

جامعة أبو بكر بلقايد . تلمسان .
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

محاضرات في تنمية الإدارة المحلية

مطبوعة مقدمة لطلبة السنة الثالثة

تخصص تنظيم سياسي وإداري - قسم العلوم السياسية

إعداد وتقديم: أ.د. بومدين طاشمة

أستاذ التعليم العالي قسم العلوم السياسية

السنة الجامعية:

2022/2023

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

" سِبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِیْمُ الْحَكِیْمُ "

صدق الله العظيم

(الآية 32. سورة البقرة)

”هناك إنسان ما يجلس اليوم تحت ظل شجرة ما، لأن
أحدهم غرس هذه الشجرة منذ وقت طويل“

وارين بافيت
أشهر مستثمر أمريكي

“
SOMEONE IS SITTING IN THE SHADE TODAY BECAUSE
SOMEONE PLANTED A TREE A LONG TIME AGO ”

WARREN BUFFETT

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع تنمية المجتمعات المحلية واللامركزية وتحسين أداء الإدارة المحلية. وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية تدبير شؤونهم وتحجيم أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية تنمية المجتمعات المحلية. كما جاء هذا الاتجاه في ظل التحديات التي أصبح يتعين على الحكومات المركزية أن تواجهها مع بداية الألفية الثالثة وما رافق ذلك من تغيرات على المستوى العالمي (الضغوط الخارجية المتزايدة مستهدفة التأثير على هيكل النظام الإداري من أجل ترشيدها، سلسلة التقارير الدولية حول الوضعية السيئة التي تتخبط فيها الإدارة المحلية في المجتمعات النامية...)، أو على المستوى المحلي (ضعف أداء الإدارة المحلية وعدم قدرتها على التجاوب مع المواطن والرداءة في تقديم الخدمات للمواطن المحلي).

وبهذا فإن التطورات المعاصرة وبخاصة ظاهرة العولمة وضعت الكثير من الضغوطات والمطالب على السلطات المحلية، لتطور وتحسن أدائها وقدراتها على تنمية المجتمع المحلي وتحسين الخدمات للمواطنين المحليين. وفي ظل هذه التطورات، ظهرت مفاهيم ومبادئ إدارية تعكس التطورات والتحويلات التي حدثت في دور المحليات وفي تنظيمها. ومن هذه المفاهيم والأساليب الإدارية: الحوكمة المحلية، ودعم اللامركزية وتنمية قدرات الإدارة المحلية، كلها مفاهيم وأساليب تؤكد أن الحكومة المركزية لم تعد قادرة على القيام بجميع الوظائف وحدها، الأمر الذي يشير إلى ضرورة وجود قدرات مؤسسية وأطراف فاعلة على المستوى المحلي تستطيع أن تستوعب ما يوكل إليها من مسؤوليات تعبئة وإدارة الموارد لخدمة التنمية المحلية الشاملة والمستدامة. والبحث عن الأسلوب الناجع والأمثل لإدارة تنمية المجتمع المحلي، وكيفية تحقيق أعلى درجات الكفاءة والفاعلية في ضوء الإمكانيات والموارد المتاحة والأهداف الموضوعية، ووسيلة الوصول للتوازن في العلاقة ما بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية في إطار من وحدة الدولة وهيبته وسيادتها الوطنية، وتمكين المجتمع المحلي وتحقيق أهدافه في الرقي والتنمية بما يحقق الحياة الكريمة للأجيال كافة.

وقد جاءت هذه المطبوعة في أربعة فصول تتناول في فصلها الأول التأصيل النظري للإدارة المحلية وتنمية المجتمع المحلي وذلك من خلال التعرض إلى مختلف الاجتهادات لتعريف المفهومين، كما حاولنا عقد مقارنة بين مفهوم الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي وذلك حتى نتقأى اللبس المفاهيمي، والخلط في استخدام المصطلحين.

أما الفصل الثاني فيعرض دراسة أسلوبين في إدارة التنمية المحلية، الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي.

أما الفصل الثالث فقد خُصصَ لدراسة المشاركة المجتمعية وأهميتها ودورها في تحسين أداء الإدارة المحلية.

وفي الفصل الرابع نقوم بدراسة أهم الأطراف الفاعلة في عملية تنمية المجتمع المحلي بالتركيز على أهم شركائها كالدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والأحزاب السياسية، والجامعات ومراكز البحوث العلمية معتبرين في ذلك أن تحسين أداء الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المحلية ورفع مستوى المعيشة في مختلف مناطق البلاد خاصة في المناطق الأقل نمواً، لا يتجسد في الواقع إلا من خلال العمل على تحقيق درجة عالية من التكامل والتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية، وخاصة التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والشعبية.

وهكذا، تغطي فصول المطبوعة كثيراً من جوانب القضية موضع الاهتمام بمعالجات ومقاربات لا تنقصها الموضوعية، والجدة والصراحة، مما يعطي قيمة للإصدار ويجعله مصدراً مفيداً للباحثين المهتمين بحاضر ومستقبل تنمية المجتمع المحلي وتحسين أداء الإدارة المحلية في أرجاء وطننا الحبيب.

ونسعى من خلال هذا العمل أن نحقق مجموعة الأهداف التالية:

أولاً: أن نضع بين أيدي القارئ بعض القضايا والإشكاليات المطروحة على مستوى التنظير وعلى مستوى الممارسة.

ثانياً: تتبع أهميته من الناحية العلمية في التأصيل النظري لمفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي ومفهوم تنمية المجتمع المحلي وإلقاء الضوء على بعض المفاهيم والأفكار

التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها. أما من الناحية العملية فأهمية هذه الدراسة تنصب مباشرة في البحث عن الوسائل الكفيلة لحشد جهود المجتمع المحلية لرفع مستوى أداء الإدارة المحلية.

ثالثا: أهمية الموضوع وألويته وراهنتيه، وارتباط الحديث عنه في الملتقيات وورشات الإصلاح سواء تعلق الأمر بالإصلاح الدستوري أو السياسي أو الإداري أو غير ذلك من مجالات الإصلاح، بل إن هناك إجماع على أن تنمية الإدارة وإدارة التنمية المحلية وبناء قدراتها وتحسين أدائها وإصلاحها هو البوابة الحقيقية لأي إصلاح حقيقي، وهناك شبه يقين بأن تنمية المجتمعات المحلية وتمكين المواطن المحلي تشكل الأرضية والمنطلق للانتقال سلس إلى الديمقراطية التشاركية.

رابعا: باستقراء لجل ما كتب يلاحظ أن هناك اجتهادات قيمة، ومحاولات موفقة، ولكن قاسمها المشترك غياب ذلك الخيط الناظم بين الحديث عن واقع الإدارة المحلية ومحاولات تنميتها، وكذا بين ربط الحديث عن الإدارة المحلية في بعدها الزمني ليشمل الحديث عن الماضي والحاضر والمستقبل حتى تتحقق الشمولية في النظرة والتكامل في التصور، ويحقق البحث العلمي مبتغاه في الواقع.

وبانتهاء المطبوعة أقول ما قاله "العماد الأصفهاني" من قبل : "...إني رأيت أنه لا يكتب أحدا كتابا في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر على استيلاء النقص على جملة البشر...".

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

وعلى الله قصد السبيل.

المؤلف

الأستاذ الدكتور بومدين طاشمة

Boumediene.z68@gmail.com

الفصل الأول

التأصيل النظري للإدارة المحلية وتنمية المجتمع المحلي

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية

ثانياً: مفهوم الحكم المحلي

المبحث الثاني: تنمية المجتمع المحلي

أولاً: تعريف مفهوم تنمية المجتمع المحلي

ثانياً: مبادئ وأهداف تنمية المجتمع المحلي

ثالثاً: معوقات تنمية المجتمع المحلي

رابعاً: حاجة تنمية المجتمع المحلي إلى التمويل وتطور أساليبه

الفصل الأول

التأصيل النظري للإدارة المحلية وتنمية المجتمع المحلي

مقدمة:

عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامي إلا بعد قيام الدولة الوطنية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا لا محيد عنه.

إن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب. فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر، وبعيت دراسة الإدارة المحلية فرعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته (1).

بناء على ذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي إنجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832 ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها. أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833 ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884 (2).

ومن هنا فإن دراسة هذا الفصل تتبع أهميته من الناحية العلمية في التأصيل النظري لمفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي ومفهوم تنمية المجتمع المحلي وإلقاء الضوء على بعض المفاهيم والأفكار التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها. أما من

¹ عبد المحسن محمد الرشود، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، الرياض: دار الشبل للنشر والتوزيع، 1419هـ، ص36.

² المؤتمر العربي الثالث حول الإدارة المحلية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أبريل 2005، ص 198.

الناحية العملية فأهمية هذه الدراسة تنصب مباشرة في البحث عن الوسائل الكفيلة لحشد جهود المجتمع المحلية لرفع مستوى أداء الإدارة المحلية.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي:

حاولت الطرق والأساليب الإدارية إيجاد صيغ إدارية وسياسية قادرة على السيطرة على الوحدات الإدارية في الدولة، فكانت صيغة الحكم المركزي مقابل الحكم اللامركزي، والإدارة المباشرة مقابل تفويض الصلاحيات والسلطات، ومن هنا تبلورت فكرة ما بات يعرف في الفكر النظري "بالحكم المحلي" أو "الإدارة المحلية" كواقع إداري جديد، وأصبحت مصطلحات لها أركانها ومميزاتها، وتتناها العديد من دول العالم في سبيل إدارة هيئاتها المحلية.

وعليه، نحاول من خلال هذا المبحث دراسة مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي وذلك من خلال التعرض إلى مختلف الاجتهادات لتعرف المفهومين، كما نحاول عقد مقارنة بينهما حتى نتفادى اللبس المفاهيمي، والخلط في استخدام المصطلحين.

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية:

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن آل مفكر آن ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب في اللامركزية الإدارية تقوم بموجبه الحكومة المركزية بتفويض جزء من صلاحياتها إلى السلطات المحلية في المناطق والأقاليم المختلف.

أما موسوعة الحكم المحلي الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية، فتعتبرها: أسلوب إداري، بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية، وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون⁽¹⁾.

¹ موسوعة الحكم المحلي الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية. الجزء الأول، ص 211 .

في حين أن هناك من يعتبر أن الإدارة المحلية هي: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المتخصصة، على أساس إقليمي لقياس ما يعهد به إليها تحت رقابة السلطة. وعرفها الأستاذ "عبد الرزاق الشبخلي" بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها(1).

وينظر الأستاذ "خالد الزعبي" للإدارة المحلية على أنها "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"(2). وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات تتمثل بما يلي:

1- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية:

¹ عبد الرزاق الشبخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية -دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 23 سبتمبر 200، ص 13.

² خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 23.

قبل البدء بالحديث عن هذا العنصر لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كما يطلق عليها البعض، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تمامًا كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصًا حقيقيًا، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها" (1).

إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات "تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها وممثلها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادرًا على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها" (2).

2- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها "ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم أن الانتخاب هو

1 - فاطمة ربابعة، "دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1990، ص 35.

2 - محمد نور عبد الرازق، "استقلال الإدارة المحلية في مصر"، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، 1974.

الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي" (1).

فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها. لاشك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحثهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين. ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية وبيقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتتوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

3- تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى الأستاذ "حسن عواضة" أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد

¹ - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.

إصدار الأوامر أما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه " (1).

فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركناً من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها:

1- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

2- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.

3- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام.

4- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن (2).

أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية: دراسة في عوامل تعثر الإدارة المحلية وعوامل نجاحها:

¹ - حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1983.

² - عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق الذكر، ص 85.

يمكن طرح العوامل والأسس التالية والتي تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

1- **العامل الإداري والفني**، يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية، من منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية، حيث أن هناك بعض المشكلات التي تواجه عمليات التنفيذ منها عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات، وضعف عمليات التخطيط لتطبيق اللامركزية، وعدم كفاية الموارد، إن هناك كثير من المحليات لا تتوافر لها البنية الفنية والإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها الهامشية، ويرجع سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة لتلك الكوادر

2- **العامل الاقتصادي**: يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نموًا وازدهارًا يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية التي تبطل عملية التعبئة ، ولذلك فهم يرون أن أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية، وفي هذا الصدد يبين رائد الفكر الإداري الحديث الأستاذ "فرد ريجز" «Fred Riggs» أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة وبذلك فإن منح صلاحيات ومسئوليات واسعة واستقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.

3- **العامل السياسي وفلسفة الحكم**، إن الطبقات الحاكمة في الدول النامية Dominant Classes تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.

4- **العامل الاجتماعي**: تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية وعشائرية ، وطموحات إقليمية تعتر بهويتها المحلية، بشكل قد يهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول، وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة في غاية الأهمية والحساسية، الأمر الذي تؤمن من خلاله بعدم منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة، وتمارس عليها

رقابة تتصف بالمغالاة والشدة في كثير من جوانبها، كل ذلك مدفوعاً بهاجس الخوف من تفتت النسيج الوطني والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.

5- **حادثة النظام المحلي** : إن مقومة حادثة النظام المحلي في الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولى مراحل بنجاح، علماً بأن بعض تلك الأنظمة قد تجاوز عمره نصف قرن ولا يزال يعاني من نقص واضح في الاختصاصات والمسئوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع.

فلسفة الإدارة المحلية وعوامل نجاحها:

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها، ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة. بهذا القصد تحاول فلسفة الإدارة المحلية الإجابة على تساؤل رئيسي مفاده: لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

هذا السؤال يقودنا إلى البحث عن المنهج والفلسفة التي تتبناها الدولة في إدارة المرافق والمؤسسات على مستوى الوحدات المحلية، حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين، قد يكون هو الدافع الرئيس لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بمواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لذا، إذا كانت الحكومة المركزية في عملية إصلاحها للإدارة المحلية جادة في منح المزيد من الصلاحيات والمسئوليات للوحدات المحلية، فلا بد من توفير مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح النهج اللامركزي ، هذه العوامل يمكن تحديدها في النقاط التالية:

- استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام

- بوظائفهم في المحليات التي يديرونها، وهذا يعني استعداد القيادة السياسية وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات إلى قادة الوحدات المحلية.
- وضع تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من الوحدات المحلية والحكومة المركزية ، وذلك بُغية تعزيز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون في إدارة المرافق العامة والمحلية.
 - توفير الرغبة لدى موظفي الحكومة المركزية بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات.
 - توفير الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود (1).
 - تقسيم العمل والنشاطات بين آل من الحكومة المركزية والمحليات، نظراً لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
 - ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.
 - أهمية إشراف المواطنين في إدارة شئونهم، وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى.
 - التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفاعلية.
 - تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.
 - تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

¹ - محمد طعمانة، "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 9 ، العدد 30، 2002، ص 62.

ثانياً: مفهوم الحكم المحلي (Local Government):

لقد ظهر مفهوم الحكم المحلي في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها من ناحية، والتوسع الكيفي في حقوق ومطالب المواطنين من ناحية أخرى، كما ساعد على ظهوره تباين الحاجات والمطالب والخدمات المحلية وتنوعها، في مقابل عدم قدرة الحكومات المركزية على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية⁽¹⁾.

فالحكم المحلي يمثل اللامركزية الإقليمية، وهو كيفية توزيع وتقاسم السلطات والمسئوليات بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية في المناطق الجغرافية المختلفة. على أن تتوفر في كل منها مجموعة من العناصر والمقومات من أهمها: الاعتراف بشخصيتها القانونية، ولديها المقدرة على تكوين وحشد موارد مالية خاصة بها، في إطار من الرقابة تمارسه الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾. ويرى آخرون أن الحكم المحلي هو نظام الحكم الذي يتم بموجبه ممارسة الحكم الذاتي في منطقة جغرافية محصورة ضمن الدولة، بواسطة مشاركة سكان تلك المنطقة في إدارة شؤونهم ضمن استقلالية يضمنها دستور وقوانين الدولة الأساسية⁽³⁾.

وهنا نلاحظ أن الدراسات والأبحاث تكاد تُجمع على أربع وظائف رئيسة للحكم المحلي:

- **وظيفة سياسية** وتشمل التمثيل الديمقراطي والمشاركة الشعبية في العملية الانتخابية المحلية وهي أساس التنمية السياسية للمجتمع، وغيابها يعتبر أهم مشاكل الحكم المحلي.
- **وظيفية خدمية** وتشمل تأمين وتقديم وتوفير الخدمات والبرامج البلدية لعموم المواطنين في مناطق سكنهم، ومشاركتهم في توزيع السلطة ما بينهم وبين الحكومة.
- **وظيفة تنموية** وتشمل الدور التنموي المحلي في إطار الرؤية التنموية العامة على ال صعد المحلية والإقليمية والوطنية.

1 - سمير عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،

جامعة القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2010، ص 5 .

2 المرجع نفسه، ص 53.

3 المرجع نفسه، ص 53.

. **وظيفة تشريعية:** من خلال تطوير قدرات محلية، ليصبح الحكم المحلي قادراً على صياغة التشريعات اللازمة بما يحقق ديمقراطية حقيقية، ويكون بذلك القرار نابعاً من المواطن نفسه، لأن الهيئات المحلية هي الأقدر على ترجمة رغبات المواطنين.

وفي إطار التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، نجد بعض الدارسين والممارسين للإدارة يخلطون بين المفهومين، الأمر الذي أدى إلى الوقوع في مشكلة اللبس المفاهيمي والخلط المصطلحي في التعبير عن الهيئات والسلطات ذات البعد المحلي. ومن هنا نحاول عقد مقارنة بين المفهومين لتوضيح الفرق بينهما، وذلك من خلال الجدول التالي:

جدول رقم (1)

مقارنة بين "الإدارة المحلية" و"الحكم المحلي"⁽¹⁾.

| وجه الاختلاف | الإدارة المحلية | الحكم المحلي |
|-------------------|--|---|
| النشأة | تنشأ بموجب القانون واللوائح. | ينشأ بموجب الدستور/النظام الأساسي |
| الاختصاص | تنفيذي فقط، تختص بأقاليم ذات خصائص سكانية واقتصادية محددة متجانسة. | قضائي، تشريعي، تنفيذي، وتمثل في الحكومات الفيدرالية والاتحادية. |
| الارتباط | ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وتعتبر من أساليب التنظيم الإداري. | يرتبط بشكل الدولة ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي. |
| مدى ثبات الاختصاص | اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصان. | يتمتع اختصاصها بدرجة ثبات عالية نسبياً. |
| الاستقلالية | أجهزة إدارية تنفيذية مستقلة نسبياً عن الحكم المركزي. | أجهزة تنفيذية مستقلة نسبياً عن الحكم المركزي. |

¹ أيمن المعاني، ومحمود أبو فارس، نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية عمان: مركز ياسين، 1995، ص 38.

| | | |
|-----------|-------------------------------------|--|
| الصلاحيات | ممنوحة بموجب التشريع القانوني. | ممنوحة بموجب التشريع ولا تُنزع إلا بقرار الهيئة التشريعية. |
| الرقابة | تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية. | تمارس عليه رقابة غير مباشرة من السلطة المركزية |

وفي سياق التمييز بين المفهومين، سوف نفرق بين ثلاثة اتجاهات نظرية نستعرضها كما يلي:

الاتجاه الأول: يعتبر الإدارة المحلية هي لامركزية إدارية لتوزيع الوظائف الإدارية ما بين الحكومة المركزية والهيئة المحلية، في حين أن الحكم المحلي هو لامركزية سياسية لتوزيع الوظائف السياسية بينهما، فضلا عن حصر الإدارة المحلية بالجوانب التنفيذية فقط، واتساع نطاق الحكم المحلي ليشمل صلاحيات سياسية وتوجيهية.

أما الاتجاه الثاني: فيعتبر أن الإدارة المحلية ما هي إلا خطوة باتجاه الحكم المحلي، بدءاً من تفويض الصلاحيات الإدارية للمستوى المحلي وصولاً للاستقلالية التامة.

في حين أن الاتجاه الثالث يرى أنه لا يوجد فرقاً بين كلا المصطلحين، وأن كل منهما يعبر عن نفس المفهوم من خلال الممارسة الفعلية رغم الاختلاف الظاهري بينهما.

وبرغم اختلاف وجهات النظر الواردة في الاتجاهات الثلاثة سابقة الذكر، فإن تلك الاتجاهات وإن اختلفت فإنها تنطلق من رؤية ثلاثية الأبعاد لعناصر الهيئات المحلية والتي تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية وهي الاستقلالية والتمثيلية والتمايزية.

فمن ناحية **الاستقلالية** فهي تعني: تمتع الوحدة المحلية /الهيئة المحلية، بقدر من الاستقلالية ضمن حدود إقليمية معترف بها، ولها شخصيتها الاعتبارية، وتحدد علاقتها بالسلطة المركزية عبر نظام لا مركزي، يشمل النواحي الإدارية والمالية ضمن ضوابط قانونية ورقابية معينة.

أما فيما يخص **التمثيلية** فهي أن مجالس تلك الوحدات والهيئات المحلية، إنما تأتي عبر صناديق الانتخابات من خلال الاختيار الحر للمواطنين لممثليهم تعبيراً عن مصالحهم وخياراتهم.

وتمايزية هذه الوحدات تنطلق من كلا المبدأين السابقين، كحصيلة مكملة لاستقلالها وتمثيلها، وتقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن غيرها من المجتمعات.

وإجمالاً لكل ما قيل فيما يتعلق بالفروق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، نجد أن "الإدارة المحلية" هي الاصطلاح العلمي والعملية الأكثر تعبيراً عن أسلوب الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: تنمية المجتمع المحلي:

ظهرت فكرة التنمية المحلية في الثلاثينيات والأربعينيات من القرن الماضي -أو ما يعرف في أدبيات علم اجتماع التنمية وعلم الإدارة بـ "تنمية المجتمع المحلي" - لمواجهة بعض أوضاع التخلف في القطاع الريفي، عن طريق تنفيذ بعض المشروعات الإصلاحية في القرى، ثم أصبحت حركة إنسانية تستهدف النهوض بالريف والحضر على أساس من تكامل الجهود الذاتية للمجتمع والمنظمات التطوعية والجهود الحكومية للعمل معا فيما يتصل بتحديد الاحتياجات والمشكلات المجتمعية وترتيبها وفق أولويات يتفق عليها، وتنفيذ المشروعات التي يختارونها ارتباطاً بأهميتها وبالإمكانات المتاحة. ويتوقف نجاح عملية تنمية المجتمع المحلي وبرامجها على المشاركة النشطة من جانب المواطنين في تحديد هذه البرامج وتدعيمها والانتماء إليها، وهذا هو الذي يعطي هذه العملية صفات الحركة المستمرة الدائمة لها الاستمرار والاستقرار على مضمون وأهداف واضحة.

وبناء على هذا الطرح نحاول من خلال هذا المبحث الوقوف على تحديد مفهوم تنمية المجتمع المحلي، حيث اجتهدت العديد من أدبيات علم اجتماع التنمية وعلم الإدارة في تحديد مفهوم "تنمية المجتمع المحلي" مبرزة في ذلك على أنه يُعد كفرع من فروع التنمية الشاملة للمجتمع.

كما نسعى من خلال دراسة هذا المبحث الوقوف على أهم أهداف تنمية المجتمع المحلي والتي تعد متنوعة بتنوع الاحتياجات، دون أن نغفل على دراسة المعوقات المتنوعة والمتباينة للتنمية المحلية منها: المعوقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية والقانونية .

كما نحاول من خلال هذا المبحث أيضا تحديد مبادئ تنمية المجتمع المحلي أبرزها: مبدأ الشمولية، مبدأ التكامل، مبدأ التوازن، ومبدأ المشاركة.

إلى جانب ذلك حاولنا دراسة أهم مصادر تمويل تنمية المجتمع المحلي أما مصادر تمويل تنمية المجتمع المحلي فهي التمويل المحلي وشروطه ومصادره الذاتية للبلديات والخارجية من المنظمات الأممية وبنوك التنمية الإقليمية.

أولاً: تعريف مفهوم تنمية المجتمع المحلي:

يعرف مفهوم تنمية المجتمع المحلي على أنه عملية ديناميكية تسترعي اهتمام الأهالي وتشدهم إليها وتحركهم نحو تحسين أحوالهم المعيشية ومواجهة وحل مشاكلهم بالأسلوب الذي يتفق مع اهتماماتهم وإمكانياتهم.

ويصفها الأستاذ "عبد الحميد عبد المطلب" بأنها: "مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود الذاتية والجهود الحكومية، لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في منظومة التنمية الوطنية الشاملة، لتشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى الوطني"⁽¹⁾.

فتنمية المجتمع المحلي تبرز هنا كفرع من فروع التنمية الشاملة للمجتمع، وتتناول تنمية المجتمع، كما تعد نظاماً فرعياً في نظام التنمية الشاملة، التي تعتبر عملية مجتمعية شاملة ومتكاملة تمس كل أبعاد ومستويات المجتمع، وقد أدى هذا الترابط العضوي بين التنمية الشاملة وتنمية المجتمع المحلي، إلى ضرورة أن يعكس مفهوم هذه الأخيرة الخصائص والأبعاد الأساسية لمفهوم التنمية الشاملة ولكن على المستوى المحلي، فتنمية المجتمع المحلي كما يتضح لنا من لفظ "محلي" تهتم بتنمية الوحدات الجغرافية الريفية أو الحضرية الجزئية، مما سهل حصر احتياجاتها وتحليل مشكلاتها ضمن أولوياتها المحلية.

كما تُعرف كذلك بأنها: "عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية، تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، تقودها القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع وحدات الدولة"⁽²⁾.

¹ - عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص 13.

² - المرجع نفسه، ص 13.

ويرى آخر أن تنمية المجتمع المحلي باعتبارها جماعة من الناس يعيشون في مجتمع محلي معين، يتخذون قرارات تتعلق بالبدء في القيام بعمل اجتماعي لتغيير ظروفهم وأوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁾.

ما يمكن استنتاجه من هذا التعريف أنه يؤكد على أهمية التنمية من خلال مدخل التنمية بالمعايشة⁽²⁾ مركزا على أن تنمية المجتمع المحلي تعتمد على الجهود الذاتية لتحسين الأوضاع المجتمعية في ضوء أهداف متعارف عليها.

وليس بعيدا عن هذا التعريف، نجد عدة تعريفات أخرى تتبناها المنظمات العالمية، فقد صدرت دراسة عن **هيئة الأمم المتحدة** عام 1963 بعنوان "تنمية المجتمع المحلي والتنمية القومية" حاولت إيجاد صيغة للربط بين برامج العمل المحلية والبرامج المنفذة على المستوى القومي. كما عرفت هيئة الأمم المتحدة في نفس العام التنمية الاجتماعية بأنها عملية تستهدف تطوير وتنمية قدرات أهالي المجتمع المحلي بواسطة الدعم الفني والمالي الحكومي والأهالي بهدف العمل مع المواطنين من خلال ثقافتهم بما يؤدي إلى تحقيق العمل الإنمائي من الداخل⁽³⁾.

ويعرف البنك الدولي (World Bank) التنمية المحلية باعتبارها نوعا من المشاركة بين السلطات المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية، بهدف بناء قدرات الاقتصادية لمنطقة محلية معينة، بهدف رفع مستواها الاقتصادي في المستقبل وتحسين نوعية الحياة للجميع. وتركز التنمية الاقتصادية على التهيئة بيئة الأعمال لرفع قدراتها التنافسية وتوفير فرص عمل وتحسين مستوى الدخل، وذلك من خلال التأكد من

¹ - يقصد بمدخل التنمية بالمعايشة حث الأهالي على استحداث التغيرات المستهدفة من الداخل، إلى أن يصلوا إلى درجة من النضج الذاتي بما يمكنهم من مواجهة مشكلاتهم بأنفسهم.

² - ابراهيم عبد الرحمن رجب، مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي، القاهرة: مكتبة وهبة، 1990، ص 13.

³ - رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، الإسكندرية: دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر، 2011، ص 22.

ملائمة بيئة الأعمال للمشروعات المحلية، وتدعيم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية (1).

وتستخدم منظمة العمل الدولية (International Labor Organization) أيضا تعريفا للتنمية المحلية، باعتبارها عملية مشاركة بين القطاعين العام والخاص العاملين في منطقة معينة، بهدف تصميم وتنفيذ إستراتيجية تنمية موحدة، من خلال تعظيم الاستفادة من الموارد المحلية والميزة التنافسية لهذه المنطقة بهدف توفير فرص للعمل اللائق وتنشيط النشاط الاقتصادي (2).

وعلى هذا تعرف تنمية المجتمع المحلي بأنها عملية تتحدد وتتعاون فيها جهود المواطنين والجهود الذي تبذلها الجهات الحكومية في المجتمع وإدماج هذا المجتمع المحلي في المجتمع القومي للقيام بجهود مشتركة تستهدف تحقيق التقدم والنمو المطلوب (3). وهذا التعريف يرى أن عملية التنمية تعتمد على عنصرين أساسيين هما:

- المشاركة الإيجابية من قبل المواطنين في الجهود التي تبذل لتحسين مستوى المعيشة مع الاعتماد يقدر الإمكان على مبادراتهم وآرائهم.
- تقديم الخدمات الفنية وغيرها التي تساعد على استثارة الجهود الذاتية والاعتماد على النفس والجهود المشتركة اللازمة لإحداث التغييرات المطلوبة، وهكذا نجد أن برامج تنمية المجتمع المحلي إنما تركز على الحركة الذاتية من جانب المواطنين لإحداث تغييرات مرغوبة تستهدف تحسين الأوضاع المجتمعية، وبالتالي زيادة قدرة المجتمع المحلي على إشباع احتياجات أعضائه، وحل ومواجهة المشكلات الاجتماعية التي يعاني منها المواطنين.

¹ - نهال المغربل، "دور القطاع الخاص في التنمية المحلية"، في: علي الدين هلال، سمير محمد عبد الوهاب، (محرران)، اللامركزية وتنمية المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية، القاهرة: دار جلال للطباعة والنشر، 2011، ص 450 .

² - International Labor Organization, « The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services » , **Report for discussion at the joint meeting on the impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services** , October 2001.

³ - رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق الذكر، ص 19.

رغم الاختلاف وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أنه يمكن تعريفها بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل (1). ويتضح أن القاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثن هذه الموارد هو العنصر البشري وإذا ما تجاهلت الدولة هذا العنصر وركزت على عناصر أخرى فإنها ستخلق عبئ مستمر على التنمية وهو وجود عنصر بشري يزداد عددا ويقل كفاءة دون أن يقدر على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية.

وتستهدف إستراتيجية التنمية المحلية تعزيز التنمية الاقتصادية والتنمية الحضرية المستدامة والحفاظ على البيئة، فضلا عن توفير الحد الأدنى من الخدمات. ويتطلب تطبيق إستراتيجية التنمية المحلية تأسيس هيئة محلية مستقلة تتولى وضع رؤية طويلة المدى للتنمية المحلية وبرامج قصيرة ومتوسطة الأجل لتحقيقها، كما تقوم بتوفير الدعم الفني للفاعلين من أجهزة السلطة المحلية وأصحاب الأعمال والجمعيات الأهلية لتيسير وتنسيق الجهود لتنفيذ مبادرات وبرامج التنمية.

ومن خلال التعريفات السابقة ورغم اختلافها الشكلي، فجميعها يتقاطع في ثلاث عناصر رئيسة للتنمية وهي:

- المكان: تعلقها بمنطقة جغرافية ومجتمع جغرافي محلي معين.
- المشاركة: بين مكونات المجتمع المختلفة، من خلال المشاركة في التخطيط وتنفيذ المشاريع وإثارة الوعي بأنماط جديدة من العادات الاقتصادية والإنتاج والاستهلاك.

1 - أحمد رشيد، نظام الحكم والإدارة، الإسكندرية: دار المعارف، 1989، ص 32.

- الهدف: المتمثل في الارتقاء بمستوى حياة السكان المحليين على كافة المستويات.
وفي إطار ما سبق يمكن النظر إلى تنمية المجتمع المحلي باعتبارها عملية
ومنهج وبرامج وحركة:

أ. تنمية المجتمع المحلي عملية **As Process**

فهي تسير من مرحلة إلى أخرى موقف إلى موقف، وهي تشمل على عدد من التغييرات
الصاعدة نحو تحقيق أهداف محددة، وهي قبل كل شيء تغيير واقعي من مرحلة كان يقوم
فيها عدد محدود بتقدير الأمور، إلى مرحلة يقرر فيها الناس أنفسهم الحلول لمشاكلهم، تلك
المرحلة التي يساهم فيها الغالبية بالشعور بالحاجة والسعي نحو اكتشاف قدراتهم وذوات
أنفسهم وترتيب الأولويات وتلمس أسباب العلاج وتحديد المعونة الفنية المطلوبة من قبل
الهيئات الرسمية والأهلية وممارسة عمليات التنفيذ.

ب . تنمية المجتمع كمنهج **As Method**

فهي منهج لغاية الوصول إلى أهداف محددة، وهذه النظرة تعتبر طريقة المحاولة
والخطأ والتجريب، مناهج وطرق مساعدة لتنمية المجتمع التي تسعى خلال العمليات
المختلفة للوصول إلى الهدف الذي حدده المختصون في الحكومات، وفي الهيئات الأهلية،
والإدارة المحلية.

ج . تنمية المجتمع كبرنامج **As Program**

فهي برنامج يتضمن مجموعة الأنشطة محددة الأجزاء، كما هو الحال في برنامج
السنوات الخمس للتنمية، ويلعب التخصص والخبرة دورا كبيرا في إعداد وتصميم البرامج
الصحية والاجتماعية والزراعية والصناعية وغير ذلك من المجالات التي تمس جودة الحياة
لدى المواطن المحلي. وعليه فإن البرامج لا سبيل لتحقيقها دون تحديد الطرق التي يسلكها
العاملون في تحقيق النتائج المرجوة، لذا يجب أن تكون هناك أدوارا محددة للقيادة الشعبية
والرسمية لتحقيق أهداف البرنامج.

د . تنمية المجتمع المحلي كحركة اجتماعية **As Social Movement**

هي حركة يلتزم الناس بها جميعا، إذ تعتبر مجموعة من الإجراءات تترجم انفعالات
الناس وأحاسيسهم إلى برامج، وهي رغبات تتبلور في واقع من الخدمات وهذه الحركة تبدأ أو
تسير لتصبح نظاما في مجموعة النظم الاجتماعية التي تعمل على بقاء وحدة المجتمع

وتماسكه ويلتزم بها الأفراد والجماعات والمجتمعات المحلية التي تؤلف جسد المجتمع وتوحد الأمة نحو تحقيق أهداف التنمية.

ثانياً: مبادئ وأهداف تنمية المجتمع المحلي:

أ. مبادئ تنمية المجتمع المحلي:

- تتلخص عملية تنمية المجتمع المحلي في جملة من المبادئ، يمكن حصرها فيما يلي:
 - مبدأ الشمولية: يعني تناول قضايا التنمية من جميع الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية، كذلك يعني شمول المجتمع بجميع قطاعاته تحقيقاً للعدالة وتكافؤ الفرص، بحيث تغطي المشاريع والبرامج الجميع لتشمل كل الأحياء والمناطق.
 - مبدأ التكامل: ويتطلب ذلك الموائمة بين الخطط على جميع المستويات، وكذلك المراجعة للخطط المحلية من قبل الحكومة المركزية، حيث تصب جميع الخطط في نفس الاتجاه وتستجيب للأهداف والسياسات الوطنية دون تعارض أو تكرار.
 - مبدأ التوازن: ويعني هذا المبدأ الاهتمام بجوانب التنمية، حسب حاجات المجتمع وأولوياته، فلكل مجتمع حاجات تفرض وزناً نسبياً لكل جانب منها، فمثلاً في المجتمعات الفقيرة تحتل التنمية الاقتصادية وزناً أكبر مما يجعل تنمية الموارد الإنتاجية هي الأساس المستهدف من عملية التنمية.
 - مبدأ المشاركة: مشاركة جميع أصحاب الشأن وتحريكهم في جميع المراحل التحضيرية والتخطيطية والتنفيذية، وهذا ينطوي على شراكة حقيقية من القطاع الحكومي والخاص والهيئات المحلية والمجتمع المحلي وممثلي القطاع الأهلي، في نقاش ووضع وترتيب الأولويات والغايات والأهداف الرئيسية والفرعية للتنمية المحلية.
 - مبدأ التقبل والتوجيه: والتقبل يعني تقبل ثقافة ومعايير المجتمع، وخاصة تلك التي تعيق التنمية، أما التوجيه فيهدف إلى تغيير تلك الاتجاهات والعادات والسلوكيات التي تقف عائقاً أمام تحقيق التنمية.
 - مبدأ الإسراع في الوصول للنتائج: يهدف هذا المبدأ لكسب ثقة أبناء المجتمع المستهدف، وفتحية قوى مقاومة التغيير في المجتمع للأفكار الجديدة، وهذا من خلال برامج تضمن خدمات سريعة النتائج كالخدمات الطبية والإسكانية والإنتاجية السريعة وقليلة التكلفة ولسد حاجات اجتماعية قائمة.

- مبدأ الاعتماد على الموارد المحلية: الاعتماد على الموارد المحلية للمجتمع المادية والبشرية لأن ذلك يعود بالنفع الاقتصادي ويقلل من التكلفة السياسية للمشاريع.
- مبدأ الاستعانة بالآخرين: من خلال الاستعانة بالخبرات والمساعدات الفنية من خارج الهيئة المحلية من خلال التشبيك والتنسيق والاتحادات.

ب . أهداف تنمية المجتمع المحلي:

إن عملية تنمية المجتمع المحلي الناجحة هي التي تحدد وتعد برامجها على أساس التخطيط العلمي الواعي الهادف إلى إشباع الاحتياجات الأساسية للسكان، ولهذا يجب أن تكون التنمية المحلية ذات أهداف متنوعة بتنوع الاحتياجات، ويمكن إجمال أهداف تنمية المجتمع المحلي على النحو التالي:

- 1- تحسين ظروف حياة المواطنين من خلال تطوير مراكز الحياة وترقية نوعية الخدمات.
- 2- محاربة الفقر والإقصاء والفوارق الاجتماعية، ودعم الفئات المهمشة ودمجها في المجتمع.
- 3- التخفيف من الفوارق التنموية بين الولايات والبلديات وداخل الإقليم الواحد.
- 4- حشد الموارد البشرية والطبيعية اللازمة لإتمام عملية التنمية، وترشيد استعمال تلك الموارد.
- 5- دعم الأنشطة الاقتصادية المنتجة للثروات (صناعية، زراعية، خدمات)، وتشجيع إنشاء المقاولات الصغيرة والمتوسطة للإنتاج.
- 6- إدخال الوسائل التكنولوجية الحديثة في مختلف الميادين الإنتاجية والخدمة.
- 7- إشراك المواطنين في تحديد احتياجاتهم، وتنسيق المشاريع والبرامج والأعمال المراد القيام بها.
- 8- ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية.

ثالثاً: معوقات تنمية المجتمع المحلي:

هناك معوقات متنوعة ومتباينة عند عملية تنمية المجتمع المحلي نستطيع تبويبها وإيجازها على النحو التالي:

- 1- المعوقات الديموغرافية: وتتحصر في الجوانب التالية:

- حجم وعدد السكان: وتمثل الزيادة في حجم السكان تحدي مهم لجهود التنمية المحلية، مما يتطلب الزيادة في الإنتاج القومي والدخل والموازنات التطويرية والتنموية على مستوى وطني ومحلي.

- تركيب السكان: من حيث ارتفاع معدلات المواليد وما تترتب عليه من انخفاض في معدلات دخل الفرد من الدخل القومي العام، وزيادة أعباء الدولة ومسئولياتها على توفير الخدمات الإنسانية الأساسية.

2- المعوقات الاقتصادية: وتتركز في المجالات التالية:

- قلة ومحدودية وصعوبة الوصول إلى الموارد الطبيعية، وقلة الموارد المالية والفنية، وضعف الموارد البشرية لكثير من الهيئات المحلية.

- عدم كفاية الهياكل والأطر والتنظيمات القاعدية المجتمعية المساعدة على التنمية.

- ارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وضعف الاستثمار وعدم القدرة على الادخار وتراكم وتدوير رأس المال والأصول الثابتة.

3- المعوقات الاجتماعية والثقافية: وهي متنوعة وأبرزها ما يلي:

- تأخر البنية الاجتماعية من خلال نقص التعليم والتكوين الاجتماعي والثقافي ونقص المهارات التقنية والإدارية في المستوى المحلي، وغياب الذهنية الجماعية ببعدها الاستراتيجي.

- الشعور الجمعي بالعجز مقارنة مع المجتمعات الأخرى والتي تعمل وتنتج بشكل أفضل. التواكل والسلبية في اتجاهات المواطنين نحو الاهتمام بالشأن العام وشؤون مجتمعاتهم وتميمته.

- احتقار العمل اليدوي خاصة في المجتمعات العربية، وهذا يؤدي إلى التركيز على التأهيل والتعليم الأكاديمي، والبعد عن التعليم المهني والذي يتفق مع متطلبات التنمية الاقتصادية.

- القيم الاجتماعية السائدة في المجتمع، والعادات والتقاليد والتي تلعب دوراً مميزاً في تكوين البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي الجمعي لسكان المجتمع، واعتبار أنها الإطار المرجعي للسلوك الفردي والقوة الدافعة للسلوك الاجتماعي.

4- المعوقات الإدارية القانونية: ويمكن تلخيصها في الأسباب التنظيمية والتقنية المتمثلة

في:

- عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية في المجتمع المحلي، مما يضعف من استقلال الهيئات المحلية وعدم قدرتها على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية.
- ضعف الأطر القانونية المنظمة للعلاقة بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية، ومحدودية التفويض ونقص الصلاحيات في صنع القرار التنموي المحلي.
- ضعف القدرات المؤسساتية، وعدم الكفاءة والفاعلية للجهاز الإداري المحلي لقيامه بأعباء النشاط التنموي وتحقيق الأهداف.
- تدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين.
- سوء تسيير وتوزيع الموارد البشرية بين الهيئات المحلية، مما يتسبب في عدم الكفاءة في الاستغلال الأمثل للموارد المخصصة للمشاريع التنموية المحلية (1).

رابعاً: حاجة تنمية المجتمع المحلي إلى التمويل وتطور أساليبه:

يرتبط مفهوم تنمية المجتمع المحلي على مستوى المحليات بضرورة وجود هيكل تمويلي محلي يؤدي إلى تعظيم معدلات التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تعتبر مشكلة التمويل من أهم المشاكل التي تعاني منها الدول النامية، ومن أولويات هذه الدول دفع عجلة التنمية والنهوض بالمجتمع في شتى المجالات.

ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة داخل الوحدات المحلية (2)، وذلك لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر

¹ محمد جاسم سالم العصار، "البلديات والتنمية المحلية المستدامة في قطاع غزة الواقع والمعوقات"، رسالة ماجستير، فلسطين: جامعة الأقصى، 2015، ص 58.

² - مصادر التمويل للهيئات المحلية (البلديات) هناك مصادر محلية ومصادر دولية، يمكن ذكرها كالتالي:

1- مصادر التمويل المحلي، والتي تتمثل في:

أ - الموارد المالية الذاتية للبلديات:

الضرائب المحلية ترتبط بصورة نسبية من قيم الضرائب المركزية وهي ضرائب مباشرة مثل ضريبة المباني والأراضي والدخل وضرائب غير مباشرة مثل ضريبة الملاهي والمبيعات إلخ.

وكذلك الرسوم المحلية، حيث تفرض رسوم محلية لزيادة نسبة الموارد المحلية لأداء الخدمات اللازمة مثل رسوم مقابل المياه والنظافة والتنظيم ورخص البناء والحرف.

معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة (1).

وليصح التمويل تمويلاً محلياً، لابد من توفر بعض الشروط وهي كالتالي:

1- محلية الموارد: يعني ذلك أن يكون وعاء الموارد المحلية بالكامل في نطاق الوحدة المحلية.

2- ذاتية الموارد: يعني أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر الموارد في حدود معينة حتى تتمكن من التوافق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة.

وكذلك الموارد المالية المحلية الذاتية المتنوعة مثل: أرباح المشروعات التجارية

والصناعية المملوكة للمحليات وإيرادات أملاك الهيئات المحلية والمشاركة الشعبية وغيرها من الموارد الذاتية للمحليات.

ب. الموارد المالية الخارجية للبلديات:

الإعانات والمخصصات الحكومية المخصصة للمساهمة في تكلفة خدمة بذاتها والإعانات العامة) غير المخصصة (يتم تحديدها من قبل الحكومة المركزية سنوياً. والقروض من المؤسسات المالية لتمويل المشروعات الاستثمارية أو تغطية النفقات الطارئة. وكذلك الهبات التي تتلقاها البلدية من المواطنين أو المؤسسات الوطنية من خارج حدود البلدية.

2 - مصادر التمويل الدولي:

كما أن هناك مصادر أخرى لتمويل تنمية المجتمع المحلي تتمثل في التمويل الدولي لتنمية الهيئات المحلية (البلديات)، حيث تتمثل في ثلاثة مصادر رئيسية وهي:

- المنظمات الأممية: وهي منظمات الأمم المتحدة ووكالاتها المتنوعة على اعتبار الأمم المتحدة تمثل منظومة دولية وتمثل معظم دول العالم.

- بنوك التنمية الإقليمية أو القارية: وهي بنوك متعددة الأطراف ذات طابع إقليمي ويعبر عن الأعضاء الإقليميين المنضمين تحته.

- السياسات التنموية الوطنية: وهي وكالات تنموية تعبير عن السياسة التنموية الوطنية للدولة تجاه الدول النامية والفقيرة.

¹ - عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق الذكر، ص 22.

3- سهولة إدارة الموارد: ويقصد به تيسير تقدير وعاء الموارد ورخص تكلفة تحصيله، أي أن تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة وفي نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة الموارد نسبياً.

لذا وحتى تقوم الهيئات المحلية بتوفير الموارد التي تساهم في تحقيق التنمية وتقديم الخدمات البلدية، فهذا يرتبط بالاعتماد على الموارد المالية المحلية لمواجهة الحاجات المتزايدة من الخدمات، ومع زيادة الاتجاه إلى الاعتماد على التمويل الذاتي في تمويل التنمية المحلية يقلل من رقابة الحكومة المركزية، ويعطي الهيئة المحلية الاستقلال المالي والإداري، مما يعطيها ميزة في تلبية وترتيب الأولويات في احتياجاتها التمويلية.

تقوم التنمية المحلية على مبدأ مشاركة المجتمع المحلي للهيئات المحلية بأجهزتها التنفيذية، ويكونان الاثنان نظاماً يسمى "الإدارة المحلية" بشقيه الشعبي والتنفيذي، وهذا ينطوي على جهود شعبية تساهم في تمويل التنمية المحلية، ويقوم بتعبئة الجهود والموارد المحلية بأقصى جهد ممكن ليكون تدفقاً يتدفق جنباً إلى جنب مع جهود الهيئة المحلية، التي تعكس تدفقات الموارد المالية المحلية المخصصة في الموازنة المحلية، وتمثل هيكل التمويل المحلي الرسمي الذي يعظم عائد التنمية المحلية المستدامة.

إن حاجة التنمية إلى الموارد المالية المحلية تكون بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد، ويجب البحث عن أفضل السبل لتعبئة الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلي المستدام الأمثل، الذي يحقق أهداف التنمية المحلية بكفاءة وتفاعلية، وإن نجاح الوحدات المحلية يتوقف على مدى قدرتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية الذاتية وبدون أي شك هناك علاقة طردية بين التمويل المحلي والتنمية المحلية واستدامتها واستمراريتها وصولاً للاستدامة المالية للتنمية.

تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية المستدامة على مستوى وحداتها مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية، إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية، حيث تقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية، كما تقيد على آلية أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة، وإن عدم كفاية الموارد

المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية أحياناً التي لا يمكنها توفير وحشد الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة البلدية ومواردها المالية وقدرتها على تحقيق أهدافها التنموية.

ولتنمية الموارد المالية المحلية للبلديات يجب مراعاة ما يلي:

- 1- تحقيق اللامركزية في الإنفاق وترشيد الإنفاق العام والتشغيلي للبلدية.
- 2- صياغة وتهيئة البيئة القانونية والتشريعية الحاضنة للتنمية.
- 3- تطوير القدرات الإدارية والفنية والاقتصادية للمشروعات وإعداد الدراسات الفنية اللازمة.
- 4- التخلص من المخزونات الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها، وهذا نتقلنا لضرورة التنسيق والتشبيك في الهيئات المحلية، وصولاً لدمج الصغرى منها.
- 5- تهيئة المناخ المناسب للاستثمار وجذب رؤوس الأموال المحلية والخارجية.
- 6- تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال وإسناد الخدمات إلى شركات خاصة والتنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة.
- 7- الاهتمام بالسياحة كمصدر للتمويل الذاتي.
- 8- تفعيل آليات المشاركة الشعبية في المشروعات والوحدات المحلية.
- 9- تطوير أساليب التمويل المحلي من خلال إتباع بعض الطرق التي من شأنها أن تساهم مساهمة كبيرة في تطوير أساليب التمويل المحلي مثل: تدعيم الاستقلالية المالية للمحليات وتشجيع الجهود الذاتية، وإسناد تقديم بعض الخدمات إلى شركات خاصة.

الفصل الثاني

المركزية واللامركزية:

أي أسلوب يحقق التميز في أداء الإدارة المحلية؟

المبحث الأول: المركزية في إدارة التنمية المحلية

المبحث الثاني: اللامركزية في إدارة التنمية المحلية

أولاً: في تحديد مفهوم اللامركزية

ثانياً: نطاق وشكل سياسات اللامركزية

ثالثاً: أنواع اللامركزية

رابعاً: اللامركزية ووظائف الدولة الاقتصادية والاجتماعية

خامساً: اللامركزية ودورها في توسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية

الفصل الثاني

المركزية واللامركزية:

أي أسلوب يحقق التميز في أداء الإدارة المحلية؟

مقدمة:

تعد التنمية المحلية وإدارتها أحد أهم قضايا الإصلاح التي استحوذت على اهتمام الباحثين والسياسيين وصناع القرار في الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء خلال العقد الأخير من القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وخلال تلك الفترة، وفي ظل تراجع الفكر المناهض للمركزية والتدخل الحكومي غير المبرر من وجهة نظر فكر اقتصاد السوق وفكر العولمة، أصبح من الصعوبة بمكان خلو الخطابات السياسية والبرامج الحكومية من مكون رئيسي للتوجه نحو إصلاح الدولة وتدعيم سياسات اللامركزية بأبعادها السياسية والمالية والإدارية. وفي هذا الإطار نسعى من خلال هذا الفصل دراسة أسلوبين في إدارة التنمية المحلية، الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي.

المبحث الأول: المركزية في إدارة التنمية المحلية:

يقوم الأسلوب المركزي (Centralization) في إدارة شؤون المجتمع المحلي على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية، بمعنى لا يوجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها ، أو بواسطة موظفين لا تكون لهم سلطة ذاتية، وإنما يستمدون سلطتهم في العمل من السلطة الرئيسية في المركز. فالمركزية في إدارة الشؤون المحلية أساسها تركيز ممارسة مظاهر السلطة وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة. وقد عرفها الأستاذ "خالد الزعبي" بأنها: "أسلوب إداري يمنح ممثلي الحكومة المركزية حكام، وزراء، مدراء في الأقاليم صلاحيات غير واسعة، ويمنحون بدورهم ممثليهم في المدن والقرى صلاحيات محدودة جداً ويحتكرون بدرجة عالية صلاحية اتخاذ القرارات"⁽¹⁾. وبالتالي فإن المركزية في الحكم المحلي: بأنها تركيز السلطات في يد السلطة المركزية "وزارة الحكم المحلي"، أو جهة الاختصاص في وزارة الداخلية، وتقليص لصلاحيات السلطة /الهيئة المحلية" البلديات "في القرارات المحلية. وعليه، فإن للأسلوب المركزي ثلاثة أنواع:

- المركزية السياسية: وتتمثل في تجميع السلطات السياسية في يد جهة رئاسية تنفيذية واحدة.
 - المركزية الاقتصادية: وتقوم على أساس إشراف الدولة بأجهزتها على كافة النشاطات الاقتصادية، وتوجيهها تبعاً لخطة مركزية محددة، وضمن فترة زمنية معلومة.
 - المركزية الإدارية: وتقوم على تجميع النشاطات الإدارية، من تخطيط وتنظيم وإشراف وتوجيه ورقابة في يد الجهاز التنفيذي والرقابي للدولة.
- وبالرغم من الانتقادات الموجهة للمركزية في إدارة الدولة، فإن هناك عدة فوائد نذكر منها:

¹ - خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، ط 3، عمان : مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، 1993، ص 19.

- المحافظة على الوحدة السياسية والاستقرار في دول العالم وبخاصة في العالم الثالث.
- تركيز جهود الدولة في تنفيذ خطط تنموية شاملة مركزية لتحقيق آمال وأهداف الشعوب.
- تطبيق خطط تنموية إقليمية ضمن الخطة التنموية الشاملة بهدف تحقيق تنمية متكاملة.
- وضع القواعد والسياسات وتوحيدها في المجالات الفنية والاستراتيجية، التي تقدمها للسكان في كافة أرجاء الدولة، وإدارتها بشكل موضوعي بما لا يتأثر بالنواحي الإقليمية والقبلية (1).
- ويضيف الأستاذ "علي شطناوي" أن المركزية الإدارية تمتاز بعدد من الميزات أهمها:
 - زيادة هيمنة الدولة من خلال فرض سيادتها واتخاذ القرارات الضرورية، وخاصة في الدول الحديثة بغرض بسط نفوذها وسلطتها على جميع السكان.
 - تجانس النظم الإدارية بما يعطي إمام بها، وسهولة في التطبيق من قبل جميع العاملين في جميع المناطق.
 - تحقيق الكفاءة الإدارية والقدرة على تنفيذ الأعمال بفاعلية عالية.
 - تحقيق العدالة والمساواة وإنهاء دور الكيانات المتناثرة، وتقديم إدارة عامة دون خلافات.
- هي الضامن الوحيد لتقديم الخدمات العامة والمرافق، وتوزيع أعبائها الحالية على جميع أبناء الوطن وتمويلها من الخزينة العامة للدولة (2).

¹ - فوزي العكر وآخرون، الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي، برنامج الإدارة والريادة، جامعة القدس المفتوحة، 2005، ص 27.

² - علي شطناوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994، ص 4.

المبحث الثاني: اللامركزية في إدارة التنمية المحلية:

في إطار الاهتمام المتزايد باللامركزية، تعددت الآراء حول تعريف اللامركزية وأبعادها، خاصة في ظل تباين خلفيات الباحثين والتطور الذي حدث في دور الدولة والوحدات المحلية، وتزايد الاهتمام لها من جانب المنظمات الدولية والقيادات السياسية في معظم الدول، سواء على المستوى الأكاديمي أو على مستوى الممارسة نتيجة التحولات التكنولوجية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الكبرى التي شهدتها العالم مع أواخر القرن العشرين وما رافقها من المطالبة والإلحاح على إعادة النظر في منظور الدولة ودورها. ففي العديد من الدول مثل بولندا، وجنوب إفريقيا، وفنلندا، وأستراليا وغيرها، تم نقل بعض السلطات والاختصاصات إلى الوحدات المحلية، مما أدى إلى زيادة قدرات المجالس المحلية وجعلها أكثر مساءلة واستجابة للمجتمعات المحلية، كما أولت العديد من الدول اهتماما بالامركزية السلطات المالية كعناصر لبرامج التكيف الهيكلي، ونتيجة لضغوط المانحين الدوليين في الثمانينيات من القرن الماضي، فقامت بنقل بعض مسؤوليات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، وبتخفيف شدة الرقابة المركزية عليها، بهدف الاستغلال الكفء للموارد.

أولاً: في تحديد مفهوم اللامركزية:

في إطار الاهتمام المتزايد باللامركزية (**De-Centralization**) تعددت الآراء والتعريفات، خاصة في ضوء التباين الفكري وخلفيات الباحثين والمهتمين في دور الدولة والوحدات المحلية، على طريق تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المحلية المستدامة. ويعرف الأستاذ "راني ميلن" « Rani D. Myllen » أن اللامركزية هي تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة بالاتفاق، في ظل محددات تصنعها الحكومة المركزية، خاصة فيما يتعلق بالخدمات العامة الأساسية ذات البعد المحلي⁽¹⁾.

¹ Rani D. Mullen, Does Local Governance Matter? The relationship Between Village and Walfer in Indiana State, A Dissertation Presented to the Faculty of PRINCETON UNIVERSITY in Gondidacy for the Degree of **DOCTOR of Philosophy**, Jan 2007, pp 53-58.

ويرى الأستاذ "سمير عبد الوهاب" أن اللامركزية تنطوي على توزيع السلطات والمسئوليات بين الأشخاص، والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة بين الحكومة المركزية وغيرها من الوحدات المحلية الإدارية والفرعية والهيئات الإقليمية والمحلية، سواء من خلال التفويض أو النقل(1).

وبناء على ما سبق يمكن القول أن جل التعاريف تجمع على أن اللامركزية هي:

- نقل السلطة تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية المركزية إلى المستويات الدنيا.
- تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة بالإنفاق في ظل محددات تضعها الحكومة المركزية فيما يتعلق بالخدمات العامة الأساسية ذات البعد المحلي.
- نقل جزء من السلطات والمسئوليات والوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة أو إلى القطاع الخاص.
- تفويض من قبل الحكومة المركزية للقيام بوظائف محددة مع كل الصفات الإدارية والسياسية والاقتصادية وما يترتب على ذلك من ديمقراطية للحكومات المحلية، إضافة إلى أن لها إطارها القانوني والجغرافي والوظيفي المستقل عن الحكومة المركزية.
- تحويل القوة، والسلطة والمسؤولية عن صنع القرارات أو التخطيط أو الإدارة أو توزيع الموارد بين الحكومة المركزية إلى الوحدات الفرعية Field والوحدات الإدارية للمراكز

¹ - سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، جامعة القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2009، ص 1.

Districts والحكومات المحلية والسلطات الإقليمية أو الوظيفية والهيئات العامة شبه المستقلة والمنظمات الخاصة وغير الحكومية أو التطوعية⁽¹⁾.

وتعتمد درجة اللامركزية على حجم ونوع السلطة الممنوحة المفوضة من خلال المؤشرات النوعية والكمية التالية:

- عدد ونوعية القرارات المتخذة على المستوى المحلي.
- أهمية القرارات وتنوعها، والقضايا التي تتناولها، ومدى تأثيرها وملاستها لقضايا المواطن.
- تعدد المهام المنقولة ليقرر فيها المستوى المحلي ومحددات صنع ذلك القرار.
- مدى الرقابة المالية والإدارية والفنية التي يمارسها المستوى المركزي على المستوى المحلي.

ثانياً: نطاق وشكل سياسات اللامركزية:

ومما سبق، يتبين أن اللامركزية تتطوي على توزيع السلطات والمسؤوليات بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة بين الحكومة المركزية وغيرها من الوحدات الإدارية الفرعية والهيئات الإقليمية والمحلية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، بما فيها القطاع الخاص والمنظمات الأهلية، سواء من خلال التفويض أو النقل. ولهذا التعريف كما يرى الأستاذ "سمير عبد الوهاب" بعدان أساسيان: نطاق وشكل سياسات اللامركزية.

1. نطاق السياسات اللامركزية Scope ويشير إلى ما يجب أن تتم لامركزيته، وهذا ما هو مبين في الجدول التالي:

¹ - علي الدين هلال، سمير محمد عبد الوهاب (محرران)، اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية، القاهرة: دار جلال للطباعة والنشر، 2011، ص 27.

الجدول رقم 1: نطاق السياسات اللامركزية⁽¹⁾

| المجال | ما تتم لامركزيته |
|-----------|--|
| السياسي | الانتخابات المباشرة لأعضاء المجالس المحلية والقيادات التنفيذية، وإعطاء المواطنين وممثليهم دوراً في صنع القرارات الخاصة بشؤونهم. |
| المالي | في مجال الإيرادات: قدرة الوحدات المحلية على تكوين موارد مالية ذاتية، من خلال فرض ضرائب ورسوم محلية والحصول على قروض وتعبئة الموارد المحلية. في مجال الإنفاق: الاستقلالية في مجال كيفية إنفاق الإيرادات. |
| الإداري | إعادة توزيع السلطة، والمسؤولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة، ووضع الأهداف وإدارة وتنفيذ السياسات العامة في الدولة بين مستويات الحكم المختلفة. |
| الاقتصادي | تحويل المسؤولية عن الوظائف والخدمات الحكومية إلى القطاع الخاص (منظمات تطوعية خاصة أو مشروعات خاصة)، وتشجيع مشاركة القطاعات غير الحكومية في الوظائف التي كانت حكراً على الحكومة. |

¹المرجع نفسه، ص 27.

2. شكل سياسات لامركزية Form والذي يشير إلى كيف تتم اللامركزية (أساليب اللامركزية) كعدم التركيز، والتفويض، والنقل:

أ. عدم التركيز الإداري "اللامركزية الضعيفة" Deconcentration:

ويعني إعادة توزيع الاختصاصات بين الوظائف أو المكاتب، اعتمادا على الحكومة المركزية، بدون تحويل السلطة إليهم لصنع قرارات أو تنفيذ القرار، فالمركز يظل محتفظا بسلطة صنع القرار الأساسية.

وبمعنى آخر عدم التركيز الإداري يتمثل في تفويض بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير حتى تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية لا سيما في الأماكن النائية عن العاصمة، ولكن سلطة البت هذه لا تتم بالإستقلال عن الوزارة بل يمارس الموظف سلطته تحت إشراف الوزير (1).

ب. التفويض "اللامركزية الوظيفية" Delegation:

يقصد به مجرد تكليف من المستويات المركزية للمستويات المحلية، للبت في بعض الأمور، نيابة عنها. ومن أهم الأنماط المحلية التي تتحقق بالتفويض إدارة الفروع Field Area Administration. والتفويض لا يعطي سلطة أصلية. كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت، بل إنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فوض فيه.

ج. النقل "اللامركزية الإقليمية" Devolution:

يتمثل في خلق كيانات حكومية مستقلة ذات سلطات صنع قرارات تنفيذية متنوعة بدرجة كافية في نطاق حدود جغرافية محددة. والنقل عادة يحول المسؤولية عن الخدمات إلى البلديات التي تنتخب رؤساء البلديات والمجالس الخاصة بها، ويكون لها سلطات مستقلة في

1 - أحمد رشيد، التنمية المحلية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1989، ص 18.

صنع قرار الاستثمار. ونظرا للسلطة التي تتمتع بها الحكومات في ظل النقل، فإنها تستطيع أن تفعل ما تقرره في إطار السياسات العامة للدولة، وقدراتها المالية والبشرية والمادية والبيئية التي تعمل في ظلها.

واللامركزية من خلال نقل السلطة أقوى منها من خلال تفويض السلطة، لأنه في حالة النقل، تصبح السلطات المحلية ذات صفة أصيلة، بموجب القوانين. كما أنه يتم نقل عملية تخصيص الموارد المالية إلى السلطة المحلية والتي تتحمل كل المسؤوليات المتعلقة بذلك بدون تدخل من الحكومة المركزية. وفي هذا الإطار يشير الأستاذ "سمير عبد الوهاب" أن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لا تتعلق بنوع السلطة المفوضة أو المنقولة، وإنما بحجم السلطة والتي تتمثل فيما يلي:

أ. في عدد القرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها، إذ كلما زاد عدد هذه القرارات، زادت درجة اللامركزية.

ب. في أهمية القرارات، إذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية، أمكن القول إن النظام يتجه نحو اللامركزية.

ج. في تعدد المهام، إذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام أقرب إلى اللامركزية.

د. في مدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى، فكلما قلت هذه الرقابة كان النظام أقرب إلى اللامركزية⁽¹⁾.

ثالثا: أنواع اللامركزية:

يفرق الباحثون والأكاديميون بين أنواع متعددة من اللامركزية ويذهب بعضهم⁽²⁾ إلى أن : هناك لا مركزية سياسية وهناك لامركزية إدارية، وتختص اللامركزية السياسية بالحكم الفيدرالي ما بين أقاليم الدول أو ولاياتها وتقال من سيادتها الوطنية، بحيث يكون هناك تمثيل للسلطات الثلاث داخل الولايات مع وجود هذه السلطات على المستوى الفيدرالي، بينما

1 - سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر، ص35.

2- مسعود مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الإسكندرية: الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية، 1990، ص 44.

اللامركزية الإدارية داخل الدولة وخاصة الدولة البسيطة، وتكون بمنح السلطة المركزية، بعض الوحدات الإدارية الأخرى مسئولية إدارة شئونها الإدارية بنفسها.

وعموماً يمكن تقسيم اللامركزية إلي قسمين هما (1):

1- لامركزية إقليمية: وهو النوع الذي ينتج عنه الحكم المحلي، ويقوم على تنظيمه الجهاز الإداري بطريقة تسمح بتعدد الأشخاص الإداريين على أساس إقليمي، ويكون هؤلاء الأشخاص منتخبين مما يجعلهم أكثر اتصالاً بالجمهور ويخضعون للإشراف والرقابة الحكومية فيما يعرف بالوصاية الإدارية فضلاً عن الرقابة الشعبية من القواعد الانتخابية.

2- لامركزية مرفقية (مصلحية): وتعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة، مما يمنحها إدارة شئونها بحرية، بهدف ضمان حسن سير المرفق العام وضمان فعاليته على الصعيدين الإداري والاقتصادي.

ونذهب إلى التوجه الذي يميل لفصل اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية، فاللامركزية الإدارية ليست نمطاً بمعزل عن السياسة، ومدى التوجه نحوها وتبنيها كنمط سائد في الدولة، إنما يكون وفق النظام السياسي من حيث كونه مركزياً ولا مركزياً.

كما وأن اللامركزية الإدارية عندما تعتمد على الدول كنهج للإدارة، لا يعني بالمطلق الانفصال أو الخروج عن الهيئات المركزية السيادية، والتي يبغي للدولة الوصاية الإدارية عليها مع نفي السلطة الرئاسية، وهنا لابد من الإشارة إلي أن فقهاء القانون يفرقوا بين كلا المفهومين "الوصاية الإدارية" و"السلطة الرئاسية" وذلك بأن السلطة المركزية لا تستطيع تعديل القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية فإما أن تقبلها وإما أن ترفضها، وإن رفضتها تكون هناك آلية محددة للفصل في الأمور إن أصر كل طرف على موقفه.

رابعاً: اللامركزية ووظائف الدولة الاقتصادية والاجتماعية:

1/. مفهوم الدولة وتطور وظائفها:

¹ محمد الخليلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطانيا، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع،

2009، ص ص 26-46.

في نهاية القرن الثامن عشر تحدث آدم سميث عن اليد الخفية للسوق، والتي تؤمن وتضمن الترتيب وتنظيم المصالح الفردية وتقود إلى نتيجة فيها منفعة للجميع، دون حضور وسيط أو فاعل معين مكلف بمسئولية حماية المصالح العامة. ولذلك ظل أدام سميث يؤكد أن للدولة وظيفة واحدة هي السهر على حماية واحترام عمليات المنافسة الحقيقية والشرعية، وتسهيل ممارسة الحرية الفردية. لذلك شكلت السنوات 1820-1914 العمر الذهبي لليبرالية الاقتصادية.

إن المقولة الشهيرة "دعه يعمل دعه يمر" التي وضعها الفيزيوقراطي Vincent de Gournay، تلخص التوجهات الأولى لليبرالية بمحتواها الاقتصادي. وقد أعيدت هذه الأفكار على يد الاقتصاديين الكلاسيكيين منذ نهاية القرن الثامن عشر وحتى بداية القرن التاسع عشر.

ثم استجبت مجموعة من المستجندات، وبرزت جملة من العوامل الموضوعية فرضت إعادة النظر في هذه الوظائف التقليدية، وألزمت الجميع بإعادة النظر في وظيفة الدولة، ويمكن إرجاع هذا إلى أربعة أسباب متداخلة تاريخياً، وإن تميزت ظواهر كل منها بسمات خاصة.

1. الحرب العالمية.

2. تقدم العلوم وتطور الاختراعات

3. انتشار الاشتراكية

4. الأزمة الاقتصادية لسنة 1929

وبهذه التغييرات أصبحت الدولة تتولى وظائف متعددة، من بينها وظيفة التنفيذ، وتتولاها سلطة مباشر وظيفتين أساسيتين هما: الحكم *Gouvernement* والإدارة *Administration*، وهكذا نجد أن وظيفة السلطة التنفيذية ذات وجهين:

- **الوجه الأول** تمثله الحكومة باعتبارها أعلى هيئة مختصة في رسم السياسة العامة للدولة، وتمثيلها في مواجهة الآخر بما يضمن للدولة سيادتها واستقلالها واستمرارها، كما تخص أيضا في تحديد الأهداف قصد إشباع حاجيات المواطنين والسهر على سلامتهم، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن المجتمع، ودفع المخاطر التي تهدده من الخارج، وهذه وظيفة سياسية.

- **الوجه الثاني** لهذه الهيئة التنفيذية هو الإدارة، حيث نجد أعضاء الحكومة هم رؤساء التنفيذ، وكل وزير يمثل الرئاسة العليا للمرفق الذي يدير شؤونه ويطلق عليه اسم وزارة، كما إنهم هم المكلفون بنقل ما رسموه بصفتهم السياسية إلى حيز التنفيذ في صورة خدمات متنوعة تعليمية وصحية وثقافية، أو في صورة سلع مادية تنتجها مرافقهم لإشباع الحاجيات العامة للمواطنين، وهذه هي مهمة الإدارة سواء في صورتها التقليدية، أو من خلال ما طرأ عليها من تطور، وإن كان الاختلاف دائما حول الشق الثاني من وظيفة الإدارة المتعلق بالمرافق المنتجة لسلع مادية⁽¹⁾.

وتبعا لذلك أصبح يطلب من الإدارة أن تؤدي وظائف عديدة باعتبارها إحدى المنظمات النشيطة داخل النسيج الاجتماعي، وأصبحت بمثابة:

1. أداة للدولة؛

2. أداة للديمقراطية والمشاركة الشعبية؛

3. أداة للتسيير والتدبير العقلاني⁽²⁾.

¹ - محمد شيحا حماد، تطور وظيفة الدولة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 17.

² - عمر عبد السلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وآفاق المستقبل، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016، ص 38.

ومن هذا المنطلق يمكننا أن نعتبر أن مفهوم الإدارة قد تغير جذريا في وقتنا الراهن،
فالتصنيف التقليدي للدولة: الدولة الدركية Etat Gendarme ودولة العناية – Etat Providence
كان يترجم فكرة التمييز بين المؤسسات الليبرالية والمؤسسات المتدخلة في
مجال الاقتصاد، والمالية، والتدبير العمومي. ولذا نجد أن فقهاء القانون الإداري بنوا
نظرياتهم انطلاقا من الاجتهاد القضائي على أساس فكرة التدبير العمومي والخاص للمرافق
العمومية حيث نجد مثلا: المرفق العمومية الإدارية الصرفة Etablissement Publics
Administratifs والمرافق العمومية التجارية والصناعية Etablissement Publics
Industriels et Commerciaux والتي تخضع إما للقانون الإداري أو القانون الخاص⁽¹⁾.
وفي هذا الصدد يجدر بنا أن نطرح إشكالية تحديد بعض المفاهيم الأساسية من
الناحية الفقهية، والتاريخية، والمنهجية المتعلقة بمؤسسة الدولة وبالتالي بمؤسسة الإدارة
العامّة.

إذ يمكننا أن نلخص اتجاهات المدارس الفكرية المرتبطة بمفهوم الدولة في خمس
مدارس:

1. المقرب التقليدي: الدولة + Plus d'Etat
2. المقرب الليبرالي: الدولة – Moins d'Etat
3. المقرب الباتريمونيالي: الدولة لا + ولا – L'Etat-Meta⁽²⁾.

¹ - المرجع نفسه، ص 38.

² لا+ ولا-، أي لا زائد ولا ناقص هي عبارة شهيرة في فرنسا صدرت من قبل الرئيس الفرنسي السابق François MITTERAND خلال الانتخابا الرئاسية الفرنسية لسنة 1988 وتعني "لا تأميمات جديدة ولا خصخصة". أنظر:

- عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق الذكر، ص 38.

1. الدولة + Plus d'Etat: يقترن هذا المفهوم بالنظرة التقليدية للدولة، الشيء الذي يؤدي إلى إعطاء الأولوية للضروريات الاجتماعية واحتياجات الأعوان العمومية وتقوية دور ووسائل الدولة، ويؤخذ على هذا الاتجاه الكلاسيكي رفضه قبول الانتقاد بأي شكل من الأشكال.

2. الدولة - Moins d'Etat: وتعني عكس سابقتها التقليل في مجال التدخل العمومي تطبيقاً لمنظور ليبرالي، واعتماد البراغماتية ونهج سياسات الخصخصة.

3. الدولة لا + ولا - L'Etat-Meta: ويعتبر هذا التصور مرتبطاً بتجربة الاشتراكيين الفرنسيين إبان حكم الرئيس الفرنسي السابق François MITTERAND وهو منظور وسيط بين المفهومين التقليدي والليبرالي. ويتم التركيز هنا على ضرورة تنظيم أشكال جديدة من المفاوضات كاستجابة لمشكلات لا يمكن حلها حسب منطق متجزئ عمومي أو خاص. لذا يجب البحث عن أنشطة تتعلق بالأموال الجماعية العصرية Biens communs modernes وكمثال على ذلك نذكر تجربة تدبير المجالات الطبيعية في فرنسا للحفاظ على البيئة.

4. الدولة أحسن: ويتم التركيز هنا على الآليات العصرية للتدبير كتدبير الموارد البشرية وتقييم الأنشطة الإدارية عبر مقاييس موضوعية، وعلمية. ويدخل في هذا التيار مجموعة من الإصلاحيين الذين يسعون جاهدين للقضاء على البيروقراطية كي تصبح دواليب الدولة أفضل مما هي عليه على مستوى التسيير.

5. دولة الحق والقانون: وتتعلق ببناء المؤسسات العمومية سواء أكانت ذات طابع سياسي أو إداري وترتكز على إصدار وتطبيق قوانين عامة ومراقبتها قضائياً. ونلاحظ أن هذا المقرب القانوني يهيمن على الدراسات المتعلقة بالإدارة العمومية وبحكم أن المقرب العصري Moderniste أصبح يؤثر كثيراً على الفكر الإداري المعاصر في أفق الألفية الثالثة، يجدر بنا أن نقدم أهم التبريرات التي يستند عليها الإصلاحيون لإبراز فكرة ضرورة عصرنة التدبير العمومي:

- تأثير منظومة الاتحاد الأوروبي ذات الطابع التنافسي الاقتصادي الحر على التدبير العمومي للإدارة التي أصبحت مجبرة على تقوية مردوديتها.
- تطور التكنولوجيات المعاصرة كالأنترنت الناتج عن ثورة الإعلاميات وتغيير مفهوم الحدود إذ أن الحدود أصبحت سبيرنتيكية Frontières cybernétiques مما يتطلب إعادة النظر في الأنظمة الإدارية ودواليب الدولة من أجل تأقلمها مع المعطيات المستجدة Mise à niveau.
- انتشار ظاهرة التقشف في تدبير الميزانية العمومية La rigueur Budgétaire والرفع من مردودية المؤسسات العمومية.
- تطور المحيط السوسيو-اقتصادي والمتمثل في ازدهار العمران والتصنيع الشيء الذي يؤدي إلى التجاوز الجزئي لهياكل الإدارة العمومية المحدثة أصلا من طرف بلد كان العالم القروي يهيمن بداخله.
- التطور السوسيو ثقافي والذي يتجلى في تدني مفهوم السلطة التقليدية وارتفاع المستوى التكويني للموظفين الجدد.
- تجاوز نمط التدبير والضبط الإداري التقليدي المرتكز على المراقبة القبلية، المركزية المكثفة، وهيمنة الجانب الشكلي القانوني على النتيجة والمردودية.
- سياسة اللامركزية أبرزت ضرورة تبني سياسة لعدم التمرکز الأمر الذي يؤدي إلى إعادة النظر في أساليب التدبير العتيقة.
- تشدد القوانين والمراسيم على مستوى التسيير وانعدام مرونتها.
- عدم تلبية رغبات ومتطلبات الموظفين يؤدي إلى تعدد الإضرابات.
- تعدد مشكلات التدبير العمومي بشكل مستمر كظاهرة المهام الطبيعية غير المحددة وكقواعد التدبير التي تفرض إكراهات عديدة.

وانطلاقاً من هذه المبررات العديدة، أصبح لزاماً تبني مفهوم تأقلم التدبير العمومي مع المعطيات المستجدة من أجل عصنة الأجهزة الإدارية⁽¹⁾.

2/. العلاقة بين اللامركزية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية:

تتحدد العلاقة بين اللامركزية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالاستناد إلى المنافع الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة من الأداء اللامركزي لعدد من المهام أو الوظائف الحكومية الرئيسية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، والمتمثل بشكل أساسي في تخصيص الموارد، والحد من الفقر وتقديم الخدمات أكثر نفعاً للفقراء.

أ- اللامركزية وتخصيص الموارد:

تؤكد الأدبيات في مجال اللامركزية على أن تقديم الهيئات المحلية للسلع والخدمات العامة يؤدي إلى تخصيص أكثر كفاءة للموارد، وبالتالي يمكنها التمتع بمنافع هذه الخدمات وتحمل تكاليف تقديمها. ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها:

- أن الهيئات المحلية أكثر قرباً من المواطنين المحليين المقيمين داخل نطاقها المكاني، وبالتالي هي أكثر قدرة على تقديم مزيج السلع والخدمات التي تشبع التفضيلات والأذواق المختلفة لناخبيها. ويعد ذلك جوهر الكفاءة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية.
- محدودية قدرة الحكومة المركزية على تقديم مستوى مختلف من الخدمات في بعض الوحدات المحلية دون الأخرى أو حتى تنويع سبل تقديم هذه الخدمات. فالحكومة المركزية مطالبة بالالتزام بالنمطية في تقديم السلع والخدمات على المستوى القومي لتأكيد مبدأ العدالة والمساواة.
- يؤدي تقديم السلع والخدمات بواسطة الهيئات المحلية إلى استخدام أمثل للموارد. فالهيئات المحلية أكثر قدرة من الحكومة المركزية على تقديم الحجم الكفء من السلع

¹. عمر عبد السلام أحرشان، المرجع السابق الذكر، ص 56.

والخدمات. كما أن لديها القدرة على إنتاج وتسعير الخدمات بشكل يتوافق مع الهيكل الحقيقي للتكلفة الذي عادة ما يتفاوت من وحدة محلية إلى أخرى⁽¹⁾.

وعلى الرغم من اعتبار هذا الرأي مقبولاً ظاهرياً من الوهلة الأولى، إلا أن هناك العديد من القضايا العملية التي لا بد من أخذها في الاعتبار، لعل أهمها:

* يستند هذا الرأي على افتراض أن آليات الديمقراطية المحلية، وخاصة الانتخابات تعمل بكفاءة وفعالية. وهذا الافتراض موضع شك خاصة بالدول النامية.

* لا تعتمد كفاءة الهيئات المحلية في تقديم الخدمات العامة على قدرات هذه الهيئات فقط، بل تعتمد كذلك على مدى مسؤوليتها ودرجة الشفافية في الأنشطة التي تقوم بها. ويعتمد هذا بالأساس على البيئة السياسية والقدرة المؤسسية على المستوى المحلي.

* عندما تقوم الحكومة المركزية بتحويل الموارد ونقلها من أعلى إلى أسفل فلا بد من استحداث أجهزة إدارية لتنفيذ البرامج واتخاذ القرارات على المستوى المحلي⁽²⁾. ويؤدي هذا التوسع الإداري إلى زيادة نصيب الإدارة من التمويل المخصص لتقديم الخدمات العامة، مما قد يؤثر على كفاءة برامج توصيل الخدمات العامة ومن ثمة على مستوى رفاهية المواطنين.

ب - اللامركزية والحد من الفقر والإنفاق على الخدمات الأكثر ارتباطاً بالفقراء:

من ضمن تعريفات الفقر هو أنه عدم القدرة على تحقيق حد أدنى من مستوى المعيشة. وحيث يتضمن مستوى المعيشة المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية ويوجد ارتباط قوي بين المؤشرات الاجتماعية وبين انتشار الفقر. فانخفاض الدخل وسوء التغذية، ونقص وانخفاض

¹ - خالد زكرياء أمين، "اللامركزية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية: دروس مستفادة من مراجعة الأدبيات"، في: علي الدين هلال وسمير محمد عبد الوهاب (محرران)، اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية، القاهرة: دار جلال للطباعة والنشر، 2011، ص 70.

² - William I. Robinson, « Social Theory and Globalization: The Rise of a Transnational State », **Theory and Society**, Vol. 30, No.2, p. 157-200.

مستوى الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم والثقافة. هذا بالإضافة إلى تدني وانعدام المشاركة السياسية للمواطنين المحليين على مستوى المناطق وأقاليم الدولة، جميعها مؤشرات لانتشار ظاهرة الفقر.

وبإدخال الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي تسود معظم الدول النامية حالياً، وفي ظل إعادة النظر في منظور دور الدولة والتحول إلى تبني السياسات اللامركزية تصبح تلك الفئات التي تعاني من الفقر هي أشد الفئات تأثراً بنتائج تلك الإصلاحات حيث يعاني الفقراء في المدى القصير من تلك النتائج⁽¹⁾. مما يتطلب أن تقوم الدولة من خلال نهج سياساتها اللامركزية أن تقوم بإجراءات ووظائف معينة علاجاً لتلك الآثار.

ومن تلك التحديات أيضاً، كيف يتسنى حماية المجموعات الأكثر تعرضاً للمخاطر كالعاطلين، والمعدمين، وأرباب المعاشات إلى غير ذلك من الفئات التي تشغل مساحة واسعة في البنى الطبقية للبلدان العربية من التكاليف الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي.

كذلك، كيف يمكن تلبية الحاجات إلى خدمات صحية وتعليمية أفضل في ظل عجز الموازنة والتضخم. كل تلك التحديات وأساليب المواجهة اللازمة لها تقع على عاتق الحكومة وهيئاتها اللامركزية وهي ذات ارتباط مباشر ووثيق بمستوى المعيشة وحالات الفقر في المجتمع. وبالتالي فلا مناص من أن تتولى الدولة من خلال سياساتها اللامركزية مسؤولية الحد من الفقر ومحاربه، أو بمعنى آخر مساعدة الفئات الضعيفة في المجتمع، وذلك في مجالات الصحة والتعليم الأساسي وخدمات الأسرة والرعاية الاجتماعية وكل تلك النواحي التي تتولاها الدولة من خلال هيئاتها اللامركزية الأكثر قرباً من المواطن المحلي، وهي جوانب أساسية من مسؤولياتها.

¹ - صندوق النقد والبنك الدولي، التمويل والتنمية، سبتمبر 1990.

يضاف إلى ما سبق توجيه الاستثمارات للمناطق الفقيرة التي تعاني بطبيعتها من قلة الاستثمارات بها وندرة فرص العمل وزيادة البطالة زما يرتبط بذلك من مشكلات. والمناطق الفقيرة قد تكون بأطراف المدن أو القرى أو الأقاليم، ودفع الاستثمارات بهذه المناطق يعد ضروري حرمانها، وانخفاض مستوى المعيشة بها وانتشار الفقر. ومن ثم يلزم تنميتها ويتأتى ذلك عن طريق إتاحة الخدمات ونشر المشروعات التي تستوعب أيدي عاملة وتطور من أسواق تلك المناطق سواء الصناعية أو الزراعية. كما أن الوصول إلى الفقراء وإشراكهم في تصميم وتنفيذ البرامج والمشروعات التي تخدمهم يعد من ضمن أهم عوامل نجاح تلك المشروعات في تحقيق أهدافها ورفع مستوى معيشتهم⁽¹⁾.

وبالتالي يمكن القول أن تأثير اللامركزية على الحد من الفقر في الأجلين المتوسط والطويل يتوقف على مدى توافر البنية المؤسسية المواتية على المستوى المركزي والمحلي. فالدول ذات المستويات المؤسسية الأعلى والتي ترتفع فيها كفاءة الحكومة المركزية في القيام بالوظائف الحكومية، والقائمة على زيادة المشاركة المجتمعية والمتوفرة على آليات المساءلة وآليات الحد من الفساد وذات الكفاءة في تقديم الخدمات هي الدول الأجدر على تحقيق نجاحات بين اللامركزية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين المحليين في المناطق المهمشة والأكثر عزلة وفقرا. وفي المقابل بالنسبة للدول التي لا تقوم فيها الحكومة المركزية بجميع وظائفها بشكل مُرضٍ، سيؤدي تطبيق اللامركزية إلى نتائج غير مرجوة.

لذا فمن المتطلبات الرئيسية لتطبيق اللامركزية بغرض إحداث تأثير إيجابي على تناقص معدلات الفقر وعلى جودة تقديم الخدمات تتجلى في:

- . إحداث إصلاحات جوهرية على المستوى المركزي.
- . وجود آليات لضمان اعتبارات العدالة بين الوحدات المحلية المختلفة فيما يتعلق بتقديم الخدمات الأساسية.

¹ - سعد طه علام، التنمية والمجتمع، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2007، ص 124.

. بناء القدرات وأنظمة الحوكمة على المستوى المحلي، والمراقبة الفعالة، للتأكد من عدم تدخل الحكومة المركزية في الاختصاصات المحلية.

. صياغة نظام تحويلات مالية عادل يركز على الفئات المعوزة والفئات ذات الدخل الضعيف.

. مراقبة الفساد وعدم التوازن المالي على المستوى المحلي.

. توجيه سياسات لتشغيل الاستقلال المالي وزيادة القدرة على جمع الإيرادات الضريبية.

. المرونة في تطبيق اللامركزية، والتغلب على المعوقات المؤسسية، مع رفع كفاءة العاملين على المستوى المحلي.

. تحول تركيز الحكومة المركزية، من التقديم المباشر للخدمات المرتبطة بالبنية التحتية الأساسية والاجتماعية والاقتصادية إلى توفير دور داعم للمؤسسات المحلية لكي تتمكن من أن تقدم الخدمات على نحو أكثر فعالية، وخاصة في المناطق المهمشة والأكثر فقرا في الدولة.

زيادة على هذه المتطلبات الضرورية فإن تأثير اللامركزية على الحد من معدلات الفقر يتوقف على قدرة النظم في صياغة وتفعيل آليات للمساءلة تزيد من القدرة على الرقابة وتقلص احتمالية حدوث ما يعرف بسيطرة النخبة المحلية، سواء تشكلت في شكل عائلة أو قبيلة، على مقدرات المجتمع المحلي وتطويع جميع السياسات والقرارات المحلية بنا يخدم مصلحة هذه النخبة دون غيرها من شرائح المجتمع المحلي. وفي هذا الإطار، تساعد اللامركزية على الحد من الفقر من خلال إشراك الضعفاء وأصحاب الأصوات غير المسموعة، ومن خلال زيادة الكفاءة في تقديم الخدمات العامة، وتمكين السلطات المحلية لحل مشاكلها. وفي هذا الإطار، توصي الدراسات في هذا المجال بتفعيل اللامركزية السياسية التي تخلق بيئة مواتية للمشاركة المجتمعية والمساءلة قبل تطبيق اللامركزية بشقيها المالي والإداري⁽¹⁾.

¹ - خالد زكرياء أمين، المرجع السابق الذكر، ص 70.

خامسا: اللامركزية ودورها في توسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية:

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوبا إداريا صرفا إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع .

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمده العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية.

وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصا أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبرز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر الأستاذ "ألكسيس دي توكفيل" أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم .

وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها.

وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وتمثل البلديات مسرحا لتجسيد التعاون والتضامن، بدءا بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي.

إضافة إلى ذلك، فإن عند توفر البيئة المناسبة لتطبيق اللامركزية على المستوى السياسي والإداري، وعلى المستوى الاجتماعي، تنجلي عدة مزايا من بينها:

- تمكين المجالس المحلية، ليكون لها قدرة أكبر على التحكم في شؤونها اليومية الخاصة بالخدمات العامة وبالتحديد تلك التي تؤثر على المواطنين المحليين.
- تحقيق المزيد من الاستقرار السياسي، من خلال زيادة فرص المشاركة السياسية في المجتمع والتعبير عن وجهات النظر السياسية المختلفة في المجالات التي تؤثر على المجتمعات المحلية. كما يؤدي هذا المناخ السياسي إلى تكوين قيادات سياسية محلية والتي تكون في المستقبل قيادة وطنية.
- وضع الهيئات المحلية موضع المساءلة بشأن سياساتها وتصرفاتها. وهذه المساءلة تتضاعف عندما تترافق مع اللامركزية الديمقراطية محلية ذات كفاءة عالية، وعندما تتولى الهيئات المحلية القاعدة الضريبية المناسبة، يمكن للامركزية تمويل وتقديم الخدمات العامة، خاصة الرئيسية منها كالتعليم والصحة، على نحو يؤثر إيجابيا على كفاءة نظم تقديم الخدمات العامة وجودة الخدمات المقدمة.
- توسيع نطاق المشاركة الشعبية، عن طريق جعل الحكومة أكثر قربا من الناس، وتسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات. كما يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات، واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. وكذلك، فإن المشاركة أيضا تؤدي إلى المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، وهكذا يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى زيادة الخيارات المحلية، واعتبار الموظفين المحليين

مسؤولين عما يفعلونه. ويترتب على كون أن الحكومة أكثر قرباً من الناس تعزيز المساءلة وتقليل الفساد، فمن المفترض أن يكون المواطنون على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة المحلية، الأمر الذي يتيح لهم إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبياً، خاصة في ظل المنافسة بين الأجهزة والقطاعات المختلفة، إعمالاً لقاعدة الهروب Exit إذا ما استشعر المواطن الفساد في الأجهزة الحكومية.

- زيادة الوعي لدى المواطنين المحليين بأهميتهم وبأهمية الأدوار التي يقومون بها ومن ثم مساهمتهم في مشاريع التنمية، نتيجة الرغبة في التقدم والمنافسة، وتحملهم مسؤولية مواجهة المشاكل المحلية والعمل على حلها بصورة سريعة. كما تساهم في تعزيز الوحدة الوطنية في الدول المتكونة من شرائح قومية أو دينية متنوعة.
- السلطة المحلية هي الأكثر إحساساً وتلمساً وإدراكاً لحاجات السكان وأولوياتهم التنموية ومتطلباتهم وظروفهم، وبالتالي هي الأكثر حرصاً على تلبية تلك المتطلبات والحاجات.

الفصل الثالث

المشاركة المجتمعية جوهر تحسين أداء الإدارة المحلية

المبحث الأول: الإطار النظري للمشاركة المجتمعية

أولاً: تعريف المشاركة المجتمعية

ثانياً: أهمية المشاركة المجتمعية في عملية تنمية المجتمع المحلي

مقدمة:

لقد ثبت عجز الدولة القائمة على المركزية في التسيير وفشلها واستحالة وصولها إلى كل المواطنين بطريقة مباشرة وعادلة في مهمة توفير متطلبات التنمية والخدمات والحاجات الضرورية للمواطن المحلي، خاصة في ظل اتساع الأقاليم وتميزها عن بعضها البعض، وكذا بروز الاتجاهات الحديثة المطالبة بضرورة إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم، لذا كان على الدول مراجعة قوانينها وتكييف مؤسساتها مع الأوضاع الجديدة وهذا لضمان نجاعة سياساتها العامة حتى تكون متوافقة مع مطالب ورغبات الأفراد وتطلعاتهم.

لذا أصبح توحيد جهود الأطراف الفاعلة في المجتمع المحلي مع جهود السلطات التنفيذية المحلية أمرا ضروريا يفرضه المفهوم الجديد للدولة والتي تأخذ بما يطلق عليه بالحكم الراشد الذي يستند على وجوب إشراك كل أفراد المجتمع المحلي في التفكير والعمل على وضع البرامج التي تهدف إلى النهوض وتنمية المجتمع المحلي.

وباعتبار المشاركة المجتمعية أحد ركائز مفهوم الحكم الراشد نسعى من خلال مباحث هذا الفصل إلى تناول مختلف تعاريف مفهوم المشاركة المجتمعية وأهميتها وتحديد أهدافها.

كما خصصنا في هذا الفصل مبحثا خاصا لدراسة أهم الأطراف الفاعلة في عملية تنمية المجتمع المحلي بالتركيز على أهم شركائها كالدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والأحزاب السياسية، والجامعات ومراكز البحوث العلمية معتبرين في ذلك أن تحسين أداء الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المحلية ورفع مستوى المعيشة في مختلف مناطق البلاد خاصة في المناطق الأقل نموا، لا يتجسد في الواقع إلا من خلال العمل على تحقيق درجة عالية من التكامل والتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية، وخاصة التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والشعبية.

المبحث الأول: الإطار النظري للمشاركة المجتمعية:

منذ بدايات الألفية الثالثة، وهناك اهتمام متزايد بمفهوم المشاركة المجتمعية من جانب المنظمات الدولية والقيادات السياسية في معظم الدول، سواء على المستوى الأكاديمي أو على مستوى الممارسة، وذلك نتيجة للتحويلات الاجتماعية الكبرى والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدتها العالم.

وفي إطار الاهتمام المتزايد بالمشاركة المجتمعية، وتعدد الآراء حول تعريف المشاركة، نحاول في هذا الإطار تحديد مفهومها وتبيان أهميتها والأهداف المتوخاة من تحقيقها.

أولاً: تعريف المشاركة المجتمعية:

تعتبر المشاركة المجتمعية إحدى ركائز المفهوم الجديد للدولة والتي تأخذ بما يطلق عليه "الحوكمة" أو "الحكم المجتمعي"، والذي يقصد بها "الممارسة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لسلطات الدولة التي تهدف إلى إدارة شؤون الدولة في جميع المجالات وعلى كل المستويات، وهي تعبر عن آليات وإجراءات المؤسسات المختلفة في الدولة التي تمكن المواطنين من التعبير عن رغباتهم، وممارسة حقوقهم والقيام بالتزاماتهم" (1).

والمشاركة كأحد مكونات الحوكمة أو الحكم المجتمعي تعني إتاحة لجميع أفراد المجتمع المحلي وجماعاته المؤهلة بموجب القوانين فرصاً للتعبير عن آرائهم، ودوراً في إعداد الخطط والمشروعات المحلية وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليها بشكل مباشر وغير مباشر، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتحسين نوعية حياة السكان وإشباع حاجاتهم بعدالة دون الإضرار بالمصالح الوطنية من خلال نزاعات التباين الإقليمي (2).

ويعرف البعض المشاركة المجتمعية في عملية التنمية المحلية من خلال التركيز على أهم خصائصها:

¹ - محمد العزازي، "اللامركزية والمشاركة المجتمعية"، في: علي الدين هلال، سمير محمد عبد الوهاب، (محرران)، اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية، القاهرة: دار جلال للطباعة والنشر، 2010، ص 289.

² - بدون ذكر المؤلف، المشاركة الشعبية في التخطيط و إعداد الموازنات، تحالف المشاركة الشعبية في إعداد الموازنة العامة للبلديات، الأردن، بدون ذكر سنة النشر، ص 2.

- المشاركة سلوك تطوعي ونشاط إرادي، على اعتبار أن المواطنين يقومون بأداء جهودهم التطوعية لشعورهم بالمسؤولية حيال القضايا والأهداف الخاصة بالمجتمع.
 - المشاركة سلوك مكتسب، أي أنها ليست سلوكًا فطريًا يولد مع الإنسان ولا يرثها، وإنما هي مكتسبة، يتعلمها الإنسان أثناء حياته من خلال تفاعله مع الآخرين.
 - المشاركة إحدى مبادئ الديمقراطية، أي أن المشاركة الحقيقية في التنمية المحلية لا تقوم إلا في مناخ ديمقراطي وهي وسيلة لدمج وإدخال الأفراد في العمليات والإجراءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر مباشرة على حياتهم وتجعلهم يقومون بدورهم ومسؤولياتهم تجاه المشاركة في التنمية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، وبالتالي فإن المستهدف لتحقيق ذلك هو تمكين الناس من الوصول إلى صنع قراراتهم بأنفسهم⁽¹⁾.
 - المشاركة حق وواجب في آن واحد، فهي من حقوق الإنسان التي أعلنتها التشريعات الدولية والداستير المحلية.
 - المشاركة هدف ووسيلة في نفس الوقت، هدف لأن الحياة الديمقراطية تقتضي مشاركة الجماهير في المسؤولية الاجتماعية، مما يؤدي إلى تغيير سلوكيات المواطنين وثقافتهم نحو الإحساس بالمسؤولية في صنع القرار؛ وهي وسيلة كونها آلية يتمكن المواطن من خلالها أداء أو لعب دور محوري في النهوض بالمجتمع نحو الرقي والرفاهية.
 - المشاركة توحد الفكر الجماعي للجماهير، لأنها تساهم في بلورة فكرة واحدة نحو الإحساس بوحدة الهدف والمصير المشترك⁽²⁾.
- ومن هذا المنطلق، فإن المشاركة المجتمعية في عملية التنمية المحلية تعمل على ربط جهود الأفراد المحليين بمساعدة الحكومة المركزية، مما يجعلها من أهم دعائم نجاح الخطط والسياسيات التنموية في المجتمع المحلي⁽¹⁾.

¹ - سعد طه علام، المرجع السابق الذكر، ص 31.

² - السيد عليوة ومنى محمود، المشاركة السياسية، موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة: بدون ذكر سنة النشر، ص-ص 5-6.

كما أنها تهدف إلى مشاركة السكان المحليين في وضع أهدافهم وتحديد أولوياتهم، كوسيلة لضمان النجاح في الخطط التنموية بشرط أن تركز المشاركة الشعبية في العملية التنموية على أربعة مبادئ أساسية هي:

- **الشمولية** : ويعني إشراك جميع فئات السكان المحليين في إعداد الخطة (النساء، الرجال، الجماعات المحرومة، الجماعات المنظمة...)، وتتمثل مؤشراتته في مدى وضوح أهداف الخطة للسكان، ومدى مساهمة السكان في إعداد الخطة، وطرق التعرف على آراء السكان وآليات تحديد الأولويات.
- **التفاعلية**: وتعني عدد وكثافة قنوات الاتصال بين المجالس المحلية والسكان، والتي تتمثل مؤشراتها بعدد الوسائل والطرق التي اتبعت لإشراك المواطنين (الاجتماعات، جلسات النقاش، الندوات، المؤتمرات).
- **الشفافية**: وتعني الوضوح والمصارحة ما بين السكان المحليين والمجالس المحلية، وتتمثل مؤشراتها في مدى تأثير نتائج المشاركة العامة في إعداد الخطة وتحديد الأولويات، ومدى تأثير التغذية العكسية في إعادة النظر في سياسة المشاركة.
- **الاستمرارية**: وتعني المشاركة في جميع المراحل التخطيطية، ابتداء من وضع الخطة وتنفيذها ومتابعتها (2).

كما تعد المشاركة المجتمعية من المداخل الأساسية للتنمية المحلية، إذ يتوقف أي نجاح لها على مدى مساهمة وإشراك الفاعلين في التنمية من خلال إتاحة الفرص في كل المستويات، وتجنب الإقصاء والتهميش عن كل الطاقات والموارد البشرية، وفي هذا المنحى أوضح الأستاذ "عبد المنعم شوقي" أن المشاركة مبدأ ومدخل أساسي للتنمية مرتبط بتحقيق الأهداف التالية:

¹ - طارق بركات، تفعيل دور المشاركة الشعبية والتمكين المستدام في التنمية المحلية، مجلة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 26، العدد 5، 2014، ص 66.

² - ميمون الطاهر، مفهوم المشاركة الشعبية في التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف، بدون تاريخ نشر، ص 5.

- أن تؤدي إلى تعليم الشعب عن طريق الممارسة، فيعرف مع مرور الوقت كيف يحل مشكلاته.
- أن تؤدي إلى فتح قنوات للتفاهم بين الحكومة والشعب.
- تعني المشاركة تقديم الرقابة الشعبية على مشروعات الحكومة.
- تؤدي المشاركة إلى قيام المواطنين بتنظيم أنفسهم في هيئات أهلية تساند الهيئات الحكومية في مقابلة احتياجات الشعب (1).

ثانياً: أهمية المشاركة المجتمعية في عملية تنمية المجتمع المحلي:

إن الجهود التنموية لم تصبح حkra على الدولة ومؤسساتها بل تتكامل مع جميع جهود الأطراف الفاعلة في المجتمع المحلي كالقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ومراكز البحوث العلمية والأحزاب السياسية. فالمشاركة لم تصبح خياراً ولكن ضرورة يفرضها المفهوم الجديد للدولة، والتي تتوجه نحو مزيد من الديمقراطية. وتكمن أهمية فلسفة المشاركة المجتمعية في عملية تنمية المجتمع المحلي في أنها توفر العديد من الأهداف التي لا يوفرها الأسلوب التقليدي الذي يعتمد في المقام الأول على الأجهزة التنفيذية في جهود العمل التنموي المحلي.

وتتلخص أهمية المشاركة المجتمعية في أنها تتيح الفرصة لمختلف فئات المجتمع المحلي للمساهمة والقيام بدور إيجابي في مساندة وتنفيذ وتتبع سير المشروعات التنموية التي تمس مجتمعهم، وزيادة تماسك أفراد المجتمع المحلي وتدعيم جوانب التعاون بينهم وبين الحكومة، من خلال إتاحة الفرصة للممارسة الديمقراطية، من خلال تكريس أسلوب الإدارة اللامركزية. إضافة إلى تلك الأهداف ذات الطابع السياسي الاجتماعي، هناك جملة أخرى من أهداف المشاركة ذات الطابع الاقتصادي تتمثل في تقليل التكلفة وتخفيف الأعباء على الحكومة، من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المحلية في المجتمع (2).

¹ - عبد المنعم شفيق، مشاركة المواطنين في التنمية الريفية، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1993، ص 62-63.

² - أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمع المحلي، الاتجاهات المعاصرة، الإسكندرية: المكتبة الجامعية، 2000، ص

وللمشاركة أيضًا أهداف على المستوى الأخلاقي للفرد، فهي تعمل على تدريب الأفراد على تحمل المسؤولية وتدعم شعورهم بالواجب، وتزيد من الوعي الاجتماعي، مما يؤدي إلى تغذية المشاركة ومساعدتها على الامتداد الرأسي والأفقي، وتعود الأفراد الحرص على المال من خلال تضافر الجهود المحلية والحكومية، لتحقيق الأهداف التنموية على المستوى المحلي والوطني.

وتعمل المشاركة المجتمعية على تحقيق جملة من الأهداف يمكن حصرها كالتالي:

- المسؤولية المشتركة: بث الوعي لدى سكان المناطق الحضرية والريفية على السواء وخاصة في المناطق الأقل نمواً بأن المشكلات التي يعانون منها لا يمكن أن تتغلب عليها السلطات المحلية بمفردها، حيث أن الكثير من هذه المشكلات يكمن ويسهل حلها من خلال التعاون بين الجهات التنفيذية والمجتمع المدني.
- تقليل التكلفة: حيث تعمل المشاركة على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات السكان، مما يحقق كفاءة الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة.
- ضمان التأييد الجماهيري والشعبي للمشروعات: حيث أن المشاركة وسيلة لتقريب حاجات السكان ومطالبهم مع واقع الموارد المحلية المتاحة، مما يحقق رضا السكان المحليين ودعمهم للمشروعات التنموية.
- توجيه الموارد المحلية نحو المشروعات الإنتاجية: ففي حال غياب المشاركة فإن الضغوط الشعبية تتجه نحو الحاجات المادية أو الاستهلاكية، ولا تتفهم أهمية المشروعات الإنتاجية التنموية المستقلة، لذلك فإن مشاركة المواطنين تعمل على توجيه الموارد المحلية نحو المشروعات الإنتاجية بدلاً من الحاجات الاستهلاكية، بما ينعكس إيجاباً على حياة المشاركين في المستوى الزمني المتوسط والبعيد.
- تحقيق الفاعلية للمشروعات وهذا من خلال توفير بيانات حقيقية على واقع المجتمعات المحلي، وإقامة نسق من العلاقات السليمة، يراعي قيم وعادات المجتمع. وكذلك ضمان التكامل والتعاون المشترك بين مستويات التنمية الوطنية والمحلية.

- **تحفيز المبادرات المجتمعية:** فالتعاون بين الأجهزة التنفيذية ومنظمات المجتمع المدني قد تساهم في تحفيز المنظمات في الأخذ بزمam المبادرة في إنشاء المشروعات التنموية الصغيرة، وبالتالي تخفيف العبء على كاهل الأجهزة التنفيذية (1).
- **تحقيق التوظيف الأمثل للمساعدات الاجتماعية:** حيث أصبحت المشاركة مطلب الهيئات الدولية لضمان الاستخدام الأمثل للمساعدات وتوجيهها لصالح الجماهير، مما يشكل تحدياً للحكومات نحو تعزيز المشاركة الشعبية لتلبية مطالب المنظمات الدولية.
- **تحديد المشكلات والحاجات الحقيقية للسكان المحليين:** تعمل المشاركة على تحديد المشكلات والحاجات للسكان المحليين فعلياً، ومن ثم تحقيق إدارة كفيء للموارد المحلية.

¹ - محمد العزازي، المرجع السابق الذكر، ص 293.

الفصل الرابع

الأطراف الفاعلة في عملية تنمية المجتمع المحلي

أولاً: دور الدولة كطرف شريك في عملية تنمية المجتمع المحلي

ثانياً: القطاع الخاص ودوره في تنمية المجتمع المحلي

ثالثاً: المجتمع المدني شريك أساسي في عملية تنمية المجتمع المحلي

رابعاً: مراكز البحوث العلمية ودورها في عملية تنمية المجتمع المحلي

مقدمة:

من المفاهيم الحديثة المطروحة في مجال التنمية مفهوم "شركاء التنمية" حيث لم تعد التنمية مسؤولية الحكومة وحدها، بل هناك إلى جانب دور الدولة أطراف أخرى ذات التأثير المباشر في عملية تنمية المجتمعات المحلية أهمها: الدولة (القطاع الحكومي)، القطاع الخاص، منظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والجامعات ومراكز البحث العلمي. حيث مضى الوقت الذي كانت فيه التنمية تستند فقط في كل أحوالها ونتائجها على مساهمة القادة والمسؤولين المحليين ومن السلطة المركزية، وأصبح الأمل الوحيد لتحقيق التنمية المجتمعية الشاملة الآن معقودا على توفير فرص المشاركة داخل المجتمع بكل قطاعاته وكافة تنظيماته.

ولذلك عرف مفهوم شركاء التنمية على أنه "تلك العمليات التي تستهدف تحقيق التعاون بين الجهود الحكومية والأهلية لتحقيق أهداف التنمية من أجل النهوض بالمجتمع وتحقيق أهدافه" (1).

وتقوم فكرة الشراكة انطلاقا من أن العالم قد تحول إلى قرية صغيرة الأمر الذي خلق روحا جديدة للتعاون والشراكة من أجل حل المشكلات القائمة والتي لم تعد قابلة للحلول أحادية الطرف، حيث أصبح في عملية إدارة تنمية المجتمع المحلي لا بديل عن الشراكة بين مؤسسات القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني والجامعات ومراكز البحوث والأحزاب السياسية.

ويتناول الفصل مفهوم المشاركة المجتمعية كأحد ركائز مفهوم الحكم الراشد، وكيفية تطبيقها من خلال جهود الأطراف الفاعلة في عملية التنمية (القطاع العام، والخاص، والمجتمع المدني والجامعات ومراكز البحوث والأحزاب السياسية)، لرفع مستوى المعيشة في

¹ - رشاد أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، الإسكندرية: دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر، 2011، ص 233.

مناطق الظل⁽¹⁾ والمناطق الأقل نمواً، وهذا لا يتحقق إلا بالعمل على تحقيق درجة عالية من التكامل والتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية، وخاصة التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والشعبية.

لذا نرى أن المؤشر الدال على وجود فوارق شاسعة في عملية التنمية بين المجتمعات المتقدمة والنامية إنما يرجع إلى مدى قدرة الشركاء - الفواعل الاجتماعية والسياسية - على بدل الجهود في عملية التنمية، هذا ما يؤكد عليه الأستاذ "صامويل هانتغتون" بقوله «Samuel Huntington»: "... إن ما يميز البلدان المتقدمة عن البلدان المتخلفة هو وجود مؤسسات قادرة على تقديم شيء ملموس للصالح العام"⁽²⁾.

لذا فإن الإخفاق الذي منيت به التجارب التنموية في الغالبية العظمى من بلدان العالم الثالث، سواء في المجال السياسي أو المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والذي لفت الأنظار إلى أوجه القصور في النظريات التنموية، كان لا بد أن ينعكس على رؤية أكثر عمقا لحقيقة تلك الأطراف. فقطاع الدولة (القطاع الحكومي)، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والجامعات ومراكز البحوث العلمية، وغيرها من الفواعل، ليست سلعاً جاهزة تستوردها دول العالم الثالث، وتشغلها لكي تقوم بالتنمية في المجتمع، إنها أيضاً نتاج مجتمعتها وظروفه الخاصة. وعلى هذا فإن الانتقال من مرحلة

¹ - أطلق مفهوم "مناطق الظل" من قبل الحكومة الجزائرية وذلك عندما عرض رئيس الجمهورية الجزائري "عبد المجيد تبون" تحقيقاً أنجزه التلفزيون الحكومي بطلب منه، على ولاية الجمهورية، منتصف شهر فبراير سنة 2020 بعنوان "معاناة في مناطق الظل"، ويقصد به بؤر التخلف خاصة في المناطق الريفية والنائية عبر مختلف أنحاء البلاد والتي تفتقد أبسط الحياة من انعدام الماء الصالح للشرب، وانعدام المرافق الصحية وغياب وسائل النقل، وانتشار دائرة التهميش والبطالة، إلى غير ذلك من الإختلالات والنقائص الموجودة على المستوى المناطق الريفية والنائية. وغياب التنمية المحلية على نطاق واسع.

(2)-Samuel Huntington, (Editor), **The management of change in Governement**, The Hague : Martinus Nijhoff, 1976, p. 100.

التخلف إلى مرحلة التقدم يتطلب تأسيس مؤسسات قوية وفعالة ونابعة من بيئة المجتمع الذي تنشط فيه.

لذا فإن الأسئلة التي تُطرح عند دراسة الأطراف المحركة لعملية التغير والتنمية في المجتمع: هل يمكن التمييز بين الأهمية النسبية لمختلف العوامل الدافعة لعملية التغير والتنمية؟ وما هي الأهمية النسبية لكل فاعل أو عنصر؟ والآثار التي يمكن أن تنتج عن أي منها في عملية تفاعلها مع العملية التنموية؟

أولاً: دور الدولة كطرف شريك في عملية تنمية المجتمع المحلي:

يعتبر تحديد دور الدولة في تحقيق التنمية المحلية من الموضوعات التي يتزايد الاهتمام بها، وذلك في ضوء سياسات التحرر الاقتصادية، وازدياد دور القطاع الخاص، والاعتماد على آليات السوق، حيث تعكس هذه التطورات الاقتصادية تأثيرات هامة على التركيبة الاجتماعية وعلى العلاقة بين الطبقات والفئات المختلفة بحكم تأثيرها على نسق توزيع الفرص والموارد في المجتمع المحلي⁽¹⁾.

كما أن الدولة باعتبارها طرف شريك في عملية التنمية المحلية فإنها تتحمل مسؤولية كبيرة في توفير الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة في وضع القوانين والسهر على تطبيقها، وإثرائها والنظر فيها متى دعت الحاجة، الدولة بمختلف أجهزتها تحرص على تدليل المصاعب أمام إنشاء أو تأسيس جمعيات المجتمع المدني وإعطائها الصلاحيات الإدارية والمالية كفيلة بأن تعزز أدوارها المحلية، كما تصدر تنظيمات عن طريق قرارات

¹ - لفترة قصيرة، ساد اعتقاد خاطئ، بأن عملية التحرر الاقتصادي سوف تؤدي إلى انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، بحيث تترك كل التفاعلات الاقتصادية لآليات السوق وقوى العرض والطلب، وأن يكون دور الدولة هامشي ومحدود على أن هذا التصور سرعان ما اتضح قصوره، خصوصاً في الدول النامية. لذلك يمكن اعتبار ما يحدث إنما هو إعادة تحديد شكل العلاقة بين الدولة والاقتصاد، بحيث لا تكون الدولة هي المالك المباشر لأغلب الأصول الاقتصادية، وإنما تباشر مسؤوليتها من خلال نظم الحوافز التي تأخذ بها والتشريعات التي تعمل بها وفقاً لها، وفي ضوء ذلك فإن المسألة لا تعد انسحاباً للدولة من الحياة الاقتصادية، وإنما ممارسة لدورها بطرق وآليات جديدة تضمن رقابتها على مجريات الأمور في المجتمع.

عملية تشجع فيها إشراك الجمعيات وكل الأجهزة التنفيذية في العمل التطوعي دون إقصاء أي كان على أن يكون فعالا ومندمجا في المنظومة المحلية.

ومن ضمن الأدوار التي تحرص الدولة على القيام بها ما يأتي:

- تعتبر الدولة بمثابة المؤسسة الأم التي تجري في إطارها عملية التنمية والمسؤولة عن وضع الإطار السياسي والقانوني والإداري، وهذا الإطار يعتبر بمثابة السند القانوني لعملية التنمية. ويمكن أن نقول أن وجود دولة قوية ببنية سياسية وقانونية وإدارية فعالة ومستقرة يعتبر عنصرا أساسيا في تحقيق التنمية.

- تقوم الدولة بالدور الرئيسي في صياغة إستراتيجية التنمية من خلال تحديد الأهداف التنموية وأساليب تحقيقها، وبدون إستراتيجية تصبح عملية التنمية عشوائية غير منتظمة تفتقد إلى الطابع التراكمي.

- يقع على عاتق الدولة مسؤولية تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي الأمر الذي يساعد على تحقيق التنمية وتسمح باستمراريتها.

- يقع على عاتق الدولة مسؤولية توزيع أعباء التنمية وعوائدها وهذا يؤدي إلى خلق التأييد الشعبي لسياسات التنمية وبرامجها⁽¹⁾.

هذه الأدوار لا ترى النور ولا تكون لها أرضية إلا إذا استندت على إدارة محلية متجاوبة وراشدة تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم التعبير عن احتياجاتهم ومصالحهم، وتسوية اختلافاتهم، وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي. ويتطلب ذلك تمكين الهيئات 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 عينه، تكون مهمة بتعزيز الديمقراطية الشعبية وبتمكين المواطنين والمجتمعات ومنظماتها على غرار المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية من المشاركة في عملية التنمية المحلية كشركاء متساوين.

¹ - عبد العظيم عثمان أحمد، "دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية الريفية في إفريقيا"، مجلة دراسات إفريقية، ص 143.

ولذلك سوف تظل الدولة دوماً، وأياً كان شكل نظامها السياسي هي المسؤولة بشكل رئيسي عن وضع الإطار السياسي والقانوني والإداري، وهذا الإطار يعتبر بمثابة السند القانوني لعملية التنمية. ويمكن أن نقول أن وجود دولة قوية ببنية سياسية وقانونية وإدارية فعالة ومستقرة يعتبر عنصراً أساسياً في تحقيق التنمية. ثم أن الدولة هي التي تتولى من خلال أجهزتها التأكد من تطبيق القواعد والإجراءات المنظمة للحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المحلي، وأخيراً فإن الدولة هي التي تقوم بتوقيع الجزاء القانوني على الوحدات التي لا تلتزم بالتشريعات المنظمة للعملية الاقتصادية الإنتاجية منها والخدمية المختلفة.

لذلك فإن مفاهيم مثل "النمو" مع مفهوم "العدالة الاجتماعية" أصبحت من المفاهيم المتداولة والمقبولة على نطاق واسع كعنصر أساسي في مفهوم التنمية الشاملة، وقد خصص البنك الدولي كتابه السنوي لعام 1997 عن دور الدولة، وبعث الحيوية في مؤسساتها على أساس من الشفافية والمحاسبة، وبما يمكنها من القيام بدورها بكفاءة وفعالية، وذلك من خلال إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي، وتشجيع المشروعات الصغيرة، وإعداد برامج لإعادة التأهيل والتدريب، وتحسين خدمات التعليم والصحة، وحماية الفئات المستضعفة، وبالتالي تظل الدولة هي الدرع الواقي الذي يحمي الفئات الفقيرة باعتبارها صمام الأمان للمجتمع ككل.

ثانياً: القطاع الخاص ودوره في تنمية المجتمع المحلي:

مع نهاية الثمانينيات من القرن الماضي برز اتجاه حديث في مجال الإدارة العامة، يتجاوز التركيز على دور الحكومة المركزية إلى الاهتمام بما يطلق عليه الحكم الجيد. ويشير هذا المفهوم إلى فلسفة تسيير جديدة في الإدارة والحكم، فلسفة تأخذ في اعتبارها التغيرات الواسعة التي لحقت بجميع بلدان العالم، مثل اتساع دور القطاع الخاص والقطاع الأهلي، وتلاشى الحدود بين المجالين العام والخاص، فضلاً عما لحق بدور الدولة من تحولات (1).

بناءً على هذا الطرح نحاول من خلال هذا المطلب إلى إلقاء الضوء على مفهوم القطاع الخاص والدور الذي يلعبه في الوقت الراهن في تحقيق التنمية المحلية.

(1) - السيد عبد المطلب غانم، الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة، المجلد الأول، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007، ص 90.

1/- تعريف مفهوم القطاع الخاص:

هو القطاع الذي يشمل الأنشطة الاقتصادية كلاً، التي تأخذ مكانة في حيز جغرافي معين باستثناء الأنشطة الحكومية، أو ذلك الجزء من الاقتصاد الذي لا تملكه الحكومة⁽¹⁾.

ويعرف آخر على أنه مجموعة من النشاطات الإنتاجية -السلعية منها والخدمية- ذات الصبغة الفردية أو الأسرية (House holds) أو المؤسساتية (Coreporations) التي تقوم أساساً على المبادرة الحرة والتدبير الحر ومخاطر السوق (Risks Market)، ويقصد بالنشاطات الإنتاجية، كل ما يتعلق بخلق ثروات قابلة للترويج (Markctable)، أي تلك التي يقابلها طلب داخلي أو خارجي مضمون أو متوقع يتسم بالقدرة على الوفاء وبالربحية، سواء كان ذلك الطلب يهدف إلى تلبية حاجات إنتاجية أو حاجات استهلاكية⁽²⁾.

كما يعرف القطاع الخاص على أنه: "مجموعة كبيرة من المؤسسات والشركات التي يمتلكها أفراد، أو عائلات أو مجموعات محددة من الأشخاص"⁽³⁾. في حين يرى آخر على أنه ذلك: "النشاط الاقتصادي الذي يهدف إلى الربح ولا يخضع إلى تمويل من الدولة، ولا تؤول أرباحه إلى الخزينة باستثناء الجزء الخاضع للضريبة"⁽⁴⁾.

ويمكن استخلاص عند مراجعة هذه الأدبيات المهمة بدراسة مفهوم القطاع الخاص، مجموعة من الخصائص تتجلى في العناصر التالية:

(1)- طلال أبو غزالة وآخرون، دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية، د.م.ن، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2011، ص 32.

(1)- الشاذلي العياري، القطاع الخاص ومستقبل التعاون العربي المشترك، عمان: منتدى الفكر العربي، 1996، ص 13.

(1)- صفية جدوالي، "مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر"، مداخلة قدمت في الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج 1، سطيف، الجزائر، 8-9 أبريل 2007.

(1)- عباس النصرابي وآخرون، القطاع العام والخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1990، ص 118.

- تميز بكفاءة عالية مما يؤدي إلى توفير الموارد المالية، وتحسين الأداء في مجال الخدمات التي يوفرها.
 - إن أهم ميزة له هي السرعة في الادخار والإبداع، كما أنه يعمل على تخفيف أعباء إضافية عن الدولة، ويزيل تخوف رأس المال الأجنبي ويشجعه على الاستثمار والشراكة .
 - يمتاز أيضا بخاصية الديناميكية الحيوية، وسرعة المبادرة قبل فوات الفرصة، أي عدم وجود بيروقراطية معرقة للتسيير الفعال و نجاعته.
 - يركز على المنافسة الحرة وهذا يجعله يبحث عن موارد بشرية متميزة، خاصة في مجال سياسات التعيين وأمور التوظيف والحوافز، إضافة إلى التركيز على ضرورة توفر بنية تنظيمية متطورة من حيث الهياكل، و طرق وأساليب العمل، والإجراءات .
 - عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الخاص بهذا القطاع .
 - هو قطاع يسعى إلى تحقيق الأرباح، مع وجود مؤسسات خاصة تعمل لأغراض خيرية.
 - هو قطاع تابع للخواص تمتلكه عائلات أو شركات خاصة.
 - قطاع يعمل في ظل نظام اقتصاد السوق الذي أعطى له حرية المشاركة في الحياة الاقتصادية مع كونه مساعدا للقطاع العام من أجل تحقيق التنمية.
 - يتميز القطاع الخاص بروح المخاطرة برأس ماله وهذا ما لا يتمتع به القطاع العام (1).
- وعند تصنيف القطاع الخاص يمكن تقسيمه إلى:

(1)- ياسمين نوري، "مكانة القطاع الخاص المنتج في ظل السياسات التنموية في الجزائر: بين الخطاب الرسمي والمواقع الميداني، 1962- 2012"، رسالة ماجستير (جامعة مولود معمري: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015)، ص 22.

- القطاع الخاص المحلي (الوطني): هو قطاع ينشط داخل ربوع الوطن .
- القطاع الخاص الأجنبي: ويكون تابعا لمستثمرين أجنبى غير مقيمين فى البلد المستثمر فىه .

هناك أيضا تصنيف آخر للقطاع الخاص:

- القطاع الخاص المنتج (محلى أو أجنبى): يختص فى القطاعات المنتجة، سواء تعلقت بإنتاج السلع أو الخدمات.
- القطاع الخاص الموجه للاستيراد (محلى أو أجنبى): هو يعمل أساسا على استيراد مواد استهلاكية لإعادة بيعها داخل الوطن.

2/- تحفيز مشاركة استثمار القطاع الخاص ورجال الأعمال فى تنمية المجتمع المحلى:

يوجد تحول واضح فى معظم دول العالم نحو إتباع والاعتماد على اقتصاد وآليات السوق، فلقد أدت التأثيرات البيئية المحيطة فى الكتلة الشرقية إلى تحولات جذرية فى وظائف الإدارة العامة، إضافة إلى تأثير فشل تجارب الإصلاح الإدارى مع تعاضد دور التنظيم البيروقراطى المعقد الذى يتناسى أنه بات يعمل فى محيط بيئة تنافسية غير مستقرة، وانعكس ذلك على ظهور مداخل حديثة فى الإدارة العامة تشجع الحكومة على إفساح المجال أمام القطاع الخاص، وتدفعها للأخذ بتطبيقات إدارة الأعمال داخل الإدارات الحكومية.

وقد اتجهت معظم الدول النامية، ومنها الدول العربية، لتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادى، من أهم معالمها تحرير الأنظمة المالية والنقدية، كمدخل للتوجه نحو الاعتماد بصفة أساسية على القطاع الخاص فى تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث يُعد تغير نمط الملكية والإدارة السائد العنصر الحاسم فى عملية التحول إلى اقتصاد السوق، ويُعد تغير دور الدولة أحد المظاهر الرئيسية للتغيرات العالمية الراهنة، من أجل إفساح المجال لزيادة الخواص ورجال الأعمال⁽¹⁾ على المشاركة فى المشروعات التى تعود بالفائدة على مجتمعاتها

(1)- تذكر الموسوعة البريطانية أن مصطلح رجل الأعمال نشأ فى أوروبا حديثا، واتساع نطاق أعمال بعض التجار الذين رفضوا تسمية أنفسهم بالتجار، حيث تشير دلالة هذه التسمية إلى محدودية النشاط والثروة، ومن هنا بدأ هذا المصطلح فى التداول تعبيرا عن فئة كبار الأغنياء، وتمييزا لهم عن ذوي الثروات القليلة والمتوسطة. كما يطلق عليهم ألقاب كثيرة مثل: رجل الصناعة، ذو الأملاك وغيرها، ولكن لا يوجد تعريف علمى محدد لرجل الأعمال، حيث تختلف معايير التعريف منها: الثروة، إدارة الأعمال، السعي إلى الربيح، إلى جانب المسؤولية الوطنية والأخلاقية، وهى معايير قد لا تنطبق كلها أو بعضها على كثير من رجال الأعمال. لمزيد من المعلومات أنظر:

المحلية. ويؤدي ذلك إلى ترشيد استخدام الموارد المتاحة محليا. كما يقلل الضغط على الحكومة المركزية لتوفير استثمارات كبيرة أو تمويل بعض المشروعات لاعتبارات سياسية لتلبية بعض الرغبات أو الاستجابة لضغوط أصحاب المصالح.

وقد اتجهت معظم الدول النامية، ومنها الدول العربية، لتطبيق برامج للإصلاح الاقتصادي، من أهم معالمها تحرير الأنظمة المالية والنقدية، كمدخل للتوجه نحو الاعتماد بصفة أساسية على القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية، ويأتي هذا في تبادل الأدوار بين السلطة المحلية والقطاع الخاص، حيث يقوم القطاع الخاص بتمويل وتوفير العديد من الخدمات العامة التي كانت من مسؤوليات السلطات المحلية، بينما تقوم السلطات المحلية بتهيئة المناخ المناسب لأنشطة القطاع الخاص. من خلال إعطاء حوافز للشركات المحلية لتوفير فرص عمل جديدة.

ومؤدى ما سبق هو اضطلاع القطاع الخاص بالدور الأكبر في تحقيق النمو الاقتصادي للمجتمع المحلي من ناحية، وتقلص دور الحكومة في التدخل في النشاط الإنتاجي والخدمات من ناحية أخرى، بحيث تكتفي بدورها كمنظم ومراقب في التأكد من أن الإنتاج وتقديم الخدمات يتم بشكل أكثر كفاءة وبأقل تكلفة وبأسرع وقت ممكن وبأكثر وفرة للمواطن المحلي.

لذا لا بد أن تلعب السلطات المحلية دورا حيويا وداعما للقطاع الخاص على المستوى المحلي حتى يستطيع أن يلعب الدور المنوط به في تحقيق معدلات مرتفعة للتنمية المحلية. وهذا الدور المنوط للقطاع الخاص في دفع عملية التنمية المحلية لا يكون إلا من خلال تشجيع روح المبادرة وزيادة الاستثمار والتشغيل والتصدير، وباعتبار دور القطاع الخاص مكملا لدور الدولة في تقديم الخدمات المختلفة.

- أماني قنديل، الشبكات العربية للمنظمات غير الحكومية، القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2003، ص 29.
- فاطمة علي أبو الحديد، دور المجتمع المدني في مواجهة الفقر في المناطق العشوائية، القاهرة: دار المعرفة الجامعية، 2015، ص 49.

وفي إطار تطبيقات ما بيت يطلق عليه مدخل الحوكمة (Governance) في الإدارة العامة، ومدخل إعادة اختراع الحكومة (Re-Inventing Government) أصبح للقطاع الخاص الدور الأكبر في تحقيق النمو الاقتصادي من ناحية، وتقلص دور الحكومات في التدخل في النشاط الاقتصادي والخدمات من ناحية أخرى، وهذا ما يمثل التطبيق العملي لتغيير مفهوم أسلوب ممارسة الحكومة للسلطة Government، مما يعني أن مفهوم إدارة ممارسة الحكومة للسلطة قد تطور سواء من الناحية النظرية أو التطبيقية نحو الأخذ بمبدأ الحوكمة Governance.

وتشير الخبرات الدولية أن عملية تطبيق اللامركزية وبناء قدرات الإدارة المحلية لا تتم فقط من خلال انتقال السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، بل من القطاع العام والحكومة إلى القطاع الخاص، خصوصا إذا توفرت له البيئة الملائمة لممارسة نشاطه. وهذا الدور يبرز أكثر في المجالات والخدمات ذات الأهمية القصوى لدى المواطن المحلي، والتي يمكن إبرازها في ما يلي:

أ- دور القطاع الخاص في الخدمات الصحية:

يساهم القطاع الخاص في تقديم الخدمات الصحية، وتحسينها على مستويات مختلفة، فهو من بين الممولين لهذا القطاع في الكثير من الدول، خاصة في مجال الصناعات الدوائية، إضافة إلى خدمات الرعاية الصحية الأولية المستعجلة، من خلال المستشفيات والمراكز الصحية والعيادات الخاصة. كما يتميز هذا القطاع بتقديم خدمات صحية متخصصة والمستندة على أحدث التقنيات الطبية الحديثة، مما يشكل عاملا مهما في تنشيط الاقتصاد الوطني من خلال توفيره لهذه الخدمات التي تساهم في تخفيف الضغط والأعباء على الحكومات.

ولعل الشيء المهم في هذا الصدد، هو إقبال المواطنين على هذه العيادات الخاصة رغم توفر مجانية العلاج الحكومي، والسبب راجع إلى مشكل التزام شديد، وغياب معايير الجودة والنظافة لراحة المريض في هذه الأخيرة، وسوء نوعية الخدمة المقدمة من هذه المستشفيات العامة، فأصبحت هذه الفكرة تنتشر بين عامة الناس.

من هذا نستنتج أن للقطاع الخاص دور هام في هذا المجال، يجب على الحكومات الاستفادة منه، والعمل على تقديم الدعم له خاصة في مجال إجراء البحوث العلمية.

ب - دور القطاع الخاص في خدمات التعليم:

تعد مجانية التعليم بمختلف أطواره، من ميزات الكثير من الدول ضعيفة الدخل أو المتوسط، وهذا يعود لأهمية وضرورة توفير التعليم، فعليه أصبحت تخصص له مبالغ ضخمة، حتى يتاح لجميع الطبقات في المجتمع من دون استثناء. لكن مع التطورات الحاصلة في المجتمعات، أصبح القطاع الخاص يساهم في خدمات التعليم عن طريق إنشاء مدارس وجامعات خاصة، تتميز بتقديم خدمات ومناهج تعليمية تتماشى والتطورات التي تحدث في العالم.

ونظرا لأهمية التعليم والتدريس، وبروز ضرورة الاهتمام به، أصبحت الدول المتقدمة تُقيم شراكات مع القطاع الخاص من أجل النهوض بمستوى التعليم، من بين هذه الدول نجد الولايات المتحدة الأمريكية التي بدأت بالتوسع في آفاق الشراكة مع هذا الأخير، في مجال التقنية والأبحاث والعديد من المجالات الأخرى، كما بدأت الجامعات في الاتجاه إلى هذا القطاع، وهو الأمر الذي أدى إلى تغيير في استراتيجيات المؤسسات التعليمية لتحقيق رسالتها.

ج - دور القطاع الخاص في مجال التجارة، التوزيع والنقل والمواصلات:

يشكل قطاع النقل والمواصلات واحد من القطاعات الحيوية في اقتصاد الدول، بسبب تأثيراته على اتصال مختلف نواحي الحياة الأخرى، وهنا يبرز دور القطاع الخاص فيه باعتباره المشغل والمستثمر الرئيسي لغالبية مكونات قطاع النقل والمواصلات، نظرا لإمكانياته للاستثمار في القطاعات الجزئية كالتنقل العام والنقل التجاري والخدمات المساندة لقطاع النقل، فنجد أن دخول القطاع الخاص للاستثمار في البنية التحتية بدأت تتزايد في العديد من الدول في العالم، نجحت مشاركته لتوفير هذه الخدمات وتوفير التمويل اللازم، الذي لا يستطيع القطاع العام توفيره.

4- دور القطاع الخاص في النشاط السياحي:

لقد تطورت السياحة في القرن العشرين تطورا كبيرا، وأصبحت أحد أهم الصناعات التي تدعم الاقتصاد بالكثير من التطور والنمو لما للسياحة من عوائد كبيرة على الاقتصاد في كل

بلد سياحي وبحسب أهميته السياحية .وأصبحت الاستثمارات السياحية الخاصة تنتشر في مختلف المراكز والمواقع السياحية، كما أصبح للقطاع الخاص علاقات مترابطة مع مختلف الوكالات والشركات المتخصصة في السفر والسياحة في مختلف دول العالم، وتتوقع أن يصبح لهذا القطاع دورا واسع في الاقتصاد في ظل الدور النشط لهذا القطاع وما ينتظر منه من تطور مستقبلا، لاسيما وقد أطلق عليه قطاع الصناعة المستقبلية.

د - القطاع الخاص والتخفيف من الفقر :

إن الاستثمار في القطاع الخاص يساعد على نمو اقتصادي والحد من الفقر وكذا الحد من المشاكل الناجمة عنه كالبطالة، والآفات الاجتماعية، فنجد أن القطاع الخاص القوي الفعال، يشكل عنصرا أساسيا في نمو اقتصادي واجتماعي، عن طريق توفير فرص العمل وفرص توليد الدخل. يستطيع القطاع الخاص توليد وتقديم وسائل للحد من الفقر، ويوصي تقرير مشروع الألفية التابع للأمم المتحدة 2005، بأن تتضمن إستراتيجية من شأنها تعزيز القطاع الخاص، وأن تحفيز وتنميته في الدول النامية يشكل شيئا فشيئا عنصرا أساسيا في جدول الأعمال الإنمائي للمجتمعات المحلية.

هـ - القطاع الخاص والتشغيل:

تعرف العديد من الدول النامية منها خاصة، تحديات كثيرة تؤثر على قدرتها في أحداث التنمية، فنجد أن القطاع العام عاجز وغير قادر على توليد فرص العمل الكافية لاستيعاب الأعداد الهائلة من البطالين والمتخرجين منهم خاصة، ونظرا لاتجاه العديد من هذه الدول إلى فتح المجال للقطاع الخاص للمساهمة في عملية التنمية، فإن هذا الأخير بإمكانه توفير مناصب عمل بتوفير المناخ المناسب له بإشراكه في البرامج المتعلقة بتطوير التعليم والتدريب وتوفير المعلومات عن فرص العمل.

إن دور القطاع الخاص خاصة في مجال الخدمي كالتهليم، الصحة، النقل والمواصلات، والإعلام والنشاط السياحي يلعب دورا لا يستهان به، ويرجع ذلك إلى عدة عوامل أهمها الإمكانيات التي تتوفر لدى هذا القطاع، إضافة إلى اعتماده على التكنولوجيا في تسيير شؤونه، ما يمكّنه من أداء الخدمات في الوقت المناسب، مع توفير الجهد والمال. لكن هناك اختلاف ما بين الدول المتقدمة التي انتهجت النظام الليبرالي والدول النامية التي بدأت تطبق هذا النظام في الآونة الأخيرة، ففي البلدان المتطورة نجد أن للقطاع الخاص أهمية كبيرة

أتاحت له فرصة العمل والبروز، في المقابل نجد أن دوره يبقى محدودا جدا، يقتصر في غالبية الأحيان على تقديم الخدمات والإسهامات الخيرية.

ثالثا: المجتمع المدني شريك أساسي في عملية تنمية المجتمع المحلي:

عند دراسة المجتمع المدني (1) في المجتمعات العربية والإسلامية عامة، يجدر بنا أن

ننبه على بعض النقاط ذات الأهمية عند التعامل مع مصطلح المجتمع المدني، من بينها:

- إن مفهوم المجتمع المدني من الناحية الفكرية، يعني الفصل بين المدني والكنيسي، أي فصل الدين عن الدولة، وبالتالي تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم على أسس علمانية (2).

- إن مفهوم المجتمع المدني من الناحية التاريخية هو إفراز للحضارة الغربية، وبالتالي تبرز خطورة النقل الآلي للمفاهيم من بيئة حضارية إلى أخرى.

- إن الحضارة العربية الإسلامية فكرا وممارسة تعكس بالضرورة خبرة مغايرة تنطلق من نسق قيمي و فكري خاص بها لتنتج بعد ذلك جملة من المفاهيم المغايرة للأنماط الحضارية الأخرى.

لذا عند توظيف مفهوم المجتمع المدني لا بد أن نميز بين مفهومين قد يختلطان على البعض، الأول مرتبط بمفهوم المجتمع المدني بالمعنى القانوني المؤسسي، باعتباره

¹ - يعد مفهوم المجتمع المدني ذو مرجعية غربية ومنقول إلى الواقع العربي والإسلامي، وهو في خبرته مفهوم إيديولوجي يرتبط باتجاهات مختلفة كما تتبناه مدارس مختلفة وهو مضطرب المعاني، كما أنه ليس محل اتفاق، وهو مفهوم ينتمي إلى منظومة فكرية و فلسفية إيديولوجية لها خصائصها ومنطلقاتها، وهو مفهوم حضاري يرتبط بالمشروع الحضاري النهضوي الغربي. بينما في الخبرة الإسلامية يقابله مفهوم المجتمع الوقفي الذي يختلف اختلافا جذريا عن مفهوم المجتمع المدني، هذا الاختلاف يظهر كلما تعلق الأمر بمنطلقات وأسس عقدية، ثقافية وإيديولوجية، غير أن هذه الاختلافات تقل إذا تعلق الأمر بجانب الكسب الإنساني وتحديد الجوانب التقنية، والوظيفية، والمؤسسية داخل كل نظام.

² - راشد الغنوشي، مقاربات في العلمانية والمجتمع المدني، ط1، لندن: المركز المغربي للبحوث والترجمة، 1999، ص 54.

الصيغة الممارسة على أرض الواقع . وهذا ما أعنيه في هذه الدراسة . والآخر المرتبط بمفهوم المجتمع المدني بالمعنى الفكري (الإيديولوجي)، وهو المرتبط أصلاً بالأرضية المرجعية للتجربة الحضارية الغربية. ومن ثم يتضح لنا وجود فرق جوهري بين المفهوم في جانبه الفلسفي الفكري (الإيديولوجي) وجانبه القانوني المؤسسي، وإذا كان الأمر كذلك فإن نظام الوقف يشبه المجتمع المدني في عدة نقاط ولا يقتصر على التشابه فقد يصل إلى التداخل والتكامل⁽¹⁾.

على هذا الأساس نجد أن من بين التعريفات التي أطلقت على المجتمع المدني أنه "مجموعة التنظيمات الطوعية الحرّة التي تملأ المجال بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع والخلاف " ⁽²⁾. وفي المقابل نجد أن تعريفات قريبة من هذا التصور تطلق على نظام الوقف على أنه "كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخيارات والمنافع العامة من دون توسط الحكومة" ⁽³⁾.

من خلال هذين التعريفين نجد أن المجتمع المدني والوقفي هما تعبير عن مساهمة المجتمع بمختلف شرائحه و فئاته في الشأن العام، وذلك حتى لا تطغى إرادة الدولة وتتحول إلى كيان مستبد، فالمجتمع المدني والوقفي هما عبارة عن الإطار المؤسسي سمته أنه ذاتي،

(1) . عبد القادر الرن، "المجتمع الوقفي والمجتمع المدني بين التصور الإسلامي والطرح الغربي دراسة نظرية تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007، ص 144.

(2) . أماني قنديل، المجتمع المدني في الوطن العربي، واشنطن: منظمة التحالف العالمي لمشاركة المواطن، 1991، ص 99.

(3) . إبراهيم البيومي غانم، مقدمة أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي، نقلا عن: عبد القادر الرن، المرجع السابق الذكر، ص 169.

أي يتم بإمكانات المجتمع ذاته ومن أجل تحقيق غاية مجتمعية، لأن في ذلك إحياء للمبادرات القاعدية وبت للروح في المؤسسات والمنظمات الشعبية المختلفة.

ويمكن استخلاص عدد من العناصر عند مراجعة العديد من الأدبيات المهمة بدراسة منظمات المجتمع المدني، وتتجلى هذه العناصر فيما يلي:

- المجتمع المدني هو المنظمات الوسيطة والمستقلة التي تملأ الفضاء الاجتماعي القائم بين الدولة والسوق والأسرة.

- يقوم المجتمع المدني على أساس رابطة اختيارية يدخلها الأفراد طواعية.

- وجود نظام قانوني ينظم العلاقة بين منظمات المجتمع المدني وبين الدول، كما يحدد مجموعة الحقوق التي تكفل استقلاله.

- سيادة ثقافة مدنية تقوم على أساس قبول الآخر المختلف وإقرار التعددية داخل المجتمع، والقدرة على حل الصراعات بطريقة سلمية وديمقراطية (1).

وعليه، فإن عند تتبع دور منظمات المجتمع المدني في دعم التنمية المحلية نجد أن أنشطتها وأعمالها قد شملت كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية ومعظم الجوانب الحياتية للمجتمع، وذلك على افتراض أساسي أن المجتمع المحلي يصبح أكثر قدرة على مواجهة مشكلاته عندما تتواجد به منظمات وجمعيات مستقلة عن الدولة تتولى مهام متعددة منها أنها تدخل كشريك في البرامج التنموية والإستراتيجيات الحيوية على غرار حماية البيئة، وتقديم الخدمات ومناقشة السياسات التي تتصل بتلك الخدمات، وكذلك طرح وبلورة السياسات البديلة للأولويات والبرامج والأنشطة والتعامل مع قطاعات المجتمع المختلفة أبرزها قطاع

(1) - إبراهيم البيومي غانم، مقدمة أعمال ندوة نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي، نقلا عن: عبد القادر الرن، المرجع السابق الذكر، ص 169.

الشباب. وبالتالي هي الوعاء الذي تنصهر فيه طموحات الشباب وآمالهم بشكل يمكنهم من تحقيق هذه الآمال والطموحات معتمدين على ما يقدمونه من جهد للمجتمع ومؤسساته ومن هذه المؤسسات الجمعيات الأهلية.

ونتيجة لأهمية منظمات المجتمع المدني في العمل التنموي للمجتمع المحلي أشار برنامج الأمم المتحدة للإنماء لعام 1995 بأن الشراكة المجتمعية هي عملية من خلالها يتم إشراك أصحاب المصالح والسكان المحليين الذين يشتركون في مراقبة واتخاذ القرارات الخاصة بتنمية المجتمعات العمرانية مع السلطات الرسمية.

لذا كان لزاما على السلطات المركزية وقيادات الإدارة المحلية أن تدرك أن منظمات المجتمع المدني تعد من بين الحلقات المشروطة والتي لا يُستغنى عنها في إنجاز المشروعات التنموية المحلية.

وهكذا نجد أن التغيير الاجتماعي ومواجهة احتياجات المجتمع المحلي واحتواء مشكلاته لا يمكن تحقيقه إلا من خلال العمل على وضع الآليات المناسبة للارتقاء بمشاركة المواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في صنع القرار المحلي بطريقة مباشرة (المنتخبين المحليين)، أو بطريقة غير مباشرة من خلال هيئات المشاركة المحلية. ولذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل تنموي محلي أن يقوم على أساس مشاركة مجتمعية حقيقية قائمة على أساس تبني مجموعة من الآليات، من بينها:

- الإقدام على إصلاحات هيكلية محلية تقوم على تحيين نصوص قانونية تلزم المنتخبين المحليين على إشراك المواطنين وجمعيات المجتمع المدني في كل ما يتعلق بالشأن المحلي من خلال الممارسة الشفافة في الإدارة المحلية، وحسن تمثيل المواطنين ورعاية قضاياهم.

- إيجاد مناخ اجتماعي وثقافي وسياسي شامل يدعم التغيير، ويتيح الفرصة للعمل الأهلي وإبراز دوره في خدمة قضايا المجتمع المحلي. وذلك انطلاقا من سعى سلطات الإدارة المحلية إلى الانفتاح على جميع منظمات المجتمع المدني وتفعيل مشاركتها في جميع

- مناحي الحياة، ومدعوة إلى ضرورة إدماجها كشريك حقيق في تنمية المجتمع المحلي، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تبني وإرساء الحوكمة المحلية القائمة على خدمة وتمكين المواطن المحلي الذي يعد حجر الزاوية في عملية التنمية المحلية.
- تلبية حاجات السكان وحل مشكلاتهم وتحسين نوعية حياتهم، وذلك من خلال مشاركة السكان المحليين في وضع الأهداف وتحديد الأولويات.
 - الرفع من مستوى الوعي لدى المجتمع المحلي من خلال مد قنوات الحوار وتنشيط الإعلام المحلي والزيارات الميدانية للاطلاع على أوضاع المواطنين.
 - الارتقاء بالإدارة والمواطن على حد سواء إلى الحوكمة المحلية، وذلك من خلال تفعيل النزاهة المجتمعية، والمسائلة والمشاركة، بغية القضاء على مظاهر التهميش والإقصاء، وهي مظاهر كثيرا ما كانت مغذية للاضطرابات الاجتماعية وعد الاستقرار.
 - تأهيل الجماعات المحلية وجمعيات المجتمع المدني للانخراط بجدية في العملية التنموية وبشراكة حقيقية تسمح بتعزيز مكانتها والاضطلاع بأدوارها في التخطيط الإستراتيجي الإستشراقي.
 - ضرورة السلطات المركزية والفاعلين على مستوى المجالس المحلية الارتقاء بدور المواطن المحلي وتحويل مشاركته إلى شراكة حقيقية تعزز له روح المواطنة والانتماء.
 - من أجل الوصول إلى التوازنات المجالية والإقليمية المرغوب فيها ضرورة توفير الدعم الجماهيري للمشروعات المحلية ومساندتها، حتى يكون هناك توجه ثابت نحو اللامركزية واعتماد أسلوب التخطيط من أسفل إلى أعلى.
 - تعزيز الالتحام بين مختلف الفاعلين واستثماره في التنمية التشاركية، وهذا كفيل بتغيير الواقع المحلي الذي أضحى مجالا للصراعات والنزاعات والتفكك. لذا على السلطات المركزية أن تتخذ مسارين أساسيين في إدارة شؤون المحليات: المسار الرأسي، والذي يتم فيه التحويل الفعلي للموارد والسلطة والتمويل إلى الأجهزة المحلية. وهناك المسار

الأفقي، الذي يمكن المجتمع المحلي من الاضطلاع بمهامه التنموية في حدود خطط وبرامج تنموية اجتماعية واقتصادية مدروسة. ومن أجل الوصول إلى أقاليم تنموية جاذبة وتنافسية في المناطق الحضرية والريفية على السواء، ضرورة تثمين المشاركة وتعزيزها لتجسيد مبدأ الشراكة المجتمعية، انطلاقاً من الاعتماد على الذات التي تعد أساس كل تنمية محلية مستدامة تتجاوز الإخفاقات بخطط واستراتيجيات مدروسة، والاتجاه بإرادة إلى المأمول.

رابعاً: مراكز البحوث العلمية ودورها في عملية تنمية المجتمع المحلي:

يرتكز الصراع الحضاري بين الأمم على سلاح العلم والمعرفة ومن يملك الحقيقة، والأمم التي تفوقت في مجالات العلم المتعددة وميادين المعرفة المتنوعة هي صانعة القرار، أما الأمم التي قللت من شأن البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة به، فإنها تتقهقر، وتصبح مجرد مستهلكة للأفكار والأشياء، وأنماط الحياة من دون أن تساهم في إنتاجها (1).

¹ - عند تفحص الوضع العالمي الخاص في مجال البحث العلمي نجد أن: 85 % من العلماء والباحثين يتركزون في البلدان المتقدمة التي تتحكم في 98 % من ميزانيات الأبحاث والتطوير. وحتى الصين التي كانت في وقت ليس ببعيد من الدول المتخلفة، فإن حسب تقرير المنظمة العالمية للعلوم (OMS) لسنة 2018، بين أن "الصين الشعبية" قدر إنتاج بحثها العلمي بـ 16000 بحث في سنة 2018، ما يعادل 40 بحث علمي في اليوم، وهذا طبعاً بعد الولايات المتحدة الأمريكية واليابان. في حين أن بقية دول العالم الثالث ذات الأغلبية السكانية الساحقة، ليس لها وزن يذكر، فمثلاً تبلغ مخصصات الإنفاق على البحوث في إفريقيا نحو 0.3 % من الإنفاق العالمي، وبلدان المغرب العربي على وجه التحديد ضمن مجموعة البلدان الإفريقية.

ويزداد الأمر وضوحاً إذا لاحظنا عدد الباحثين إلى مجموع السكان، ففي حين يبلغ عدد الباحثين 3000 باحث في كل مليون ساكن في الولايات المتحدة، و 1500 باحث في بريطانيا، و 900 باحث في كندا، فهو لم يتجاوز 20 باحث لكل مليون ساكن في إفريقيا. وتدعيماً لهذه الإحصائيات ومن باب المقارنة بنين على سبيل المثال المقارنة بين إسرائيل والتي تقدم 3 % من دخلها القومي مع العلم أن تعداد سكانها لا يتجاوز 05 ملايين نسمة، أما الوطن العربي الذي يفوق تعداد سكانه أكثر من 180 مليون نسمة ويشمل 22 دولة ويتحدد جغرافياً من المحيط الأطلسي إلى الخليج العربي فإنه لا يخصص إلا نسبة 0.5 %.

أنظر:

- بومدين طاشمة، "جودة البحث العلمي ودوره في تحقيق الأمن الاجتماعي ودولة الرفاه"، مجلة كلية الاقتصاد والسياسية، جامعة القاهرة، المجلد التاسع عشر، العدد 4، أبريل 2018، ص ص 88-117.

لذا، لا يختلف اثنان في أن إهمال الاستثمار في ميادين المعرفة والبحث العلمي والتركيز على تقليد المظاهر المادية للحضارة الغربية يُعد جانبا من جوانب الخلل تتعكس سلبا على مسيرة التنمية خاصة ونحن في بداية القرن الواحد والعشرون، الذي تُقاس فيه التنمية بالاستثمار في العقول كما يقول المفكر "المهدي المنجرة": "أن رأس المال الحقيقي الذي لا يكون عرضه للزوال هو نوع العقول التي يتم تشكيلها، ونوعية الناس الذين يتدربون تدريبا حقيقيا".

على هذا الأساس تأتي أهمية البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة به من كونها عاملا أساسيا في التنمية المحلية، حيث يرى الأستاذ "عادل خضير الكبيسي" أن البحوث العلمية تسهم في تحديد احتياجات التنمية الشاملة والمستدامة ومعالجة مشكلاتها واستشراف تحدياتها وتوفير مستلزماتها والمفاضلة بين خياراتها والتعريف بنظرياتها وتوزيع خبراتها وإدامة ثرواتها، ولأن الإنسان هو هدف التنمية وهو وسيلتها فمن شأن البحوث والدراسات أن توليه الصدارة والاهتمام لتخضعه للدراسة والتحليل في كل صورته وحالاته ونشاطاته التي يمارسها⁽¹⁾.

وعليه، فإن الكثير من الباحثين يؤكدون على أهمية البحوث العلمية والمراكز المرتبطة بها انطلاقا من قضية مؤداها أن التنمية ليست عملية إنتاجية فقط، وإنما هي علم ومعرفة وتطور فكري وإداري يضع إمكاناته ومعارفه وعلمه في خدمة التنمية، وتحسين مفهومها وتحديد أبعادها وحدودها ومشكلتها، ومعرفة مدى العلاقات السائدة بين مختلف عناصرها ونواحيها والتوصل إلى تحديد أهدافها ورسم مسارها حسب البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمجتمعاتها⁽²⁾.

¹ - عادل خضير الكبيسي، "أوجه النقص والقصور في الرسائل والأطروحات إزاء مشكلات التنمية وتحدياتها: الأسباب والمعالجات"، ورقة عمل مقدمة للملتقى العلمي بكلية الدراسات العليا، بجامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2011.

² - يوسف جلباوي، الثقافة في الوطن العربي مفهومها وتحدياتها، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1992، ص 110.

لقد تزايد الاهتمام العالمي بعدد من القضايا التي تتصل اتصالا وثيقا بقضية التنمية. وهي قضايا لم تكن مجهولة تماما من قبل، ولكنها لم تكن تظفر باهتمام كبير بالقياس إلى القضايا الاقتصادية التي عادة ما يجري التركيز عليها في تناول موضوع التنمية، ومن أهم هذه القضايا قضية دور الجامعات ومراكز البحوث العلمية في تنمية المجتمع المحلي، إذ أصبحت هي الأداة لتحقيق ذلك. وذلك على اعتبار أن الجامعات ومراكز البحث العلمي مراكز استشارية وبيوت خبرة Thinks Thanks وبنوك للتفكير Think Bank حيث تقوم بالدراسات لرصد الواقع وتحديد ملامح المستقبل للجميع.

1/- خصوصية طرح مسألة تفعيل مراكز البحث العلمي في العملية الإنمائية للمجتمعات

المحلية في الوطن العربي:

في محاولة لرسم إطار واضح ومحدد حول خصوصية طرح مسألة دور البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة به في العملية الإنمائية للمجتمعات المحلية في الوطن العربي، يمكننا أن نوضح أن جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساسا بمشكلة التخلف العام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والفكري المستشري في واقع مجتمعاتنا.

انطلاقا من هذا الطرح يمكن عرض هذه الخصوصيات وتبويبها كالتالي:

أ. سيطرة السياسي على العلمي: وهذا يظهر من خلال سعي القوى الاجتماعية التي بيدها السلطة السياسية إلى فرض نفوذها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على مؤسسات إنتاج المعرفة ونشرها، لأن تلك السيطرة تحقق إدماج هذه المؤسسات في مشروع النظام القائم وجعلها أدوات لا غنى عنها في كسب الشرعية من جهة، وتزويد النظام بكفاءات ضرورية لتحقيق أهدافه في مختلف المستويات الاقتصادية والسياسية والعقيدية.

إلى جانب ذلك انعدام حرية البحث وحرية التعبير وممارسة الرقابة بأشكال متعددة وفي مستويات مختلفة، إذ كثيرا ما رفضت مشاريع بحث وأعمال ذات مستوى علمي لا شيء سوى أنها تعتمد مقاربات نقدية وتثير قضايا ضمن نطاق المسكوت عنه والمكبوت، سواء من طرف الجماعات المختلفة للمجتمع المدني أو السلطة السياسية، إضافة إلى

سياسة تسيير الحياة المهنية و تقويم مساهمة الأساتذة التي تفقد قواعد وقوانين واضحة حتى الآن تكتفي جامعاتنا بالاعتماد على الشهادة والأقدمية في تقويم الأساتذة و ترقيةهم.

في هذا الإطار بالذات تدرج الأهمية الحاسمة التي تكتسبها قضية استقلالية وإعطاء مصداقية للممارسة العلمية ولنتائجها، وبالتالي فإن غياب الاستقلالية يعني الخضوع لأطر وقوالب جاهزة تعمل على تقييد حرية الفكر في البحث والتحليل، الأمر الذي يجعله يساهم في تبرير الواقع القائم، وبذلك تفقد الممارسة العلمية صفتها النقدية لتصبح نشاطا عقديا مستساغا بدلا من أن تكون نشاطا مبدعا.

ب - ضعف منظومة التكوين: يرجع ضعف منظومة التكوين وهشاشته إلى مجموعة من المظاهر التي نعتبرها ذات أهمية خاصة أهمها:

- ضحالة التكوين ممثلة في الذخيرة التي يتحصل عليها الطلبة من معارف ومعلومات تتعلق بالجوانب المختلفة لتخصصهم، سواء تعلق بالجوانب النظرية أو المنهجية، حتى أننا نجد معظم الطلبة يخطون ولا يقدرّون على التمييز بين التيارات والمدارس الفكرية، وعاجزين في معظم الأحيان تحديد الخصائص العامة المميزة لكل تيار أو منهج.

- ضعف مستوى التحكم في المفاهيم و المصطلحات، وعدم القدرة في التحكم في اللغة، فكثيرون هم الطلبة الذين لا يستطيعون الحديث لمدة زمنية محدودة من دون اللجوء إلى استخدام ألفاظ عامية أو ارتكاب أخطاء عديدة في التركيب وقواعد اللغة.

- من مظاهر ضعف التكوين أيضا، تدني وتقلص المهارات والقدرات التطبيقية المتعلقة بإعداد وتسيير وإنجاز البحث أو الدراسة أو أي عمل شخصي، يبلغ الأمر درجة الخطورة أكثر عندما نعلم أن كثيرا من الطلبة لا يجيدون عند تخرجهم إعداد قائمة المراجع وأساليب إثباتها سواء في متن البحث أو على الهامش، وهذا يدل على فقدان الطلبة للمبادئ الأساسية التي تشكل أرضية صلبة لكل عمل علمي و منهجي.

- ضعف المنظومة التربوية في مراحل التعليم ما قبل الجامعي، وتميزه بسيطرة أسلوب التلقين والحفظ غياب أساليب تعمل على تنمية المواهب والقدرات الخاصة وصقلها بتطوير التفكير الحر والنقدي والعمل الذاتي، وكذلك نقص في كثير من الأحيان من يشجعها ويستكين إليها.

- نمطية التكوين المبنية على التلقين بحيث لا تفتح المجال للإبداع والابتكار الفردي وإن وجد هذا فإنه يبقى محاولات فردية وليست سياسة تعليمية.

- البحوث المنجزة هي بحوث من أجل نيل الشهادات وليست بحوث تتجزأ بهدف التطبيق العملي لها مما أدى إلى الحد من فعالية البحث العلمي وعدم مساهمته في تفعيل العملية التنموية.

- الطلب المتزايد على التعليم العالي وتزايد أعداد الطلبة، حيث غلب على مخرجات الجامعات ومؤسسات البحث العلمي التكوين الكمي على حساب التكوين النوعي وذلك للتكلفة التي أصبح يتطلبها التعليم، الأمر الذي أثقل كاهل الدولة إضافة إلى تغير منظومة القيم المجتمعية بحيث لم يبقى للتعليم نفس المكانة المرموقة التي كان يحظى بها في السابق.

- في وجه التزايد السريع لعدد الطلبة، هناك ضعف كبير في الإمكانيات الأمر الذي أدى إلى اشتداد الضغط على القليل المتوافر منها، على سبيل المثال: فقر المكتبات الجامعية وافتقادها للمراجع المتخصصة و للمجلات والدوريات العلمية المتخصصة و إن وجدت فهي ليست في متناول العدد الهائل للطلبة.

ج - إهمال البحث و تهميشه: على رغم الإمكانيات التي سخرتها الدول العربية للبحث العلمي، إلا أنها لا تزال بعيدة كل البعد عن الوصول إلى مصاف الجامعات العالمية. وهذا

ما أكده، تقرير مؤسسة "ويبوميتركس" (1) لسنة 2020 والتي تجري تصنيفاتها كل ستة أشهر، حيث نجد أن الجامعات الجزائرية مثلا ممثلة في جامعة أحمد بن بلة بوهران قد نالت المرتبة الأولى وطنيا في التصنيف في حين احتلت المرتبة 34 افريقيا (2). ومن مظاهر إهمال البحث العلمي والباحثين أيضا هجرة الكفاءات وعدم بقائها في الداخل للمساهمة في خدمة وتنمية البلاد.

1 - تقييم ويبوميتركس العالمي للجامعات هو أكبر نظام لتقييم الجامعات العالمية حيث يغطي أكثر من 20,000 جامعة وينشر منهم 16,000 جامعة. يصدر في إسبانيا عن المجلس العالي للبحث العلمي. هدف التقييم هو تحسين وجود مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي على الإنترنت وتشجيع نشر المقالات العلمية المحكمة بطريقة الوصول المفتوح. وهو تقييم نصف سنوي حيث يصدر في شهري يناير ويوليو من كل عام، ويعتمد على قياس أداء الجامعات من خلال مواقعها الإلكترونية ضمن المعايير التالية (الحجم - الإشارة إلى الأبحاث - الأثر العام).

2 - إستنادا إلى هذا التقرير فإن الجزائر تعد من بين أبرز الدول الأفريقية تخطفا في مجال البحث العلمي في العلوم الإنسانية والطبية نظرا للوضعية الكارثية للبحث العلمي في هذا لمجال، بحيث لم تتخط عتبة الصفر في مجال البحث العلمي في هذه العلوم ، أي أنها تتعدم تماما في العديد من التخصصات الطبية التي ذكرت في هذا التقرير وفي مقدمتها الطب العام والداخلي حيث احتلت الجزائر ذيل الترتيب، وصنفت وراء أفقر الدول الإفريقية التي تتقدمها في جدول التصنيف على غرار غينيا بيساو، الكونغو، النيجر، الغابون ورواندا. ومن بين التخصصات الطبية كذلك التي لا يسجل فيها أي تقدم تخصص الطب الشرعي الذي لا تتعدى نسبة التقدم فيه الصفر، حيث احتلت الجزائر مرتبة أخيرة بعد نيجيريا والبنين والمغرب، في حين احتلت جنوب إفريقيا الصدارة حيث قدرت نسبة التقدم بها 10 بالمائة، في تخصص المناعة صنفت الجزائر بعد الموزنبيق ورواندا وكوت ديفوار والسينغال، ثم تخصص الحساسية حيث صنفت الجزائر بعد المغرب وكينيا ونيجيريا وغانا وأثيوبيا في المرتبة التاسعة حيث لم تتعد نسبة البحوث المنجزة بها 20 بالمائة، يليه تخصص التخدير حيث تأتي الجزائر في المرتبة السابعة بعد البنين ونيجيريا والمغرب، وفي أمراض القلب والأوعية الدموية صنفت بعد نيجيريا. أما في تخصص الأمراض المعدية فقد صنفت في المراتب الأخيرة على المستوى الإفريقي تتقدمها البنين وغينيا بيساو ونيجيريا والموزنبيق. وفي طب النفس جاءت في المرتبة ما قبل الأخيرة بعد أنغولا والطوغو.

وتظهر الإحصاءات المتعلقة بتقييم وضعية البحث العلمي في العلوم الطبية بالجامعات الجزائرية أن تونس وجنوب إفريقيا إضافة إلى مصر هي التي احتلت الصدارة حيث صنفت ضمن المراتب الأولى من حيث نسبة البحوث المنجزة في عدد من التخصصات الطبية التي ورد ذكرها في التقرير، بينما عكست المنحيات صورة سلبية عن تدني وضعية البحث في الجزائر في علوم الطب.

هذا ما يجعلنا نستنتج أن فعالية البحث العلمي في التنمية المحلية المستدامة وارد في الخطاب السياسي الرسمي و لكن غير وارد في الواقع المعاش و غير ملموس، لأن الدول العربية عامة والجزائر بشكل خاص لم تدخل بعد في مرحلة إنتاج العلم والمعرفة، والتي ما زال الكثير منها يواجه تحديات في التخليص من رواسب الأمية أو تخفيض معدلاتها، أو في إقامة بنية مواتية للإبداع والاستيعاب العلمي. هذا فضلا عن سيطرة البيروقراطية الإدارية التي تحول دون مشاركة العلماء في صناعة القرارات أو حتى في جهود التنوير. إضافة إلى تجدر التبعية الثقافية و العلمية والسياسية في العقول والكيانات المؤسسية.

وفي ظل نقص الوسائل وغياب الشروط الموضوعية المادية و المعنوية، وهيمنة طرق عمل وأساليب عقيمة منافية للمنطق العلمي، يجد الباحث نفسه مهمشا ومهملا.

ومن هذا يمكن الجزم أن دور الباحث العربي في عملية التنمية والنهوض بمجتمعه، قد غيب تماما عن مرحلة اتخاذ القرار، فأخفت مشاريع التنمية بسبب ربطها بمراكز خارج الوطن، وبعتمادها على التكنولوجيا والمعلومات والخيرات الآتية من البيئة الخارجية، عوض الاعتماد على الذات (التنمية المستقلة) وعلى خبرات وقدرات وكفاءة الإنسان العربي.

وهذا ما يفسر لنا غياب المثقف والمهندس والخبير العربي عن معظم ما يتم من مشاريع سياسية اقتصادية واجتماعية فأتينا بالخبير الياباني، والأميركي والفرنسي، والألماني، وافترضنا أن كل ذلك يكفي لخدمة التنمية الشاملة والمستدامة، أي أننا فصلنا بين التنمية و الإنسان والقيم الحضارية.

ولا نغفل في هذا المجال عن الفئة الكبيرة من الجامعيين التي لم تجد طريقها إلى الاندماج في دواليب الدولة والمؤسسات العامة، الأمر الذي جعلها على هامش صناعة القرار.

كل هذا التهميش أدى إلى تكوين ثقافة سياسية لدى المواطن قائمة على عدم الثقة في كل ما يرمز للدولة.

ومهما يكن من وجود لهذه المطبات والعراقيل التي تقف في وجه البحث العلمي فإنه أصبح من الضروري توجيه الجامعة ودعم البحث العلمي من أجل تحقيق التنمية المحلية المستدامة والشاملة.

2/- نحو تفعيل دور مراكز البحث العلمي لخدمة التنمية المحلية المستدامة:

إن الرهانات التي تواجه الوطن العربي في هذا العالم المتجدد والمتغير لا تكمن فقط في الحاجة الملحة إلى المشاركة في مجتمع المعرفة، وإنما تكمن أيضا في كيفية التطبيق الفعال والناجح لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتحكم في كيفية استخدامها في سبيل تضيق الفجوة التنموية بينها وبين الدول المتقدمة.

إن هذه التطلعات لا يمكن تحقيقها إلا من خلال:

أ- ربط الجامعة والبحث العلمي بالتنمية المحلية المستدامة:

إن الهدف الجوهري لسياسة التعليم العالي والبحث العلمي هو ربط مخرجات مؤسسات التعليم العالي ومراكز الأبحاث باحتياجات التنمية المحلية المستدامة في المجتمع، و ذلك بتوفير الأعداد الكافية من الباحثين والإطارات التي تقوم بالعملية التنموية في الميادين كافة. ولتحقيق هذا الهدف ضرورة إنشاء شبكة كبيرة من المؤسسات التعليمية والتخصصات التي تتطلبها عملية التنمية المحلية، والتي تسهم في تلبية الاحتياجات الوطنية.

وقد حددت أهداف فرعية لتحقيق التطور الكمي و النوعي الذي تتطلبه عملية التنمية المستدامة.

ب - العمل على رفع مستوى الوعي بأهمية مراكز البحث العلمي ومؤسسات التعليم العالي وتطبيق نتائجها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وهنا يكون دور الإعلام بوسائله المختلفة للتعريف بنتائج البحوث العلمية وأهمية تطبيقها لحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ذات الاهتمام للمواطن المحلي.

ج - العمل على تقديم العون الفني والإداري من قبل الجامعات ومراكز البحوث للباحثين المهتمين بالمجالات التنموية المحلية، والتركيز على تطوير مهارات الباحثين بهدف رفع قدراتهم البحثية، وذلك عن طريق تنظيم وعقد الندوات واللقاءات العلمية والبرامج التدريبية في هذا المجال، مع الاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية المناسبة لهم.

د- تنشيط وتفعيل اللقاءات العلمية الإدارية عن طريق زيادة عقد المؤتمرات العلمية والندوات بين الدول العربية، وبينها وبين الدول الأجنبية للوقوف على التطورات في مجالات الإدارة العامة وتبادل الآراء والخبرات بين العلماء والباحثين في العلوم الإدارية، مع تشجيع إجراء البحوث الإدارية المشتركة عن طريق فرق العمل للإسهام في تطوير حركة البحث الإداري في هذه الدول.

هـ- العمل على إنشاء قاعدة معلومات مشتركة بين الدول العربية تتضمن معلومات عن المؤسسات البحثية والعلمية، والباحثين العاملين في مجالات التنمية المحلية، ومعلومات كمية ونوعية عن الكليات ومراكز البحوث والدراسات المتخصصة، والباحثين وتخصصاتهم، والمشروعات البحثية التي تم إنجازها والقائمة والمزمع تنفيذها في المستقبل، والبحوث المنشورة في الدوريات المحكمة⁽¹⁾.

و- التركيز على استراتيجية تطوير ودعم دور مؤسسات البحث العلمي في التنمية المحلية الشاملة والمستدامة القائمة على:

- تكريس مبدأ الديمقراطية.
- و مبدأ الأصالة والتجديد.
- و مبدأ التنسيق والتكامل التدريجي.
- و مبدأ استقلالية الجامعة والبحث العلمي.

¹ - عبد المحسن بن فالح اللحيد، طارق عطية عبد الرحمن، "دور البحث العلمي في تحديد ومعالجة قضايا التنمية الإدارية"، المؤتمر الثاني لمعاهد الإدارة العامة والتنمية الإدارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، الرياض، د.ت.ن.، ص 36.

- و مبدأ الحرية الأكاديمية.

هذه المبادئ المهمة كفيلة بتغيير البحث العلمي من تابع إلى متبوع، ومن منفعل إلى فاعل، ومن مقود إلى قائد، ومن موجه إلى موجه لعملية التغيير، وذلك لتحقيق تنمية شاملة ومستدامة في إطار قيمي حضاري .

وهذا المبتغى بالطبع لا يتحقق إلا من خلال الجهود المتواصلة ومشاركة كل الفاعلين في هذه العملية قاعدتها ربط مفهوم الإصلاح بالبحث العلمي والتنمية الشاملة و المستدامة.

3/- نموذج من التجربة الأجنبية في مجال دور مراكز البحث العلمي في تحقيق الحوكمة المحلية: la gouvernance communautaire

حتى نبين ما للجامعات ومراكز البحث العلمي من دور فاعل في تنمية الشاملة والمستدامة للمجتمعات المحلية، بل حتى في إحداث ثورة في تغيير المفاهيم والأساليب السابقة في تسيير دواليب التنمية المحلية، نلجئ إلى بعض التجارب الأجنبية في ميدان تفعيل دور مراكز البحث العلمي خاصة في ميدان la gouvernance communautaire فلربما محاكاة والأخذ بتجربة الغير في توظيف المؤسسات الجامعية ومراكز البحث العلمية في خدمة التنمية المحلية قد ينير لنا الطريق ويسمح لنا الاسترشاد بها مستقبلا، ليس فقط في ميدان تنمية المجتمعات المحلية فقط وإنما في كل ما يتعلق بالتنمية الشاملة.

في سنة 1993 بادرت مؤسسة علمية بحثية ألمانية تدعى « FONDATION BERTELSMANN » بتأسيس "جائزة الديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية"، وكلفت بهذا الشأن علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية بإجراء تحقيق من أجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على هذه الجائزة الأولى.

ولقد اختيرت هذه المدن باعتبارها مدنا نموذجية توجد على قمة الحداثة في بلدانها فيما يخص الإدارة المحلية. فازت بهذه الجائزة مدينتان: "فينيكس" بولاية أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية، ومدينة "كريست تشارش" بدولة زييلاندا الجديدة.

وبعد سنتين من تاريخ تسليم هذه الجائزة تأسس ببرلين (ألمانيا) مشروع بحث تناول بالدراسة تجربة المدن المرشحة للجائزة، ويهدف هذا البحث إلى تبيان الإصلاحات الجديدة التي أتت بها المدن والآثار المترتبة عنها بغرض الاستفادة منها في عصرنة الإدارة المحلية الألمانية.

انتهى هذا البحث بنشر تقريرين الأول في سنة 1997 والثاني في 1998، وخلص البحث العلمي إلى أن رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن إلا أنها اتحدت في منهج معالجة القضايا المحلية.

وبالتالي أدركت المدن محل البحث قيمة ثروة إشراك المواطنين والمجموعة في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن اختصاصها، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديمقراطية " الديمقراطية التمثيلية " " Démocratie Représentative " والتخلي عن الفكر الاحتكاري الذي كانت تتبناه الإدارات المحلية، و يكون اشتراك المواطن بطرق متنوعة: الحركة الجمعوية النقابات، النخب العلمية... وبالتالي الانتقال في تسيير الإدارة المحلية إلى مفهوم جديد وهو مفهوم "الديمقراطية التساهمية" " Démocratie Participative " أو الديمقراطية الجوارية أو التشاركية التي يكون الغرض منها إسهام المعنيين بعملية التنمية في وضعها وتنفيذها.

وبالتالي أصبحت هذه العملية أكثر تقنية تعنتي على الخصوص بآليات إجراء هذه المشاركة و تحقيق فعاليتها.

إذا، ما المغزى من طرح تجربة الغير في إحدى جوانب التنمية الشاملة ؟

إن عرض التجربة الألمانية لم يكن بهدف إملاء الحلول التي توصلت إليها الدراسة، ولم يكن الهدف منها استيراد الحلول الجاهزة وتطبيقها في المجتمع الجزائري دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصياته الثقافية الحضارية و التاريخية والقيمية، بقدر ما هو تبيان ما تلعبه المؤسسات العلمية والبحثية الأجنبية من دور في تطوير الإدارة المحلية و المجتمع بشكل عام.

وكذلك أن الغرض من عرض التجربة لنبيين أن ألمانيا على الرغم من أنها من الدول الصناعية الكبرى، إلا أنها تحاول جادة تطوير أدائها للحفاظ على مكانتها وتقدمها، ولم تتردد في مراجعة أساليبها في التسيير، و بدون عقدة راحت تبحث عن حلول لمشاكلها في تجارب مدن أجنبية أخرى، مسترشدة بتفعيل البحث العلمي في ذلك.

والملاحظة الأخيرة: أن الدراسة التي دامت ثلاثة سنوات أسندت لأهل الفكر من باحثين ومنظرين، بهذا الشكل تعطينا هذه التجربة موعظة في نوعية التعاون الذي يجب أن يقوم بين البحث العلمي والمؤسسات المرتبطة به في كل المجالات السياسية و الإدارية والاجتماعية والاقتصادية لتحقيق وتكريس التنمية الشاملة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- أوزبورن، ديفيد، جايبيلر، تيد، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة في القطاع العام : من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية، ومن قاعة البلدية إلى البناتجون، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، الرياض: العبيكان، بدون سنة نشر.
- أحرشان، عمر عبد السلام، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وآفاق المستقبل، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016
- الأسود، صادق، علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده، بغداد: مطبعة دار الحكمة، 1990.
- أبو طاحون، عدلى على، إدارة وتنمية الموارد البشرية والطبيعية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2000.
- أبو غزالة، طلال وآخرون، دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية ، دم.ن، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2011.
- الباجوري، أيمن السيد، بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات تفعيل اللامركزية: دراسة مقارنة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2017.
- بوحوش، عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006.
- بن هادية، علي، البليش، بلحسن وآخرون، قاموس الجديد للطلاب، ط1، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991.

- بن منظور الأنصاري، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم، لسان العرب، المجلد الثاني، بيروت: دار صادر للنشر، 1997.
- الجوهري، إسماعيل بن حماد، تاج اللغة وصحاح العربية، المجلد الخامس، ط2، بيروت: دار العلم للملايين، 1991، ص 2099.
- جلباوي، يوسف، الثقافة في الوطن العربي مفهومها وتحدياتها، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1992.
- جمعه، سعد إبراهيم، الشباب والمشاركة السياسية، القاهرة: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1984.
- الدرادكة، مأمون والشبلي، طارق، الجودة في المنظمات الحديثة، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2002.
- هلال، علي الدين، محمد عبد الوهاب، سمير، (محرران)، اللامركزية وتنمية المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية، القاهرة: دار جلال للطباعة والنشر، 2011.
- هلال، علي الدين، وآخرون، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1987.
- زويلف، مهدي حسن، وآخرون، التنظيم والأساليب والاستشارات الإدارية، الأردن: دار وائل للنشر، 1999.
- الزعبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط3، عمان: مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، 1993.
- زرنوقة، صلاح سالم، عبد العزيز شادي، تجدد القيادة في الوطن العربي، القاهرة: مركز الدراسات وبحوث الدول النامية، 2004.
- حمودي، صبحي، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، بيروت: دار المشرق للنشر، 2001.

- طاشمة، بومدين، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر، الإسكندرية: دار الوفاء القانونية، 2015.
- الطعاني، حسن أحمد، التدريب الإداري، عمان: دار المسيرة، 2007.
- الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- كيتل، دونالد ف.، ثورة الإدارة العامة العالمية، (ترجمة: محمد الشريف الطرح)، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003.
- كشاندا، أنشو وكوبرا، شلبا، (ترجمة عبد الحكيم الحزامي)، إستراتيجية الموارد البشرية، الطبعة 1، القاهرة: دار الفجر، 2002.
- كنج، نيغل وأندرسون، نيل، إدارة أنشطة الابتكار والتغيير، ترجمة محمد حسن حسني، الرياض: دار المريخ، السعودية، 2004.
- اللوزي، موسى، التطوير التنظيمي أساسيات ومفاهيم حديثة، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل، 2012.
- ماهر، أحمد، السلوك التنظيمي مدخل بناء المهارات، الطبعة السابعة، القاهرة: الدار الجامعية، 2000.
- المؤتمر العربي الثالث حول الإدارة المحلية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 14.10 أبريل 2005.
- المبيضين، عقلة محمد، جرادات، أسامة أحمد، التدريب الإداري الموجه بالأداء، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2001.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارة المحلية والبلديات، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول 2011.
- محمد عبد الوهاب، سمير، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، جامعة القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2009.

- محمد عبد الوهاب، سمير، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المؤتمر العربي الخامس، 2007.
- محمد عبد الوهاب، سمير، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة وآليات التطوير، القاهرة: جامعة القاهرة، 2003.
- محمد عبد الوهاب، سمير، اللامركزية والحكم المحلي: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2010.
- معمار، صلاح صالح، التدريب (الأسس والمبادئ)، عمان: ديونو للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارة المحلية والبلديات، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول 2011.
- مسعود، مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الإسكندرية: الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية، 1990.
- المعاني، أيمن، وأبو فارس، محمود، نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية عمان: مركز ياسين، 1995.
- المنار، قاموس مدرسي للطلاب، عربي عربي، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007.
- نافعة، حسن وآخرون، مقدمة في علم السياسة، القاهرة: دار الجامعة للطباعة والنشر، 2002، ص 320.
- النصراوي، عباس وآخرون، القطاع العام والخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1990.
- السيد حجازي، المرسي، اقتصاديات المشروعات العامة النظرية والتطبيق، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004 .

- السيد، مصطفى كامل، **الحكم الرشيد والتنمية في مصر**، القاهرة: مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006.
- السكارنة، بلال خلف، **التدريب الإداري**، الطبعة الأولى، عمان: دار النشر والتوزيع، 2008.
- سليمان، حسين، سيد عبد الحميد، هشام، **الممارسة العامة في الخدمة الاجتماعية مع الجماعة والمؤسسة والمجتمع**، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 2005.
- السلمي، علي، **السلوك التنظيمي**، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.
- السقاف، أنور عبد الحميد، **تبسيط الإجراءات وعقلية تدبير المنظمات**، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2010.
- عواضة، حسن، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1983.
- عبد الفتاح محمد، محمد، **الخدمة الاجتماعية في مجال تنمية المجتمع المحلي: أسس نظرية ونماذج تطبيقية**، ط2، الإسكندرية: المكتب العلمي للنشر والتوزيع، 1996.
- عبد المطلب، عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.
- عبد المطلب غانم، السيد، **الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة**، المجلد الأول، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007.
- عبد الرحمن رجب، إبراهيم، **مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي**، القاهرة: مكتبة وهبة، 1990.
- عدلي، هويدا، **فعالية مؤسسات المجتمع المدني وتأثيره على بلورة سياسة إنفاق الخدمات الاجتماعية**، الإسكندرية: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.

- عودة، محمد أمين، إدارة المشروعات العامة القضايا والاستراتيجيات، جامعة الكويت، 1997.
- عطية، ابراهيم عباس، التدريب للإدارة المحلية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1972.
- العياري، الشاذلي، القطاع الخاص ومستقبل التعاون العربي المشترك، عمان: منتدى الفكر العربي، 1996.
- العكر، فوزي وآخرون، الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي، برنامج الإدارة والريادة، جامعة القدس المفتوحة، 2005.
- علي أبو الحديد، فاطمة، دور المجتمع المدني في مواجهة الفقر في المناطق العشوائية، القاهرة: دار المعرفة الجامعية، 2015.
- عليوة، السيد ومحمود، منى، المشاركة السياسية، موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة: بدون ذكر سنة النشر.
- عيلوه، السيد، تحديد الاحتياجات التدريبية، القاهرة: ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2006.
- عساف، عبد المعطي، التدريب وتنمية الموارد البشرية، عمان: دار زهران، 2008.
- عصفور، محمد شاكر، أصول التنظيم والأساليب، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999.
- الفاعوري، رفعت عبد الحليم، إدارة الإبداع التنظيمي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
- الفيومي، أحمد بن محمد بن علي المقري، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، ط2، القاهرة: دار المعارف، د.س.ن..
- الصيرفي، محمد، تبسيط الإجراءات، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2007.
- الصائغ، ناصر محمد (محرر)، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1406هـ.

- الصيرفي، محمد، تبسيط الإجراءات، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2007.
- الصيرفي، محمد، إدارة التغيير، الإسكندرية: دار الفكر الجامعين 2006.
- الصرن، رعد، إدارة الإبداع والابتكار، ط1، دمشق: دار الرضا، 2001.
- قيس، المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، عمان: دار زهران، 1997.
- قنديل، أماني، الشبكات العربية للمنظمات غير الحكومية، القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، 2003.
- قنديل، أماني، المجتمع المدني في الوطن العربي، واشنطن: منظمة التحالف العالمي لمشاركة المواطن، 1991.
- رشاد أحمد، عبد اللطيف، التنمية المحلية، الإسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، 2011.
- الرشود، عبد المحسن محمد، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، الرياض: دار الشبل للنشر والتوزيع، 1419هـ.
- رشيد، أحمد، التنمية المحلية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1989.
- رشيد، أحمد، نظام الحكم والإدارة، الإسكندرية: دار المعارف، 1989.
- شطناوي، علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994.
- الشخلي، عبد الرزاق، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية -دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 23 سبتمبر 200 .
- شيحا حماد، محمد، تطور وظيفة الدولة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- شلبي، منير إبراهيم، المرفق المحلي دراسة مقارنة، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1977.

- الشرقاوي، سعاد، الأحزاب السياسية (أهميتها، نشأتها، نشاطها)، القاهرة: مركز البحوث البرلمانية، جوان 2005.
- شفيق، عبد المنعم، مشاركة المواطنين في التنمية الريفية، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1993.
- خاطر، أحمد مصطفى، تنمية المجتمعات المحلية، تنمية المجتمع المحلي: الاتجاهات المعاصرة، الإستراتيجيات، نماذج الممارسة، الإسكندرية: المكتبة الجامعية، 2000.
- الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطاني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- الخضيرى، محسن أحمد، إدارة الأزمات، القاهرة: مكتبة مدبولي، ب.ت..
- الغزال، إسماعي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.
- الغزالي حرب، أسامة، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت: عالم المعرفة، 1987.
- الغنوشي، راشد، مقاربات في العلمانية والمجتمع المدني، ط1، لندن: المركز المغربي للبحوث والترجمة، 1999.

ثانياً: المقالات:

- إبريهي علي، أحمد، "اللامركزية المالية"، مجلة الحوار المتمدن، بغداد، العدد: 6050، نوفمبر 2018.
- بركات، طارق، "تفعيل دور المشاركة الشعبية والتمكين المستدام في التنمية المحلية"، مجلة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 26، العدد 5، 2014.
- جنداري، إدريس، "التجربة الحزبية في المغرب غموض التصور وإعاقة الممارسة"، مجلة وجهة نظر، العدد 51، السنة السادسة عشر، شتاء 2012.

- الحسو، نزار توفيق، "بعض معاناة الجمهور في تعامله مع الجهاز الإداري"، مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية، السنة السادسة، العدد الثالث، الدار العربية للطباعة والنشر، بغداد، تشرين الثاني، 1978.
- طعمانة، محمد، "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 9، العدد 30، 2002.
- طاشمة، بومدين، "جودة البحث العلمي ودوره في تحقيق الأمن الاجتماعي ودولة الرفاه"، مجلة كلية الاقتصاد والسياسية، جامعة القاهرة، المجلد التاسع عشر، العدد 4، أبريل 2018.
- نوري، محمود حسن، حيدر شاكر، "تأثير القيادة الإدارية الناجحة في تحقيق الإبداع الإداري"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 90، الأردن، 2016.
- القحطاني، سالم بن سعيد، "المعوقات التنظيمية للإبداع عند موظفي التطوير الإداري بالأجهزة الحكومية في المملكة السعودية"، مجلة جامعة سعود للعلوم الإدارية، مج 14، العدد 2، د.س.ن..
- شريفة رفاع، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، العدد 06، 2008.

ثالثاً: الدراسات غير المنشورة:

- بن عيشي، عمار، "البرامج التدريبية ودورها في تحقيق الجودة الشاملة بالمنظمات"، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013.
- يطو، رزيقة، "دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية في الجزائر دراسة حالة بلدية الحراش 2008-2010"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012.

- محمد، عبد القادر محمد، "العلاقة بين القدرات الدينامية وأنشطة استدامة الأعمال ودورها في تحسين الأداء البيئي دراسة تحليلية في شركة سنجار لصناعة الإسمنت"، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد، 2016.
- نوري، ياسمين، "مكانة القطاع الخاص المنتج في ظل السياسات التنموية في الجزائر: بين الخطاب الرسمي والواقع الميداني" 1962-2012، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015.
- سالم العصار، محمد جاسم، "البلديات والتنمية المحلية المستدامة في قطاع غزة الواقع والمعوقات"، رسالة ماجستير، فلسطين: جامعة الأقصى، 2015.
- عبد الرازق، محمد نور، "استقلال الإدارة المحلية في مصر"، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، 1974.
- عشور، عبد الكريم، "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2010.
- ربابعة، فاطمة، "دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن"، رسالة الشحري، منال السيد عبد العظيم، "التحول نحو لامركزية في الدول النامية ومتطلبات التطبيق في مصر"، رسالة ماجستير، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2009.

ثالثاً: الندوات والملتقيات العلمية:

- بورغدة، وحيدة، "تمثيلية الجماعات المحلية في ضوء معايير الحكم الراشد قراءة واستشراف في قانوني الولاية والبلدية"، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010.
- بلعور، سليمان، "دور التدريب في تعزيز القدرة على التغيير التنظيمي بالمؤسسة الاقتصادية"، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة، جامعة سعد دحلب- بليدة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 12-13 ماي 2010.

- بن فالح اللعيد، عبد المحسن، طارق عطية عبد الرحمن، "دور البحث العلمي في تحديد ومعالجة قضايا التنمية الإدارية"، المؤتمر الثاني لمعهد الإدارة العامة والتنمية الإدارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، الرياض، د.ت.ن..
- بروش، زين الدين، دهيمي، جابر، "دور نظام الإدارة البيئية في تحسين الأداء البيئي للمؤسسات - دراسة حالة شركة الإسمنت"، المؤتمر الدولي الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، 22-23 نوفمبر 2011.
- جدوالي، صفية، "مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر"، مداخلة قدمت في الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج 1، سطيف، الجزائر، 8-9 أبريل 2007.
- طاشمة، بومدين، "الإدارة المحلية والتنمية في ظل التوجه إلى القطاع الخاص"، ورقة مقدمة إلى ملتقى وطني حول الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010.
- الكبيسي، عادل خضير، "أوجه النقص والقصور في الرسائل والأطروحات إزاء مشكلات التنمية وتحدياتها: الأسباب والمعالجات"، ورقة عمل مقدمة للملتقى العلمي بكلية الدراسات العليا، بجامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2011.
- اللعيد، عبد المحسن فالح، "تقييم البرامج التدريبية"، ندوة آفاق جديدة في التنمية البشرية والتدريب، عمان، 2 - 4 مارس 1997.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارة المحلية والبلديات، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات خيارات وتوجهات، إسطنبول 2011.
- الصاوي، علي، اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات، أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات، جامعة القاهرة: قسم الإدارة العامة، 25-26 جوان 2008.

- صادق، محمد عمرو، تقييم التدريب والعائد في الاستثمار التدريبي، مؤتمر الاستشارات والتدريب في المؤسسات العربية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أبريل 2004.

- صقر، هدى، "المنظمة المتعلمة والتحول من الضعف الإداري إلى التميز في إدارة الأداء الإداري للدولة"، المؤتمر السنوي العام الرابع في إدارة القيادة الإبداعية لتطوير وتنمية المؤسسات في الوطن العربي، دمشق، 13-16 أكتوبر 2003.

ب/ - باللغة الأجنبية:

A/- Books :

- BARTOLI, Annie, **Le Management Dans Les Organisations Publiques**, 2^{ème} édition, ed Dunod, Paris, 2005.
- Blanchard, Ken et Wachorn, Terry, **Anticiper le changement – mission possible**, Canada: ED chenehierinc, 1998.
- Brilman, Jean, **les meilleures pratiques du management au cœur de la performance**, 3^{ème} tirage, Paris, édition d'organisation, 2000.
- CHAPUS, René , "**Droit Administratif Général**", Tome I, 15^{ème} édition, ed Montchrestien, Paris, 2001.
- Daft Richard & Neo R. A, **Organization Behavior For Worth**, Harvard College Publisher, 2001.
- Duverger, Maurice, **Les partis politiques**, Paris : Colin, 1976.
- Heymans, Chris, **Local Government Organization And Finance: South Africa**, in Anwar Ahah(ed.), **Local Governance In Developing Countries**, The World Bank : Washington, D.C.,2006.
- ROUANT, Maris CHristone, **Droit Administratif**, Gualino Edition, Paris, 2001.
- Schmidt, David, **From spheres to tiers: Conceptions of local government in South Africa in the period 1994-2006**, in Mirjam Van Donk, Mark Swilling, Edgar Pieterse and Susan Parnell (eds.), **Consolidating Developmental Local Government: Lessons From The South African Experience**, Cape Town: UCT Press, 2008.

B/- Articles :

- Eccles, R. G., « The Performance Measurement Manifesto », **Harvard Business Review**, Vol. 15, No. 4, 1991.

- Hashem Salarzadeh Jenatabadi, Impact of Economic Performance on Organizational Capacity and Capability: A Case Study in Airline Industry, **International Journal of Business and Management**, Vol.8,N^o.17,Published by Canadian Center of Science and Education, 10 August 2013.
- Krishnaveni, R.,N.R.Aravamudhan,Capacity Building Revisited: A New Research Perspective,Article,Abhinav-National Monthly Refereed, **Journal Of Research In Commerce : Management** ,Vol. 01, Issue N^o. 11, India, 2012.
- Robins J. & Wiersema, M., Approach to Multi-Business Firm: Empirical Analysis of Portfolio Interrelationships of Corporate Financial Performance, **Strategic Management Journal**, Vol. 13, No. 1, 1995.
- William I. Robinson , « Social Theory and Globalization : The Rise of a Transnational State », **Theory and Society**, Vol. 30, No.2, 2001

C/- Theses :

- Mullen, Rani D., « Does Local Governance Matter? The relationship Between Village and Walfer in Indiana State »,A Dissertation Presented to the Faculty of PRINCETON UNIVERSITY in Gondidacy for **the Degree of DOCTOR of Philosophy**, Jan 2007.

D/- Reports and Program:

- Hutchinson, Paul L. and LaFond, Anne K., **Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors**, Partners for Health Reform plus, Development Associates, Inc., September 2004.
- International Labor Organization, « The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services » , **Report for discussion at the joint meeting on the impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services** , October 2001.
- Morgan, Peter, The Concept of Capacity, **Report: European Centre for Development Policy Management**, Maastricht, may 2006.
- Programs ,**Capacity Building In African An O.E.D: Evaluation Of World Bank Support**, Washington :World Bank,2005.

E/- Research papers

- Kauzya , John-Mary, **Political Decentralization In Africa: Experiences Of Uganda, Rwanda, And South Africa**, United Nations, New York, December 2007.
- 

المحتويات

مقدمة

الفصل الأول:

التأصيل النظري للإدارة المحلية وتنمية المجتمع المحلي

مقدمة:

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي:

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية:

ثانياً: مفهوم الحكم المحلي:

المبحث الثاني: تنمية المجتمع المحلي:

أولاً: تعريف مفهوم تنمية المجتمع المحلي:

ثانياً: مبادئ وأهداف تنمية المجتمع المحلي:

ثالثاً: معوقات تنمية المجتمع المحلي:

رابعاً: حاجة تنمية المجتمع المحلي إلى التمويل وتطور أساليبه:

الفصل الثاني:

المركزية واللامركزية: أي أسلوب يحقق التميز في أداء الإدارة المحلية؟

مقدمة:

المبحث الأول: المركزية في إدارة التنمية المحلية:

المبحث الثاني: اللامركزية في إدارة التنمية المحلية:

أولاً: في تحديد مفهوم اللامركزية:

ثانيا: نطاق وشكل سياسات اللامركزية:.....

ثالثا: أنواع اللامركزية:.....

رابعا: اللامركزية ووظائف الدولة الاقتصادية والاجتماعي:.....

خامسا: اللامركزية ودورها في توسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية:.....

الفصل الثالث:

المشاركة المجتمعية جوهر تحسين أداء الإدارة المحلية

مقدمة:

المبحث الأول: الإطار النظري للمشاركة المجتمعية:.....

أولا: تعريف المشاركة المجتمعية:.....

ثانيا: أهمية المشاركة المجتمعية في عملية تنمية المجتمع المحلي:.....

الفصل الرابع:

الأطراف الفاعلة في عملية تنمية المجتمع المحلي

أولا: دور الدولة كطرف شريك في عملية تنمية المجتمع المحلي:.....

ثانيا: القطاع الخاص ودوره في تنمية المجتمع المحلي:.....

ثالثا: المجتمع المدني شريك أساسي في عملية تنمية المجتمع المحلي:.....

رابعا: مراكز البحوث العلمية ودورها في عملية تنمية المجتمع المحلي:.....

قائمة المراجع:.....

فهرس الموضوعات:.....