" باللغة الانجليزية يعود إلى الإرث الفلسفي اليوناني، وهو مشتق من الفعل اليوناني "kubera" والذي كان يعني "توجيه" بالمضامين التي استخدمها الفيلسوف أفلاطون، وقد انتقل هذا المفهوم من اللغة اليونانية إلى اللغات الأخرى، أما في اللغة العربية نلاحظ

(2) خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت: دار المنهل، 2006، ص16.

(3) أسامة شهبان، المرجع السابق الذكر، 119.

(4) محمد فهيم درويش، المرجع السابق الذكر، ص175.

تباينا واضحا في الصيغ التي تشير لهذا المصطلح، مثل الحوكمة، الحكم الراشد، الحكمانية.

ب- اصطلاحا: فالحوكمة هي ممارسة كل من الشؤون السياسية والاقتصادية والإدارية بآلياتها ومؤسساتها وعملياتها المختلفة بما يضمن تحصيل المواطنين أو الجماعات المختلفة لمصالحها وممارسة حقوقها والتزاماتها، ويكون هذا الحكم هو تحقيق العدالة والكفاءة والشفافية في استخدام الموارد الطبيعية والبشرية.⁽¹⁾

تعريف الحوكمة من قبل البنك الدولي بأنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية.

أما تعريف الحوكمة في مؤسسات القطاع التطوعي عرفت بأنها "العمليات والهياكل التي تستخدمها المؤسسات لتوجه وتدير عملياتها العامة وأنشطة برامجها.

"وقد عرفها محمد سيد أحمد أن الحوكمة هي: "تغير عن أن شيئا ما يتقرر كنظام حكم دون تخطيط مسبق ودون رسم، أو دون تحديد لنظام معين، فهو نظام ينبع من الضرورة وليس نظاما يتقرر وفق تصور سابق.⁽¹⁾

تعريف هيئة الأمم المتحدة للحوكمة: ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته، ويضم الآليات والعمليات والمؤسسات، التي من خلالها يستطيع الأفراد والجماعات التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وحل خلافاتهم.⁽²⁾

وحسب هذا التعريف تقوم الحوكمة على ثلاثة دعائم أساسية وهي:

(1) صالح زياتي، مراد بن السعيد، المرجع السابق الذكر، ص15.

(1) زهير عبد الكريم الكايد، قضايا وتطبيقات الحكمانية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص9.

(2) عبد القادر حسين، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص الدراسات الأوروبية والمتوسطية، جامعة تلمسان، 2011-2012)، ص26.

الدعامة الاقتصادية: وتتضمن عمليات صيغ القرارات التي تؤثر على أنشطة الدولة الاقتصادية وعلاقتها بالاقتصاديات الأخرى.

الدعامة السياسية: وتتضمن عمليات صيغ القرارات المتعلقة بصياغة وتكوين السياسات.

الدعامة الإدارية: وتتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات. (3)

من خلال التعريفات المقدمة فإنه لا يوجد تعريف محدد جامع للحوكمة، وف محاولة منا نستنتج التعريف التالي:

الحوكمة هي شكل جديد من التغيير الفعال للمؤسسة في كافة المستويات مع ضمان مشاركة مختلف الأطراف، المجتمع المدني والقطاع الخاص والدولة بمختلف مؤسساتها في إطار المحددة من قبل المؤسسات الدولية بهدف تحقيق التنمية المستدامة.

2- معايير الحوكمة:

لقد تعددت معايير الحوكمة حسب تعدد المساهمين في الموضوع

- معايير الحوكمة حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: المشاركة- حكم القانون- الشفافية- الاستجابة تجاه الإجماع- العدالة- الكفاءة والفعالية- المساواة- الرؤية الإستراتيجية. (1)

- معايير الحوكمة حسب رؤية البنك الدولي: تسيير بالمشاركة- تسيير دائم- تسيير شرعي ومقبول من قبل السكان- تسيير شفاف- يشجع العدالة والمساواة- قادر على تطوير الموارد وطرق التسيير الجيد- يشجع التوازن بين الأجيال- متسامح ويقبل الآراء المخالفة- قادر على تعبئة الموارد من أجل تحقيق أهداف اجتماعية- يدعم الآليات

(3) خليل حسين، المرجع السابق الذكر، ص20.

(1) يوسف أزوال، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق دراسة في واقع التجربة الجزائرية، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة باتنة، 2008-2009)، ص38.

الذاتية- يتطابق مع القانون- استعمال عقلائي وفعال للموارد- يخلق ويحفز الاحترام والثقة المتبادلة- قادر على معالجة المسائل المؤقتة- قادر على تحديد حلول وطنية والتكفل بها- يضبط أكثر مما يراقب- يوجه نحو الخدمة- روح المسؤولية وطبيعة التسهيلات.(2)

أما معايير الحوكمة حسب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فقد اكتفت بصياغة أربع مؤشرات أساسية وهي:

- دولة القانون- السيطرة على الفساد- إدارة القطاع العام- خفض النفقات العسكرية.(3)

مما سبق نستنتج أن أهم المعايير التي تتميز بها الحوكمة هي:

1- سيادة حكم القانون: لضمان العدالة الاجتماعية والاستقرار.

2- المشاركة: مشاركة كل أفراد المجتمع في صنع السياسات العامة.

3- الشفافية: إفصاح عن المعلومات والوضوح من أجل القدرة على المحاسبة.

4- المساءلة: لضمان تحقيق الأهداف وفقا للقوانين.

5- الخدماتية: وهي السعي لضمان تقديم الخدمات الأساسية.

3- دعائم الحوكمة:

تتضمن الحوكمة ثلاثة دعائم رئيسية هي: الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني.

أ- الحكومة:

تهتم الحكومة بوضع الإطار العام القانوني والتشريعي الثابت والفعال لأنشطة القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء كما تعمل على الاهتمام بالخدمات العامة التي لا يقبل عليها القطاع الخاص، وتركز على البعد الاجتماعي في تقديم الخدمات العامة وتهيئ البيئة

(2) آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي -بين النظرية والتطبيق- الجزائر أنموذجا، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، فرع رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر، 2009)، ص50.

(3) ليلي جردير، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، فرع الديمقراطية والرشادة، جامعة قسنطينة، 2010-2011)، ص50.

المساعدة على التنمية البشرية في المجتمع، غير أن تحقيق هذه الأهداف تواجه مجموعة من التحديات وهي:

- القطاع الخاص الذي يحتاج إلى بيئة مساعدة ومسايرة لمتطلبات السوق.
- المواطن الذي يحتاج إلى مزيد من الاستجابة من قبل الحكومة لاحتياجاته.
- الضغوط العالمية من قبل القوى العظمى والاتجاهات العالمية الاجتماعية الاقتصادية التي تواجه وتتحدى كيان وطبيعة الدولة وعليه فالحكومة مسؤولة على توفير البيئة المناسبة والملائمة التي تضمن تحقيق الحوكمة.⁽¹⁾

ب- القطاع الخاص:

يشمل المشاريع الاقتصادية المالية والمصرفية وكل الوظائف غير السيادية، وقد أدت التغيرات الدولية إلى تغيير الأنظمة الاقتصادية بشكل أصبحت فيه المؤسسات الخاصة تلعب دورا هاما في العملية الاقتصادية وخاصة في إحداث النقلة النوعية وخلق فرص العمل وضمان التفاعل بين الدولة والمجتمع، كما يمكن للقطاع الخاص تحقيق التنمية الاقتصادية ومن خلالها التنمية الاجتماعية والسياسية، وذلك لمساعدة الدولة في القيام بمهامها في ظل التحديات التي تواجهها، عن طريق زيادة المستوى المعيشي للأفراد عن طريق نتيجة فتح وتحريك القطاع الاقتصادي، كما يستطيع القطاع الخاص دعم التنمية المحلية نظرا لقدرته على التغلغل أكثر من الدولة داخل المجتمع، كما يلعب القطاع الخاص دورا في إرساء الشفافية ومحاربة الفساد لقدرته على الوصول إلى المعلومات وتوفيرها جيدا، ويمكن للدولة تقوية القطاع الخاص وإدامته عن طريق:

(1) زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق الذكر، ص48.

- خلق بيئة اقتصادية مشجعة ومستقرة.
 - تشجيع فرص الاستثمار المنتج بتوفير النظام التشريعي الملائم ومحاربة البيروقراطية .
 - الحفاظ على تنافسية الأسواق وتنظيمها بتطبيق القوانين المنظمة لها.
 - تحفيزه على استغلال وتنمية الموارد البشرية.
 - تسهيل فرص الاستثمار للطبقات الفقيرة بشكل متساوي، ودعمها تقنيا وماديا وقانونيا.
- وعليه فلا يمكن الاعتماد على القطاع الخاص في ترشيد الحكم إلا إذا توفرت البيئة الملائمة لوجوده. (1)

ت - المجتمع المدني

المجتمع المدني كمفهوم غربي ليس بالحديث، تعود جذوره إلى فترة النهضة الأوروبية، وارتباطه بأفكار نظرية العقد الاجتماعي لهوبزولوك وروسو، وصولا إلى الثورة الفرنسية وصعود البرجوازية الغربية في القرى الثمانية عشر التي طالبت الدولة بالحقوق المدنية والسياسية المختلفة. (1)

فالمجتمع المدني حسب "لاري دايموند" هو حيز لحياة اجتماعية منظمة تعتمد على مبادئ الإرادة والدعم الذاتي والاستقلالية عن جهاز الدولة، ويخضع هذا المجتمع لنظام قانوني أو مجموعة من القوانين والالتزامات المشتركة. (2)

(1) بلال عروفي، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية،

تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011-2012)، ص41.

(1) سمية أوشن، دور المجتمع المدني في بناء الأمن الهوياتي في العالم العربي (رسالة ماجستير في العلوم السياسية

والعلاقات الدولية، جامعة باتنة، 2008-2009)، ص18.

(2) صالح زياني، مراد بن السعيد، المرجع السابق الذكر، ص36.

وتلعب منظمات المجتمع المدني أدوارا عديدة في تحقيق التنمية الوطنية وتشجيع المشاركة المجتمعية وتقديم الحلول للالتزامات والمشكلات،⁽³⁾ كما أنه لديه القدرة على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وبذلك فهو يؤمن بيئة مساعدة ومنظمة للعمل الإنساني غير الربحي،⁽⁴⁾

من خلال إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتعمل على تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة والحصول على حق الدخول للموارد العامة، وبشكل خاص للفئات الفقيرة، لذا نجد بأن مؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها المؤسسات غير الحكومية تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيدا للحكم من خلال علاقاتها بين الفرد والحكومة ومن خلال تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية والتي يمكن استخدامها وفق الآليات التالية:

- التأثير على السياسات العامة من خلال تنمية المشاركة في الشأن العام.
- تعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات.
- مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر، أو التمويل أو الخبرة، على أداء أفضل الخدمات العامة وتحقيق رضا المواطنين.
- العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون.
- تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال اكتساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر والاختلاف.⁽¹⁾

وحتى يتمكن المجتمع المدني من تكريس الحوكمة، يجب على منظماته أن تعتمد على مبدأ الشفافية في عملية ومصادر تمويلها، وبذلك تنتقل من مفهوم المنظمات المدنية إلى التنمية.⁽²⁾

⁽³⁾ فريد راغب النجار، إدارة منظمات المجتمع المدني، الإسكندرية: الدر الجامعية، 2010، ص33.

⁽⁴⁾ وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية

الحقوق، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة باتنة، 2009-2010)، ص31.

⁽¹⁾ زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق الذكر، ص48.

من خلال ما سبق نستنتج أن كل من الدولة بمختلف مؤسساتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني في الدولة لهم دور كبير في تطبيق الحوكمة، كما أن الحوكمة تغير في المسؤوليات لان الدولة لم تصبح المسؤول الوحيد على تحقيق التنمية، بل أصبح هناك فواعل أخرى مشاركة في تحقيق ذلك.

المطلب الثاني: مفهوم الحوكمة المحلية

إن التحولات التي حدثت في نهاية القرن العشرين نحو أنظمة الحكومات الديمقراطية بدلا من الأنظمة التقليدية فرضت تحولا في نمط الإدارة وكيفية التعامل مع متطلبات المواطنين، وهذا التحول أدى إلى اتساع نطاق اللامركزية في دول العالم، فقد أصبح الناس أكثر اهتماما في المشاركة برسم السياسات واتخاذ القرارات، مثلما أصبح ينظر إلى القطاع الخاص كمشكاة للحكومات المركزية التي تسعى لإيجاد الطرق الجديدة لتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين،⁽¹⁾ وهذا ما جعل الحكومات المركزية تعيد تنظيم وهيكلتها نظامها الإدارية اللامركزية بإشراك الفواعل غير الرسمية في عمليتي تقديم الخدمات المحلية وصنع القرار في الهيئات المحلية، ويعتقد بعض المفكرين أن تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي من شأنه

(2) سفيان فوكة، مليكة بوضياف، الحكم الراشد والاستقرار السياسي ودوره في التنمية، "مداخلة مقدمة للملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر"، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، 16-17 ديسمبر 2002 ص10.

(1) زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق الذكر، ص123.

ترسيخ مبادئ وقيم الحوكمة وطنيا وتقوية الدور الذي تلعبه فواعل الحوكمة من خلال الحوكمة من الأسفل.⁽²⁾

1- تعريف الحوكمة المحلية:

عند: charlick فيرى بأن الحوكمة المحلية هي: الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي يناشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي.⁽³⁾

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيشير أن الحوكمة المحلية هي: "مجموعة العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة وتطبيقها، وهي نتيجة التفاعلات والعلاقات الشبكية بين مختلف الفواعل الاجتماعيين والحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني التي تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية والزمن والطريقة التي يتم بها تسيير الشؤون المحلية".

وعليه فالحوكمة المحلية أشمل من الحوكمة لأنها تتعلق بكيفية التخطيط وإدارة الخدمات وتنظيمها في إطار النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.⁽¹⁾

الحوكمة المحلية الراشدة: هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صربيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة الرشيدة Goodlocalgovernance على النحو التالي:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقة للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.⁽²⁾

⁽²⁾ بلال عروفي، المرجع السابق الذكر، ص46.

⁽³⁾ وفاء معاوي، المرجع السابق الذكر، ص38.

⁽¹⁾ بلال عروني، المرجع السابق الذكر، ص48.

و نستنتج التعريف التالي الحوكمة المحلية: هي الإدارة التي تقوم على التسيير العقلاني والرشد للموارد المتوفرة لديها سواء كانت مادية أو بشرية أو تقنية لتحقيق حاجات السكان المحليين، كما توفر البيئة المناسبة للمشاركة الديمقراطية للمواطنين المحليين.

2- خصائص الحوكمة المحلية:

- **المشاركة:** وتعني تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين سواء أكانوا أفراداً أو جماعات بغية المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس محلية منتخبة التي تعبر عن مصالحهم، وتلبي متطلباتهم وتعالج قضاياهم.⁽³⁾

- **الفاعلية والكفاءة:** وهي تعبر عن البعد الفني للحكومة المحلية، لأنها تتعلق بقدرة الهيئات المحلية على تحويل الموارد المتاحة إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين.⁽¹⁾

- **الشرعية:** يقصد بها ممارسة السلطات المحلية لمهامها في إدارة مؤسساتها وتنفيذ عملياتها وإجراءاتها تعتمد في ذلك على معايير مقبولة لدى مواطنيها.⁽²⁾

- **الاستجابة:** وهي محاولة الهيئات المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبهم خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوفر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.⁽³⁾

- **الشفافية:** وتشمل كل الوسائل التي تسهل وصول المواطنين المحليين إلى المعلومات وفهم لآليات صنع القرار، إن الشفافية كظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة لأنها تتيح لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حوله، وتمتلك الأنظمة

(2) بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء القدرات الإدارية المحلية ورقة مقدمة في ملتقى حول التحولات السياسية

وإشكالية التنمية في الجزائر، واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، كلية العلوم القانونية والإدارية، يومي 16-17 ديسمبر 2008، ص4.

(3) وفاء معاوي، المرجع السابق الذكر، ص39.

(1) بلال عروني، المرجع السابق الذكر، ص48.

(2) صالح زباني، مراد بن السعيد، المرجع السابق الذكر، ص31.

(3) بلال عروفي، المرجع السابق الذكر، ص48.

ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور، كما أنها تساعد على مساءلة الأجهزة المحلية لأنها توفر المعلومات للمواطن المحلي.⁽⁴⁾

- **المساءلة:** وتعني خضوع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف ذات العلاقة، فهي تخضع للمساءلة (أي الأجهزة المحلية) أمام الناخبين من ناحية، ومساءلة أمام المستويات الحكومية من جهة الأعلى من ناحية أخرى، ويترتب على كون الحكومة أكثر قربا من المواطن تعزيز المساءلة والتقليل من الفساد، فمن المفترض أن يكون المواطن المحلي على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة المحلية أكثر من درايته بتصرفات الأجهزة المركزية، الأمر الذي يتيح إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبيا.⁽¹⁾

3- فواعل الحوكمة المحلية: تقتضي وجود فواعل رسمية وغير رسمية وهي:

أ. دولة فاعلة القدرة: فلكي تتمكن الحكومة المركزية من نقل بعض اختصاصاتها للسلطات اللامركزية بما يحقق الفعالية، يجب توفر ما يلي:

- ضرورة التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة لتوفير القدر الكافي من الشفافية والمساءلة والتمثيل.

- وضع نظام رقابي فعال يسمح بمراقبة السلطات المحلية وتنظيمها.

- تغطية الحاجات المادية بما يكفل تلبية الاحتياجات الشعبية.

ب. سلطات محلية مؤهلة: أي تكون أكثر استجابة لتطلعات المواطنين.

⁽⁴⁾ نصر الدين لبال، دور الحوكمة المحلية في إرساء المدن المستدامة، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 2011-2012)، ص27.

⁽¹⁾ وفاء معاوي، المرجع السابق الذكر، ص39.

ت. مجتمع مدني مشترك: يعني ضرورة وجود مجتمع مدني منظم البنية واسع الاتصال قادر على جمع الآراء والتعبير عنها، لكي تستجيب السلطات المحلية لاحتياجات المواطنين المحليين.

ث. قطاع خاص تنافسي: يجب أن يكون القطاع الخاص مؤهلا لمساعدة الهيئات المحلية على تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.⁽²⁾

نلاحظ أن هناك العديد من الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي، وباعتبار التنمية حركة متطورة إلى الأفضل، من عدم القدرة إلى القدرة فإنه من الطبيعي أن تبدأ من نقطة ضعف القدرات على المستوى المحلي ثم تعمل في اتجاه بناء قدرات محلية قوية، وبالتالي فإنه لا يمكن بناء قدرات الإدارة المحلية دون وجودها أصلا وبمكوناتها المختلفة، كذلك فإنه عند الحديث عن السياسات المحلية يتبادر إلى الذهن التركيز على الأجهزة المحلية الرسمية، إلا أن ذلك ليس كافيا من منظور أسلوب الحوكمة المحلية لأنه يترك العديد من الأطراف الفاعلة خارج نطاق بناء القدرات، ولا يمكن القول بأن نقص قدرات الإدارة المحلية يرجع فقط إلى المجتمع المحلي ولذلك فإنه من الضروري تقييم كافة الأطراف الفاعلة.⁽¹⁾

⁽²⁾ بلال عروفي، المرجع السابق الذكر، ص50.

⁽¹⁾ وفاء معاوية، المرجع السابق الذكر، ص42.

خلاصة واستنتاجات:

في الفصل الأول من هذا المبحث، تم التطرق بداية إلى تحديد مفهوم الفساد الإداري بدءا بتعريف الفساد لغة واصطلاحا ثم تعرضنا إلى المفهوم الغربي لهذا المصطلح حيث تعددت التعاريف باختلاف المذاهب ووجهات النظر كما تعرضنا إلى تحديد أسباب ظهوره ومظاهره وآثاره السلبية كما تطرقنا أيضا إلى تحديد مفهوم بناء القدرات ومفهوم الإدارة المحلية وأوضحنا الفرق بينها وبين الحوكمة المحلية وأهدافها كما أوضحنا مداخل بناء القدرات وأهدافها لنصل في الأخير إلى تحديد مفهوم الحوكمة المحلية انطلاقا من تحديد مفهوم الحوكمة على المستوى الوطني ثم تحديده على المستوى المحلي وأهم خصائص الحوكمة المحلية ومرتكزاته وما نستنتجه من خلال ذلك هو أن:

الفساد الإداري من أخطر الظواهر نتيجة آثاره السلبية على مختلف نواحي الحياة سواء على الناحية الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية.

كما أنه يضعف مؤسسات الدولة ويعيق عملية التنمية الإدارية، ويبعد القدرات ولذلك لابد من مكافحته عن طريق مرتكزات الحوكمة المحلية.

كما أنه لتطوير وترقية الإدارة المحلية لابد من الانتقال من إدارة محلية إلى حوكمة محلية نتيجة لما تتوفر عليه هذه الأخيرة من آليات تساهم في بناء قدرات المجالس المحلية، من

خلال اشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب الحكومة التي تعنى بإصلاح نظام الإدارة المحلية وجعلها تقوم على الشفافية والمساءلة.

كما أنه لتحقيق حوكمة محلية لابد من توفير بيئة ملائمة لذلك من الناحية القانونية ومن الناحية الممارساتية.