وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعةباتنة1-الحاج لخضر-
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التسيير

التنسيق في الإدارة المحلية وأثره على التنمية

رسالة مقدمة لنيل شهادة: دكتوراه علوم. فرع: علوم التسيير. تخصص: تسيير المؤسسات

إعداد الطالبة: نادية درياس

إشراف الدكتور: سليم بوقنة

أعضاء لجنة المناقشة

الاســـم واللقـــب	الرتبـــة	الجامعة الأصلية	الصفـــة
أ.د/ عيسى مرازقـــة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
د/ سليم بوقنـــــة	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	مقررا
أ.د/ مراد خروبـــي	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	عضوا
أ.د/ الغالي بن ابراهيم	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا
أ.د/ فريد بن عبيـــد	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا
د/ سفيان فنيـــط	أستاذ محاضر أ	جامعة جيجل	عضوا

السنة الجامعية: 2020/ 2021م

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر واعتراف

تتقدم الطالبة بالشكر لله سبحانه وتعالى الذي أمدها بعونه وتوفيقه على إنجاز هذا البحث، ثم بالشكر

والاعتراف بالفضل للمشرف السابق الأستاذ الدكتور: عيسى مرازقة

ومشرفي الحالي الدكتور: سليم بوقنة

وكانا لتوجيهاتهما وإرشاداتهما أكبر أثر في تحقيق هذا العمل بهذه الكيفية

كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة بقبولهم مناقشة هذه الأطروحة.

وأتقدم بجزيل الشكر لكل من ساهم ولو بكلمة في إعداد هذا البحث.

الباحثة

إهداء

إلى والديّ

إلى ابني محمد الطاهر وابنتي رتيل

إلى أخواتي وإخوتي كل باسمه

إلى كل من ساعدني وشجعني

أهدي هذا العمل

الفهرس العام

الفهرس العام.....I
فهرس الموضوعات.....II
فهرس الجداول.....IXV
فهرس الأشكال.....XV
فهرس الملاحق.....XVI
مقدمة..... ب

الفصل الأول: التأصيل النظري للإدارة المحلية

تمهيد 46
المبحث الأول: أشكال التنظيم الإداري للدولة ومكانة الإدارة المحلية فيه..... 47
المطلب الأول: المركزية الإدارية: 47
أولا: مفهوم المركزية الإدارية 47
ثانيا: عوامل وظروف الأخذ بالمركزية الإدارية 48
ثالثا: تقدير المركزية الإدارية 50
المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية: 52
أولا: مفهوم وأشكال اللامركزية الإدارية: 52
ثانيا: أركان اللامركزية الإدارية:..... 54
ثالثا: أساليب التنظيم الإداري اللامركزي: 56
رابعا: عوامل وظروف الأخذ باللامركزية الإدارية:..... 57
المبحث الثاني: الإدارة المحلية 58
المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية 58
أولا: تعريف الإدارة المحلية..... 58
ثانيا: مقومات الإدارية المحلية 62
المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية أهميتها وأهدافها..... 65
أولا: نشأة الإدارة المحلية وتطورها 65
ثانيا، أهمية الإدارة المحلية:..... 69
ثالثا: أهداف وجود نظام الإدارة المحلية..... 72

المبحث الثالث: نظام واختصاصات الإدارة المحلية 75
المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية 76
أولا، معايير وأسس تقسيم الدولة إلى وحدات محلية:..... 76
ثانيا: أسس تقسيم الوحدات المحلية..... 78
ثالثا: أشكال النظم المحلية 79
رابعا: شكل و تنظيم الإدارة المحلية..... 82
المطلب الثاني: اختصاصات الإدارة المحلية وتطورها 85
أولا: توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية 85
ثانيا: أساليب تحديد اختصاصات الإدارة المحلية..... 87
ثالثا: توزيع الاختصاصات بين أجهزة المجلس المحلي 90
رابعا، تطور اختصاصات الإدارة المحلية: 90

الفصل الثاني: الإطار المعرفي للتنمية المحلية والتشاركية

تمهيد: 96
المبحث الأول: التنمية المحلية: تطورها مفهومها ومقوماتها..... 97
المطلب الأول: تطور مفهوم التنمية المحلية 97
المطلب الثاني: مفاهيم التنمية المحلية..... 98
أولا: مفهوم التنمية..... 98
ثانيا: ماهية التنمية المحلية 103
المطلب الثالث: مقومات التنمية المحلية 108
أولا: المقومات البشرية 108
ثانيا: المقومات الاقتصادية 111
ثالثا: المقومات المالية 112
رابعا: المقومات التنظيمية والمؤسساتية 114
المبحث الثاني: التنمية المحلية: أهدافها، مجالاتها، ونماذجها.....117
المطلب الأول: أهداف التنمية المحلية.....117
أولا: الأهداف الاجتماعية 117

ثانيا: الأهداف الاقتصادية 119
ثالثا: الأهداف السياسية.....120
رابعا: الأهداف الإدارية 120
المطلب الثاني: مجالات أنشطة التنمية المحلية 120
أولا: مجالات الأنشطة الاجتماعية.....120
ثانيا: مجالات المشروعات الاقتصادية للبنية الأساسية والإنتاجية 123
ثالثا: المجال الإداري والسياسي 125
رابعا: المجال البيئي 125
المطلب الثالث: نماذج التنمية المحلية 126
أولا: النموذج التكاملي 126
ثانيا: النموذج التكيفي.....128
ثالثا: نموذج المشروع 129
رابعا: النواحي الحركية (الديناميكية) في نماذج التنمية المحلية: 130
المبحث الثالث: التنمية المحلية التشاركية 132
المطلب الأول: المشاركة والتنمية المحلية: إطار مفاهيمي 132
أولا: المشاركة: نشأة المفهوم وتطوره.....132
ثانيا: المشاركة والتنمية: التعريف بالمفاهيم النظرية.....137
ثالثا: التنمية المحلية التشاركية: الخصائص والمقومات 144
المطلب الثاني: التنمية المحلية التشاركية: فواعلها، أهميتها وأهدافها ووسائلها 146
أولا: فواعل التنمية المحلية التشاركية 146
ثانيا: أهمية التنمية المحلية التشاركية.....150
ثالثا: أهداف التنمية المحلية التشاركية 151
رابعا: وسائل وآليات التنمية المحلية التشاركية.....152
المطلب الثالث: التنمية المحلية التشاركية: الأثر التنموي، معوقاتها ومفعلاتها 154
أولا: الأثر التنموي للتنمية المحلية التشاركية 154
ثانيا: معوقات التنمية المحلية التشاركية.....158

ثالثا: مفعلات التنمية المحلية التشاركية.....166
خلاصة الفصل:.....175

الفصل الثالث: شركاء التنمية المحلية: الدولة

تمهيد: 178
المبحث الأول: ماهية الدولة ودورها 179
المطلب الأول: مفهوم الدولة وخصائص دولة التنمية.....179
أولا: مفهوم الدولة.....179
ثانيا: خصائص دولة التنمية 181
المطلب الثاني: تطور دور الدولة 182
أولا: دور الدولة بين التجربة الغربية والتجربة الإسلامية 182
ثانيا: دور الدولة في التجارب العالمية 186
ثالثا: دور الدولة في إطار المستجدات.....192
المطلب الثالث: الأنشطة التي تمارسها الدولة.....194
أولا: خصائص الأنشطة التي تمارسها الدولة.....194
ثانيا: أهداف الأنشطة التي تقوم بها الدولة.....196
ثالثا: مجالات الأنشطة التي تقوم بها الدولة 197
المبحث الثاني: الدور التنموي للدولة 199
المطلب الأول: الدولة والتنمية الاقتصادية 199
أولا: الدور الاقتصادي للدولة في الفكر الاقتصادي.....199
ثانيا: أساليب الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي.....204
ثالثا: الدور الاقتصادي الجديد للدولة 206
المطلب الثاني: الدولة والتنمية الاجتماعية 208
أولا: مفهوم وأهمية التنمية الاجتماعية 208
ثانيا: وظائف الدولة الاجتماعية في ظل المستجدات العالمية والمحلية 210
المطلب الثالث: الدور التنموي للدولة في الدول النامية 214
أولا: الدور التنموي للدول النامية من ناحية تاريخية.....214

ثانيا: الحاجة إلى تدخل الدولة في الدول النامية لإحداث التنمية: 216
المبحث الثالث: معوقات والمقاربة المستقبلية لدور الدولة التنموي في الوطن العربي 219
المطلب الأول: معوقات الدور التنموي للدولة في الدول العربية 219
أولا: العقبات الأساسية أمام جهود التطوير الإداري للدولة: 219
ثانيا: ظواهر الخلل في الأداء التنموي في الدول العربية 220
المطلب الثاني: المقاربة المستقبلية لدور الدولة التنموي في الوطن العربي 225
أولا: العوامل المؤثرة في مستقبل الدولة والتنمية في الوطن العربي.....226
ثانيا: المشاهد المستقبلية المحتملة لدور الدولة التنموي في الوطن العربي.....229
ثالثا: المحاور الأساسية المستقبلية لدور الدولة 233
خلاصة الفصل:.....235

الفصل الرابع: شركاء التنمية المحلية: الحكومة، الجامعة

تمهيد: 239
المبحث الأول: مدخل للإدارة الحكومية 240
المطلب الأول: ماهية الحكومة 240
أولا: تعريف الإدارة الحكومية وخصائصها. 240
ثانيا: الغايات الأساسية العامة للحكومة.....243
ثالثا: التنظيم الإداري الحكومي 244
المطلب الثاني: الحكومة وفواعل صنع السياسات العامة 248
أولا: مفهوم السياسة العامة وخطواتها 248
ثانيا: فواعل صنع السياسة العامة 250
المبحث الثاني: دور الحكومة في التنمية المحلية، والحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي، معوقات ومقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي.....254
المطلب الأول: دور الحكومة في التنمية المحلية 254
أولا: مهام الحكومة في تحقيق الغايات العليا 254
ثانيا: الاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية 256
ثالثا: دور الحكومة في إطار التوجهات التنموية الحديثة. 257

رابعا: دور الحكومة في التنمية المحلية في الدول النامية 261
المطلب الثاني: الحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي 263
أولا: ماهية تقييم الأداء الحكومي 263
ثانيا: الحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي 265
ثالثا: أساليب تقييم أداء البرامج الحكومية 267
المطلب الثالث: معوقات ومقومات تفعيل الدور التنموي للحكومة 269
أولا: معوقات الدور التنموي الحكومي.....269
ثانيا: مقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي.....272
المبحث الثالث: الجامعة (التعليم العالي) 277
المطلب الأول: الجامعة تطور المفهوم وعناصر العملية التعليمية، خصائص الجامعة وأهميتها 277
أولا: الجامعة: تطور المفهوم 277
ثانيا: عناصر العملية التعليمية في الجامعة.....279
ثالثا: خصائص الجامعة 279
رابعا: أهمية الجامعة.....281
المطلب الثاني: دور الجامعة في خدمة المجتمع ومشاريعه التنموية 282
أولا: وظائف الجامعة 283
ثانيا: علاقة الجامعة بالمجتمع 284
ثالثا: مساهمة الجامعة في التنمية المحلية 285
رابعا: الدور التنموي للجامعة في الدول النامية 288
المطلب الثالث: الحاجة إلى تطوير أداء مؤسسات التعليم العالي.....290
أولا: التحول التكنولوجي والتعليم العالي 290
ثانيا: إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي.....291
ثالثا: الأهمية والحاجة إلى إدارة الجودة الشاملة في قطاع التعليم العالي.....294
المطلب الرابع: معوقات ومقومات تفعيل دور الجامعة التنموي وفي المستقبل 296
أولا: تحديات تطور منظومة التعليم العالي 296
ثانيا: مقومات زيادة فعالية دور الجامعة التنموي 298

ثالثا: معالم دور الجامعة في المستقبل.....300
خلاصة الفصل:.....302
الفصل الخامس: شركاء التنمية المحلية القطاع الخاص، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص
تمهيد: 305
المبحث الأول: مدخل للقطاع الخاص وعلاقته بالتنمية المحلية.....306
المطلب الأول: ماهية القطاع الخاص 306
أولا: نشأة وتطور القطاع الخاص 306
ثانيا: تعريف القطاع الخاص.....309
ثالثا: متطلبات ظهور القطاع الخاص 309
المطلب الثاني: القطاع الخاص والتنمية المحلية 310
أولا: الأدوار التنموية للقطاع الخاص 310
ثانيا: مساهمة القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية 315
المبحث الثاني: القطاع الخاص والتنمية في الدول النامية: واقع، تحديات، وسبل تطويره.....321
المطلب الأول: واقع القطاع الخاص والتنمية في الدول النامية.....321
أولا: نشأة وتطور القطاع الخاص في الدول النامية.....321
ثانيا: طبيعة القطاع الخاص في الدول العربية 323
ثالثا: الدور التنموي للقطاع الخاص في دول نامية متقدمة.....325
المطلب الثاني: تحديات وسبل تطوير وتفعيل دور القطاع الخاص في الدول النامية.....331
أولا: معوقات تطوير القطاع الخاص في الدول النامية.....331
ثانيا: آليات تفعيل الدور التنموي للقطاع الخاص في الدول النامية 334
المبحث الثالث: الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتنمية المحلية 340
المطلب الأول: القطاع العام الاقتصادي والتنمية.....340
أولا: نشأة وتطور القطاع العام الاقتصادي.....340
ثانيا: تعريف القطاع العام الاقتصادي 342
ثالثا: القطاع العام الاقتصادي في الدول النامية.....343
رابعا: معوقات القطاع العام في الدول النامية 344

خامسا: آليات تحقيق كفاءة مشروعات القطاع العام في الدول النامية 346
المطلب الثاني: ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص 348
أولا: نشأة وتطور الشراكة بين القطاع العام القطاع الخاص.....348
ثانيا: مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص 349
ثالثا: آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص 350
المطلب الثالث: الدور التنموي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، معوقاتها ومفعلاتها 353
أولا: أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص 354
ثانيا: دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية 356
ثالثا: معوقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعلى المستوى المحلي 358
رابعا: تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعلى مستوى محلي.....359
خلاصة الفصل:.....364

الفصل السادس: شركاء التنمية المحلية: المجتمع المدني

تمهيد 367
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمجتمع المدني 368
المطلب الأول: نشأة وتطور المجتمع المدني.....368
أولا، المجتمع المدني في الفكر الغربي:.....369
ثانيا، المجتمع المدني في الفكر العربي: 373
المطلب الثاني: مفهوم المجتمع المدني 374
أولا، تعريف المجتمع المدني لغة: 374
ثانيا، تعريف المجتمع المدني عند الغرب: 375
ثالثا، تعريف المجتمع المدني عند العرب: 377
رابعا، المجتمع المدني والمصطلحات المشابهة: 379
المطلب الثالث: المجتمع المدني: خصائصه، مقوماته، مكوناته، وأهميته.....381
أولا: خصائص المجتمع المدني 381
ثانيا: أركان المجتمع المدني 383
ثالثا: مكونات المجتمع المدني 384

رابعا: أهمية المجتمع المدني 387
المبحث الثاني: مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية.....391
المطلب الأول: مسؤوليات المجتمع المدني.....391
أولا: النظريات المفسرة لدور المجتمع المدني.....391
ثانيا: وظائف المجتمع المدني.....395
ثالثا: علاقة المجتمع المدني بالتنمية 396
المطلب الثاني: الشراكة بين الإدارة المحلية والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأعمال، والنقابات المهنية والعمالية، والمنظمات الفكرية. 397
أولا: المنظمات غير الحكومية.....398
ثانيا: منظمات الأعمال 404
ثالثا: النقابات المهنية والعمالية.....405
رابعا: المنظمات الفكرية: 409
المطلب الثالث: الشراكة بين الإدارة المحلية والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام 410
أولا: الأحزاب السياسية:.....410
ثانيا: الإعلام:.....417
المبحث الثالث: المجتمع المدني في الدول النامية: إسهاماته التنموية، تحدياته ومفعلاته، وآفاقه المستقبلية 424
المطلب الأول: المجتمع المدني في الدول النامية وإسهاماته التنموية 425
أولا: المجتمع المدني في الدول النامية (دول العالم الثالث): 425
ثانيا: الإسهامات التنموية للمجتمع المدني في الدول النامية –حالة الجزائر–: 427
ثالثا، الأدوار التنموية للمنظمات غير الحكومية في الدول النامية: 429
رابعا: الدور التنموي لمنظمات مجتمع مدني في الدول النامية.....435
المطلب الثاني: تحديات المجتمع المدني في أداء أدواره التنموية 441
أولا: معوقات مساهمة المنظمات غير الحكومية في التنمية المحلية 441
ثانيا: المعوقات التي تواجه الأحزاب السياسية 444
ثالثا: معوقات الحرية النقابية المهنية والعمالية 446

رابعا: معوقات الدور التنموي للإعلام.....447
المطلب الثالث: تفعيل الأدوار التنموية للمجتمع المدني وآفاقه المستقبلية 448
أولا: تفعيل الدور التنموي للمنظمات غير الحكومية 449
ثانيا: تفعيل الدور التنموي للأحزاب السياسية.....453
ثالثا: تفعيل الدور التنموي للنقابات العمالية 455
رابعا: تفعيل الدور التنموي للإعلام 456
خامسا: تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني في الوطن العربي– الجزائر– 457
سادسا: المجتمع المدني: رؤية مستقبلية 460
خلاصة الفصل:.....463

الفصل السابع: التنسيق التنموي للإدارة المحلية

تمهيد: 466
المبحث الأول: علاقات ومسؤوليات الإدارة المحلية في إطار التنمية المحلية التشاركية 467
المطلب الأول: النظام والعلاقات الداخلية للإدارة المحلية 467
أولا: العلاقات الداخلية للإدارة المحلية كمنظمة إدارية 468
ثانيا: علاقات الإدارة المحلية بالمحيط المحلي الداخلي. 474
المطلب الثاني: علاقات الإدارة المحلية الخارجية 480
أولا: العلاقة بين الدولة والإدارة المحلية 481
ثانيا: العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية: 482
ثالثا: العلاقات المحلية –المحلية: 486
المطلب الثالث: المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية (البلديات) في إطار الشراكة 490
أولا: توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات 491
ثانيا: المشاركة في صنع السياسات العامة 492
ثالثا: تأهيل وتدريب الموارد البشرية.....495
رابعا: حماية البيئة من التلوث 497
خامسا: العمل على إرضاء المواطن 498
سادسا: الإسناد إلى الغير و المشاركة 499

المبحث الثاني: التنسيق بين الحاجة والضرورة.....507
المطلب الأول: مفهوم التنسيق 507
أولا: التنسيق في القرآن الكريم والسنة النبوية 508
ثانيا: المدرسة الكلاسيكية 509
ثالثا: المدرسة السلوكية 512
رابعا: الكتابات المحدثة 514
المطلب الثاني: التنسيق: الحاجة والأهمية والأهداف 516
أولا: الحاجة للتنسيق في الإدارة العامة.....516
ثانيا: أهمية التنسيق 518
ثالثا: أهداف التنسيق 520
المطلب الثالث: التنسيق: أنواعه، مستوياته ومبادئه 522
أولا: أنواع التنسيق.....522
ثانيا: مستويات التنسيق 524
ثالثا: مبادئ التنسيق.....524
المطلب الرابع: سلطة التنسيق.....526
أولا: التنسيق في الجهاز الإداري للدولة.....527
ثانيا: التنسيق في الإدارة المحلية بالجزائر.....529
ثالثا: التنسيق على مستوى المنظمة الإدارية عامة 532
المبحث الثالث: التنسيق وتكامل التنمية المحلية التشاركية –وسائل معوقات ومفعلات–.....537
المطلب الأول: وسائل التنسيق في الإدارة المحلية: حالة الإدارة المحلية المغربية 537
أولا: التنسيق بين المصالح الإقليمية التابعة للإدارة الحكومية المغربية:.....538
ثانيا: التنسيق بين الجماعات المحلية والمصالح التابعة للدولة 539
المطلب الثاني: مناهج j.Galbraith لتحقيق التنسيق 542
أولا: منهج الوسائل الإدارية الرئيسية.....543
ثانيا: منهج زيادة إمكانيات المنظمة للتنسيق 550
ثالثا: منهج تقليص الحالات والمواقف الاستثنائية.....552

المطلب الثالث: استراتيجيات Mintzberg لتحقيق التنسيق.....553
أولا: استراتيجية الملاءمة المباشرة (المتبادلة) 553
ثانيا: استراتيجية الإشراف والتوجيه المباشر 557
ثالثا: استراتيجية البرمجة والتنميط 558
المطلب الرابع: اختيار استراتيجية التنسيق 562
أولا: عوامل تتعلق بالمنظمة ذاتها 562
ثانيا: عوامل بيئية (درجة تقلب / أو تعقد البيئة) 563
المطلب الخامس: التنسيق الفعّال: معوقات ومفعلات.....564
أولا: التناقضات والحاجة إلى التنسيق.....565
ثانيا: معوقات التنسيق في الإدارة العامة.....566
ثالثا: معوقات التنسيق في الإدارة المحلية.....569
رابعا: وسائل تفعيل التنسيق في الإدارة العامة.....571
خامسا: تفعيل التنسيق في الإدارة المحلية دلائله ومزاياه 576
خلاصة الفصل:.....584
خاتمة:.....587
ملخص باللغة العربية:.....599
ملخص باللغة الإنجليزية:.....602
قائمة المصادر والمراجع: 606
الملاحق 626

فهرس الجداول

العنوان	الصفحة
الجدول رقم (01): عناصر المسؤولية الاجتماعية وتوقعاتها.	**313**
الجدول رقم (02): أنواع التعاقد مع القطاع الخاص	**352**
الجدول رقم (03): التنظيمات غير الحكومية في الدول العربية أهداف ومجالات نشاطها لتنمية المجتمع المحلي (2001)	**430**
الجدول رقم (04): التدابير المتخذة لتطوير الشركات في المجتمع المدني	**458**
الجدول رقم (05): مشكلات المجالس الشعبية المحلية وإجراءات التغلب عليها	**469**
الجدول رقم (06): التجارب الدولية في مجالات الحكم والتخطيط التشاركيين	**501**
الجدول رقم (07): الفرق بين التعاون والتنسيق	**513**
الجدول رقم (08): البيئة واختيار استراتيجية التنسيق	**563**

فهرس الأشكال

العنوان	الصفحة
الشكل رقم (01): تكامل الجهود التنموية	**140**
الشكل رقم (02): الأطراف الفاعلة في الحكومة المحلية	**147**
الشكل رقم (03): الوضع الطبيعي وغير الطبيعي لميكانزيم الحكومة	**149**
الشكل رقم (04): وظائف الدولة الاجتماعية	**211**
الشكل رقم (05): منظومة العمل التطوعي والمشاركة الوطنية في عملية التنمية	**260**
الشكل رقم (06): الإطار العام للعلاقة بين المتغيرات ذات العلاقة بأداء المنظمات الحكومية وجودة الخدمة العامة.	**271**
الشكل رقم(07): مدخل الإدارة بالقواعد والتعليمات بالجامعات	**292**
الشكل رقم(08): مدخل إدارة الأداء الاستراتيجي للجامعات	**293**
الشكل رقم(09): التطوعية الصحية والحكم الراشد	**390**
الشكل رقم(10): تنمية موارد القطاع التكافلي	**452**
الشكل رقم(11): صنع السياسة العامة من منظور أسلوب الشراكة	**493**
الشكل رقم(12): مناهج Galbraith تحقيق التنسيق	**542**
الشكل رقم(13): استراتيجية الملائمة المباشرة (المتبادلة)	**554**
الشكل رقم(14): أساليب تحقيق الملائمة المباشرة	**555**
الشكل رقم(15): استراتيجية الإشراف والتوجيه المباشرة	**557**
الشكل رقم(16): برمجة وتنميط أنشطة الأداء	**558**
الشكل رقم(17): برمجة وتنميط المخرجات	**559**
الشكل رقم(18): برمجة وتنميط المهارات	**560**
الشكل رقم(19): مستويات أنماط التنسيق	**561**

فهرس الملاحق

رقم الملحق	العنوان	الصفحة
01	مقتبسات من الإعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي – الاتحاد الدولي للسلطات المحلية –تورنتو 1993	**28**
02	الإعلان الإفريقي حول اللامركزية (أكرا 2001)	**30**
03	أدوار كل من الحكومة المركزية و الوحدات المحلية في عدة دول في بعض المجالات	**33**
04	نماذج عن الشراكة الناجحة بين القطاعين العام والخاص	**37**

مقدمـــة

تمهيد:

إن أهم تطور عرفته الإدارة هو الثورة التي حدثت في أهدافها ووظيفتها وفي أساليب تنظيمها، والتي أدت إلى تغير هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم إلى المبادرة بالتغييرات الاقتصادية والاجتماعية، أو على الأقل تشجيع هذه العملية، مما أدى إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطها سعيا لتحقيق الرخاء والرفاهية كأهم واجباتها لجموع شعبها. هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية، وأسلوب اللامركزية الإدارية لتسيير نظام الإدارة المحلية.

ولقد كانت مسؤوليات الإدارة المحلية مقصورة في إدارة الشؤون الداخلية المحلية وتنمية الموارد المحلية، ولم تكن العمليات الإدارية ذات حجم أو نوع يتطلبان أنظمة معقدة وكفاءة فنية وإدارية ومالية كبيرة. ومع ظهور الدولة الحديثة ذات التفكير والتخطيط الإنمائي الوطني برزت قضية العلاقة بين الإدارة المحلية والتنمية، بل وأصبحت التنمية تمثل أحد أهم مسؤوليات الإدارة المحلية، باعتبار أن تحقيقها يكون أكثر يسرا إذا أديرت في إطار محلي كونها قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، و قادرة على إشباع الحاجات المحلية.

وإن تمكين الإدارة المحلية من القيام بالمسؤوليات الإدارية والتنموية يقتضي قيام علاقات قوية، فكما تقوم الإدارة المحلية على تقسيم المهام بين الهيئات المركزية والإدارات المحلية، يجب أن تقوم على تنسيق العلاقة بينهما، وداخل الإدارة المحلية وبين مختلف مستوياتها ومحيطها المحلي، وكذا التنسيق بين الإدارة المحلية وغيرها من الإدارات المحلية على مستوى الدولة لغايات التعاون التنموي.

ومع التطور والزيادة المستمرة في مهام الدولة أثر ذلك في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وفي طبيعة المهام التي يجب أن يؤديها كل منهما، سيما مع الاتجاه العام على المستوى العالمي نحو اللامركزية، وتخلي السلطة المركزية على العديد من الاختصاصات للإدارة المحلية، ما زاد في مستوياتها الإدارية والتنموية، وهو ما يقتضي التجديد المستمر في طبيعة العلاقة بين الإدارتين المركزية والمحلية لمسايرة التحولات والتطورات.

طبيعة علاقات الإدارة المحلية مع الإدارة المركزية متعددة الأشكال، ومنها العلاقة على المستوى الإداري، ومن بين أهم ما تتضمن تحديد المسؤوليات التنسيقية لكل منهما، والعلاقة على المستوى التنموي

تمثل التنمية المحلية في حد ذاتها، والتي تفرض إعادة النظر في مضمونها وسيل تحقيقها، وتحديد الأطراف التي يجب أن يكون لها مسؤولية ودور في عملية التنمية المحلية.

التنمية المحلية باعتبارها تجميع للجهود المحلية مع جهود الحكومة المركزية لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المحلي، ورغم أنها أصبحت من مسؤوليات الإدارة المحلية، وتتمتع الأخيرة بنوع من الاستقلالية في أدائها، إلا أن التنمية المحلية تبقى جزءا من الخطة القومية للتنمية الشاملة، كما أن لها أثر مباشر ونوعي في عمليات التنمية الشاملة، من خلال إشراك المجتمع المحلي في إدارة شؤونه وتحديد مشكلاته وتحقيق أهدافه التنموية بكل كفاءة وفاعلية.

إن التطورات العالمية والمحلية أدت إلى تحولات عميقة في وظائف الدول المتقدمة والدول النامية. فلسفة الدول الرأسمالية كانت سببا في تهالك عدة قطاعات في المجتمع بالموازاة مع الانسحاب التدريجي للدولة ومؤسساتها من القيام بوظيفتها التقليدية في رعاية تلك القطاعات، وهذا ما انعكس سلبا على هذه المجتمعات. والدول النامية فشلت في سعيها لتحقيق التنمية المحلية والحفاظ على الاستقرار السياسي والاقتصادي. واجهت حكومات الدول بشكل متزايد ضغوطات كبيرة من بيئتها بعد توسع مجال المطالب وتنوعها وتعقد الحياة الاجتماعية، في مقابل إمكانيات وقدرات عاجزة عن تلبية كل ما يأتيها من بيئتها من مطالب. كل هذا دفع بالدولة إلى البحث عن شركاء لها في تحمل الأعباء والحفاظ على استمراريتها.

وإن الأدبيات الحديثة للحكم أدركت مبكرا حجم التحديات التي تواجه الدولة تحت ضغط المطالب المتزايدة للمجتمعات، وأنتجت آليات جديدة للحكم تتقاسم فيها الدولة الأعباء المختلفة مع باقي الفواعل من بيئتها السياسية العامة، وتجسد ذلك في منظومة الحكم الثلاثية (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني). وتزامن ذلك مع ثورة فكرية في أنماط التسيير العمومي سميت التسيير العمومي الجديد، وفلسفة الأخير تنص على ضرورة تراجع دور الدولة إلى الحد الأدنى وإفساح مجال المبادرة للفواعل الأخرى لتحمل العبء التنموي وتكوين الثروة الوطنية، وظهرت أولى بوادر هذا الفكر في بريطانيا خلال حكم رئيسة الوزراء السابقة "مارغريت تاتشر" ثم انتقل إلى الولايات المتحدة الأمريكية أين تم تطوير آلياته وتبنيه من طرف حكومة "بيل كلينتون" في منتصف تسعينات القرن الماضي.

لقد أسندت للقطاع الخاص وظائف جديدة في إطار تحمل العبء التنموي، وذلك بما هو متاح له من إمكانيات وقدرات المبادرة والإبداع. واستطاع القطاع الخاص في الدول المتقدمة مع مرور الوقت

المزج بين تركيبة من التناقضات الناتجة عن الفهم الرأسمالي التقليدي للشركة الخاصة التي تؤمن فقط بالربح إلى شركة خاصة تقوم بمجموعة من المهام الجديدة القائمة على العطاء الاجتماعي، والمساهمة في تكوين رأس المال الاجتماعي والمشاركة في تحقيق الرهانات الكبرى للدولة والإدارة المحلية.

وانخرط المجتمع المدني في الدول المتقدمة في مسعى تعظيم منافعه بالمشاركة الفعّالة والواسعة كقوة اقتراح، وكقطاع ثالث يؤدي وظيفة التعبير عن المصالح، ولعب دور القناة الناقلة للمطالب بين المواطنين والدولة ليكون ثالث الفواعل في ثلاثية الحوكمة.

وإن التكامل بين الفواعل الثلاثة تشكل ما يعرف بالمقاربة التشاركية، والتي لقيت صدى واسع لدى الجماعات العلمية، ومن ثم تلقفتها المنظمات الدولية المتخصصة في شؤون الحكم والتنمية، وكذا برامج الأمم المتحدة. وإن الأدوار الجديدة التي تلعبها الفواعل سيما القطاع الخاص والمجتمع المدني في التنمية المحلية أصبحت ذات قيمة مادية ومعنوية، ويجب الانتباه إليها وتشجيعها، من خلال البحث عن سبل تعظيم منفعتها.

إشكالية البحث:

في إطار الطرح السابق، فإن أدوار الإدارة المحلية اختلفت من فترة زمنية إلى أخرى، ومن دولة إلى أخرى، من حيث مجال وطبيعة الأنشطة التي تقوم بها، ونظرا لما شهدته العقود الثلاثة الماضية من تحولات تمثل في اتجاه العديد من الدول إلى اقتصاد السوق، وازدياد دور القطاع الخاص والمجتمع المدني، والاتجاه نحو المزيد من الديمقراطية، وتبنى المنظمات العامة مفاهيم مقتبسة من إدارة الأعمال، والتأكيد على أن الإدارة المحلية هي صانعة القرار التنموي، وذلك على اعتبار أنها أكثر استجابة وقدرة على تحديد أولويات التنمية عن طريق صناع القرار المحليين الذين هم أكثر إلماما بالشؤون المحلية، وأكثر قدرة على الاتصال بالمواطنين المحليين.

الإدارة المحلية بعد أن أصبحت مسؤولة عن إحداث التنمية المحلية، وتحت ضغط هذه المسؤولية الكبيرة أصبح يتعين عليها تقاسم العبء التنموي مع شركاء تنمويين، وهو ما يخلق علاقات مستجدة ومعقدة، ويطرح إشكال تنظيم وتنسيق العلاقة بين الإدارة المحلية كفاعل أصلي والأطراف الفاعلة الأخرى، وهذا ضمانا لتكامل جهودهم وصبها جميعا اتجاه تحقيق التنمية المحلية، وإشكال الإدارة المحلية تحول

إلى كيفية تنسيق النشاط التنموي الموزع بين عدة شركاء. وعلى ضوء ذلك يمكن صياغة الإشكالية الرئيسية على النحو التالي:

هل يؤثر التنسيق على تحقيق التنمية المحلية؟

ومنه يمكن كتابة عناصر الإشكالية الرئيسية في هذا البحث في شكل مجموعة من الأسئلة التالية:

- كيف أثرت التطورات والتحولات على مفهوم التنمية المحلية في الدول المتقدمة والدول النامية؟
- ما حقيقة الدور التنموي لشركاء التنمية المحلية في الدول النامية؟
- ما هو دور الإدارة المحلية في ظل شراكة تنموية فعالة؟
- ما مدى ضرورة التنسيق في الإدارة المحلية؟، وكيف يمكن الوصول إلى تحقيق تنسيق فعّال تقوم به الإدارة المحلية ينعكس إيجابا على التنمية المحلية التشاركية؟

وللإجابة على هذه الأسئلة طرحت الفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية:

وظيفة التنسيق لها أثر إيجابي في تكامل وتحقيق التنمية المحلية التشاركية.

الفرضيات الفرعية:

- التنمية المحلية تتطور بشكل طبيعي في اتجاه التنمية المحلية التشاركية في الدول المتقدمة، والعكس صحيح في الدول النامية.
- الأداء التنموي لشركاء التنمية المحلية في الدول النامية ضعيف.
- دور الإدارة المحلية في عملية التنمية المحلية التشاركية إداري أكثر منه تنموي.
- أهم وظيفة إدارية للإدارة المحلية هي وظيفة التنسيق الذي يمتد ليشمل كل جوانب العلاقات التنموية للإدارة المحلية مع شركائها.

أسباب البحث:

هناك العديد من الأسباب التي دفعت إلى اختيار موضوع البحث أهمها ما يلي:

- تسليط الضوء على أهم مجالات التنمية، وأهم الوظائف الإدارية وهي وظيفة التنسيق، خدمة للبحث العلمي.
- حداثة الموضوع خاصة وأنه يستقطب اهتمام الكثير من الخبراء والمؤسسات والمنظمات الدولية والمحلية.
- يعتبر موضوع التنمية المحلية من الموضوعات الأكثر ديناميكية والأكثر تفاعلا مع الحياة اليومية للمواطن، وكون الباحثة تعيش واقع مشكلات غياب التنسيق، وفي أبسط شكل ويلاحظه المواطن البسيط، والمتمثل في حفر نفس الطريق مرات عديدة بمناسبة أشغال مختلفة (الصرف الصحي، المياه، الكهرباء...)، وهو ما يضر مصلحة المواطن، ويكلف الإدارة المحلية والدولة عامة خسائر كبيرة، وهو ما دفع الباحثة إلى المشاركة في البحث عن حلول لها.
- إن الكثير من البحوث والدراسات اهتمت بموضوع التنمية والتنمية المحلية من جوانب ومجالات عدة دون البحث في مشكل إداري يظهر بسيطا لكنه أساس مشاكل الإدارة المحلية، وسيما بعد أن تعدد شركاؤها، وهو مشكل التنسيق بين الجهود التنموية، والتي تعتبرها الباحثة من أهم المشاكل، والاهتمام ببحثه سيحل الكثير من المعوقات التي تواجهها الإدارة المحلية في سبيل الوصول إلى تنمية محلية تنعكس بالإيجاب على حياة المواطن.
- إن البحث في الأساس نظري لكن لغاية الإثبات والتدليل تم إسقاط جوانب من البحث على الدول المتقدمة وبدرجة أكبر الدول النامية.

أهمية البحث:

إن أهمية البحث تعكس القيمة الحقيقية المرجوة منه فهي توضح حجم الإشكالية المبحوثة وجديتها، وتكمن أهمية البحث من الناحية العلمية بأنها تهدف إلى إيجاد التوضيحات اللازمة بالإدارة المحلية والتنمية المحلية وبالتنسيق.

الإدارة المحلية تحظى بأهمية في كافة الدول لما لها من أثر في إحداث التنمية المحلية والشاملة، من خلال إشراك المجتمع المحلي والأطراف المعنية بالتنمية، والتنسيق عملية إدارية هامة في توحيد الجهود المبذولة والتوفيق بينها في إطار تنظيم إداري بهدف تحقيق غايات مرسومة. وسوف يؤدي وضوح والربط بين الإدارة المحلية والتنمية المحلية والتنسيق إلى تنمية الوعي وتحقيق الثقافة اللازمة في إطار تنمية محلية تشاركية منسقة.

ومن الناحية العملية فإن هذا البحث سيجذب الانتباه إلى جوانب ومجالات عديدة خاصة بالتنمية المحلية وحتى التنمية الشاملة وحل مشكلاتها في إطار علمي إداري وتنسيقي.

أهداف البحث:

ولأهمية الموضوع فإن مجال البحث في هذا العمل يتمحور حول الأهداف التالية:

- **الأهداف العلمية:**

يهدف هذا البحث من الجانب العلمي إلى تحليل تطور العملية التنموية على مستوى محلي في الدول والدول النامية بصفة خاصة، وإلى تحليل واقع تطور المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية وتقاسمها مع عدة شركاء تنمويين، وإلى عرض المتطلبات التنموية والإدارية التي تقع على الإدارة المحلية وشركائها، مع التركيز على إبراز أهمية العملية التنسيقية وعلاقتها بمستوى الأداء التنموي للإدارة المحلية وشركائها، وإلى مناقشة الخيارات العلمية لرفع كفاءة الأداء التنموي التشاركي، والتوصل إلى حوصلة حول مختلف الجوانب المتعلقة بالتنمية المحلية والتنسيق، الأمر الذي ينعكس بصفة إيجابية على تنشيط الحركة التنموية وتحسين نوعية ومستوى الحياة لأفراد المجتمع.

كما يهدف البحث إلى استعراض الأطر والمفاهيم النظرية (من خلال ما جاء في الأدبيات) لمستوى ونوعية الأداء التنموي والإداري المطلوب من الإدارة المحلية وشركائها من أجل تنمية محلية تشاركية فعّالة.

- **الأهداف الاقتصادية والاجتماعية:**

يسعى البحث إلى تحديد وإبراز المعوقات والمشاكل التي تواجه الإدارة المحلية وشركائها وإمكانية ومجالات تذليلها وتقليصها، وذلك لرفع الأداء التنموي المحلي وللمساهمة في تحقيق أهداف اقتصادية بزيادة الاستثمار المحلي وتنشيط العجلة الاقتصادية وغيرها... ويتم ذلك من خلال التعرف على الإمكانيات الاستثمارية للشركاء التنمويين، ومجالات المساهمة الاجتماعية، وكيفية استغلال إمكانيات الشركاء التنمويين المتاحة بشكل أمثل ومتكامل، الأمر الذي ينعكس إيجابا على نوعية حياة المواطن.

مناهج ومداخل ومقتربات الدراسة:

من أجل تقييم الفرضيات المطروحة في مجال إشكالية البحث، والوصول إلى كشف الحقيقة والوقوف على النتائج، فقد تم الاعتماد على منهجية مركبة تتضمن:

- **المنهج التاريخي:** التاريخ عنصر لا غنى عنه في إنجاز الدراسات في العلوم الإنسانية، فلا يكتمل فهم الإدارة المحلية وتطورها وتطور مسؤولياتها التنموية، ونفس الشيء بالنسبة لشركائها التنمويين دون العودة إلى التاريخ واستقراء الماضي.
- **المنهج الوصفي:** وكونه مرتبط منذ نشأته بدراسة المشكلات المتعلقة بالمجالات الإنسانية، وكون الظاهرة التنموية في الأساس ظاهرة اجتماعية، فقد ساعد هذا المنهج على جمع بيانات ومعلومات مهمة حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية وشركائها، وتحليلها وتفسيرها بعمق قصد الوصول إلى حقائق وتعميمات علمية بشأنها. يشمل المنهج الوصفي مجموعة من أساليب البحث العلمي، ولاعتبار كبر مجتمع البحث (الإدارة المحلية، الدولة، الحكومة، الجامعة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) تم اختيار أسلوب تحليل المحتوى رغم صعوبة ونواقص الأخير، من خلال وصف وتصنيف المادة المدروسة المتاحة، وبشكل سيساعد على إظهار العلاقات والترابطات ومحاولة تبيين أسبابها.

ومن أجل فهم أعمق لموضوع البحث سيتم الاستعانة أيضا بواحد من أساليب المنهج الوصفي، وهو منهج دراسة الحالة، وذلك بإسقاط بعض جوانب البحث على حالات من دول متقدمة وأخرى نامية، وذلك من خلال جمع البيانات والمعلومات المتاحة من أجل فهم أكثر لوضعيتها التنموية، ومحاولة دراستها بشكل فيه محاولة لتناول مجتمع البحث.

ولمقاربة الموضوع واستيعاب عناصره تم الاعتماد على بعض المداخل النظرية كما يلي:

- **المدخل المؤسسي:** هذا المدخل يركز على دراسة المؤسسات من عدة زوايا، منها الغرض من تكوينها وأبنيتها واختصاصاتها وعلاقتها بغيرها من المؤسسات، وسيتم استخدام هذا المدخل باعتبار أن الدولة والحكومة والجامعة والإدارة المحلية والقطاع الخاص، والمجتمع المدني عبارة عن مؤسسات ومجموعة تنظيمات تقوم بوظائف منوط بها وهي على علاقة ببعضها البعض.
- **مدخل تحليل النظم:** إن طبيعة البحث تقتضي تجزئة النظام إلى مكوناته الأساسية، حتى يمكن تحليل كل قطاع رئيسي من هذه المكونات بغرض تقديم تصور واقعي وحقيقي لكل قطاع ومن ثم

النظام كله، وسيتم استعمال مدخل تحليل النظم في هذا البحث بدراسة دور مجتمع البحث في التنمية المحلية، باعتبار أن المنطق يقتضي أن القرارات التنموية تشارك في رسمها مختلف الأطراف المعنية بها وبآثارها.

- **مدخل الشبكة:** ويشير إلى وجود أكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسة العامة، كما يشير إلى وجود أكثر من نمط اتصالي، ووجود صور مختلفة من التشابكات وأنواع متعددة من الشراكة التي تسهم في تشكيل السياسة العامة، ويستخدم هذا المدخل عند دراسة المشاركة في صنع السياسات العامة التنموية.
- **المقترب النسقي:** يشير المقترب النسقي كما حدده "ديفيد ايستون" إلى مجموعة من المتغيرات المعتمدة على بعضها البعض والمتفاعلة فيما بينها، والتي تربطها علاقات تأثير وتأثر، ومن ثم استخدام هذا المقترب في هذا البحث باعتباره مناسبا لذلك، فالدور التقليدي للإدارة المحلية في مجال التنمية المحلية لم يعد بإمكانه تحقيق الأهداف المنشودة في ظل كل المتغيرات والتطورات، وأصبح الدور الحديث لهذه المنظمة المحلية يستدعي اعتماد مجموعة من الجهات عل بعضها البعض في إطار علاقات متبادلة يجب أن تحكمها الشفافية ووضوح الأدوار.
- **اقتراب علاقة الدولة – المجتمع:** يعني هذا الاقتراب بدراسة كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية الموجودة داخل الدولة، والتي تتولى مهام الضبط الاجتماعي، ومن خلالها يمارس الأفراد سلوكياتهم سواء في الأسرة أو القبيلة أو الأحزاب والنقابات ....الخ، فهو يركز كما يقول "جويل ميجدال" على تحليل العلاقات التفاعلية بين الدولة والمجتمع.[1] وقد تم توظيف هذا الاقتراب للوقوف على الأدوار والعلاقات التي تربط الدولة ومؤسساتها اللامركزية، والفواعل الأخرى المتمثلة في القطاع الخاص والمجتمع المدني في صياغة البرامج التنموية، وهو ما يستدعي اتصالا وتنسيقا بين كل الفواعل لتحقيق تكامل العملية التنموية.

هيكلة البحث:

للإجابة على الإشكالية أعلاه، تم تقسيم البحث إلى مقدمة وسبعة فصول وخاتمة.

الفصل الأول والذي جاء بعنوان التأصيل النظري للإدارة المحلية، وتضمن مجموعة من المفاهيم

[1]– نصر محمد عارف، **الاتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة "التحول من الدول إلى المجتمع ومن الثقافة إلى السوق"**، المركز العلمي للدراسات السياسية، الأردن، 2006، ص. 27 .

والنظريات المتعلقة بالمفهومين اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية. حيث تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث أساسية، تعرض المبحث الأول إلى أشكال التنظيم الإداري للدولة ومكانة الإدارة المحلية، أما المبحث الثاني ركز على الإدارة المحلية من حيث التعريف والمقومات والنشأة والأهمية والأهداف، والمبحث الثالث خصص لتوضيح نظام الإدارة المحلية وكذا اختصاصاتها وتطورها والتحديات التي تواجهها.

الفصل الثاني بعنوان الإطار المعرفي للتنمية المحلية والتشاركية، وتضمن مفاهيم ونظريات متعلقة بالتنمية المحلية وتطورها إلى مفهوم التنمية المحلية التشاركية. قسم الفصل إلى ثلاثة مباحث أساسية، المبحث الأول تطور ومفهوم التنمية المحلية ومقوماتها، وخصص المبحث الثاني لأهداف ومجالات أنشطة التنمية المحلية ونماذجها، فيما خصص المبحث الثالث للمشاركة والتنمية المحلية.

الفصل الثالث خصص للشريك التقليدي الأول للتنمية وهي الدولة. قسم الفصل إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول يتناول ماهية الدولة ودورها المتطور، المبحث الثاني خصص للدور التنموي للدولة، أما المبحث الثالث خصص لمعوقات والمقاربة المستقبلية لدور الدولة التنموي في الوطن العربي.

الفصل الرابع وبعنوان شركاء التنمية المحلية: الحكومة، الجامعة، كممثلين عمليين لدور الدولة التنموي. خصص المبحث الأول كمدخل حول الإدارة الحكومية تعريفها وخصائصها وغاياتها وتنظيمها الإداري وفواعل صنع سياسة العامة، فيما خصص المبحث الثاني لدور الحكومة في التنمية المحلية، والحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي ومعوقات ومقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي، أما المبحث الثالث تناول الجامعة تطورا ومفهوما وأهمية، ودورها في خدمة المجتمع ومشاريعه التنموية عامة وفي الدول النامية خاصة، والحاجة إلى تطوير أداء مؤسسات التعليم العالي.

الفصل الخامس ركز على شريك مهم غير تقليدي في عملية التنمية المحلية وهو القطاع الخاص، وجاء الفصل بعنوان شركاء التنمية المحلية: القطاع الخاص، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وتضمن الفصل ثلاثة مباحث أساسية، خصص المبحث الأول لمدخل حول القطاع الخاص والتنمية ، أما المبحث الثاني خصص للقطاع الخاص والتنمية في الدول النامية واقع وتحديات وسبل تطوير أدائه التنموي، فيما خصص المبحث الثالث للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الفصل السادس خصص هو الآخر لشريك تنموي غير تقليدي على درجة كبيرة من الأهمية وهو المجتمع المدني، قسم الفصل إلى ثلاثة مباحث. خصص المبحث الأول لنشأة وتطور ومفهوم المجتمع المدني

وخصائصه ومقوماته ومكوناته وأهميته، أما المبحث الثاني ركز على مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية مسؤولياته ووظائفه وعلاقاته بالتنمية وشراكة مكوناته مع الإدارة المحلية تنمويا، وخصص المبحث الثالث للمجتمع المدني في الدول النامية معوقاته ومفعلاته.

الفصل السابع والأخير جاء بعنوان: التنسيق التنموي في الإدارة المحلية، حيث تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث. المبحث الأول خصص لعلاقات ومسؤوليات الإدارة المحلية في إطار التنمية المحلية التشاركية، أما المبحث الثاني خصص للتنسيق بين الحاجة والضرورة، ليخصص المبحث الثالث للتنسيق وتكامل التنمية المحلية التشاركية وسائل ومعوقات.

حدود البحث:

أما بالنسبة لامتداد إشكالية البحث، فإن الإشكالية الواحدة يمكن أن يكون لها امتداد موضوعي أو زمني أو مكاني، فليس هناك حد فاصل وبشكل قطعي للمشكلات البحثية في العلوم الإنسانية. ففي الحدود الموضوعية امتد البحث ليشمل الإدارة المحلية والتنمية التشاركية وأطرافها في الدول بصفة عامة وفي الدول النامية بصفة خاصة.

الدراسات السابقة:

ومن بين الدراسات التي تطرقت إلى التنسيق في الإدارة المحلية ودوره التنموي بشكل مباشر أو غير مباشر ما يلي:

الدراسة الأولى:

هذا العمل مقدم من طرف **يوسف بن يزة** سنة 2020، تحت عنوان: **التنمية المحلية التشاركية في الجزائر**. اهتم الباحث بتوضيح حقيقة مفهوم التنمية المحلية التشاركية من وجهة نظر أكاديمية، من خلال دراسة المقاربة التشاركية فلسفة ونشأة وتطور ومفاهيم مختلفة للمقاربة التشاركية، وركز على فواعل المقاربة التشاركية (الدولة ومؤسساتها، المجتمع المدني، القطاع الخاص)، ومن ثم يربط الباحث بين المقاربة التشاركية والتنمية المحلية، ليصل إلى مفهوم التنمية المحلية التشاركية. ويدعم الباحث دراسته في المحور الثاني بجانب تطبيقي المتمثل في أثر المقاربة التشاركية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر،

وذلك من خلال عرض جهود الجزائر في هذا المجال، ومساهمو فواعل التنمية المحلية التشاركية والتحديات التي تواجههم لتحقيق التنمية المحلية.

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، وأهمها:

- المقاربة التشاركية أصبحت في الوقت الحالي أهم مدخل تستخدمه الحكومات لتفعيل التنمية المحلية، وذلك بسبب انسحاب الدولة من كثير من القطاعات لصالح المجتمع المدني والقطاع الخاص.
- البلدان النامية لم تستطع تهيئة الأرضية اللازمة لتطبيقها، وخاصة فيما يتصل بتنمية الوعي التشاركي الذي ينشأ ويتطور في البيئات الديمقراطية.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص نالت الكثير من الاهتمام في إطار التنمية المحلية التشاركية، ومهدت لاتساع رقعة الفاعلين في المجهود التنموي.
- إن الكثير من حكومات العالم تخلت تدريجيا عن مشاريع مبتكرة ومتميزة لصالح ما يمكن أن تسهم به الشراكة مع القطاع الخاص نظرا لخبرة الأخير وإمكانياته تقنية كانت أو مالية أو إدارية.
- انتكاسة مشروع الديمقراطية التشاركية في الجزائر والذي كان منتظرا إصداره في شكل قانون.

وقدم الباحث مجموعة من التوصيات، من أهمها:

- مكانة المقاربة التشاركية تستدعي اهتمام الباحثين في مختلف الحقول المعرفية سيما في الاقتصاد والعلوم السياسية والقانون والعلوم الإدارية، خاصة بعدما أوصت المنظمات العالمية المهتمة بالحوكمة المحلية وبالتنمية الشاملة اعتماد هذه المقاربة ووصفت كيفياتها وشروطها.
- فتح النقاش حول ضرورة تمديد نطاق التشارك إلى الهيئات التنفيذية والإدارية بتمكين المواطنين من إبداء رأيهم في مشاريعها.
- التحرر الذي أحدثه الحراك الشعبي الذي اندلع في 22 فيفري 2019 قد يكون فرصة مناسبة لإحياء أدوار الفواعل الرئيسية في المقاربة التشاركية بطريقة صحيحة، وتمكين المجتمع المدني من التحفز مجددا وفك الارتباط مع الدولة وبقية الأطراف المهيمنة عليه، ليلعب الدور المنتظر منه كما يجب.
- مراجعة القوانين لتضمينها متطلبات المقاربة التشاركية وتثمين مبادئها في الجزائر.

- تعميم المقاربة التشاركية إلى الهيئات الإدارية غير المنتجة وإلى كل الهيئات حتى تصبح تقليدا راسخا في الممارسات الإدارية، وفي كل ما يتعلق بتسيير الشأن العمومي.

الدراسة الثانية:

قدمت هذه الدراسة من طرف **وفاء معاوي** في سنة 2017 في جامعة باتنة1 بالجزائر لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية فرع التنظيمات السياسية والإدارية، وجاءت بعنوان: **الحوكمة المحلية الإلكترونية كآلية للتنمية المحلية في الجزائر –دراسة حالة ولاية سطيف–.**

تتطرق هذه الدراسة إلى دور الحوكمة المحلية الإلكترونية في تفعيل آليات التنمية المحلية في الجزائر، ومدى نجاعتها في الدفع بعجلة التنمية بولاية سطيف، وذلك من خلال التأصيل المفاهيمي والنظري لمفهومي التنمية والحوكمة الإلكترونية، ودراسة واقع الإدارة المحلية في الجزائر بين معوقات إدارة التنمية وضرورات العصرنة، للحديث عن كيفية إشراك الفواعل المحلية في مجال التنمية من منظور مقاربة الحوكمة الإلكترونية ابتداء من الإدارة المحلية ثم القطاع الخاص و المجتمع المدني.

والجزء الأخير من الدراسة جاء بعنوان: دور الحوكمة المحلية الإلكترونية في تحقيق التنمية بولاية سطيف: الواقع والآفاق، وركز على دراسة حالة ولاية سطيف واقعها التنموي، ودورها في مجال التنمية والعقبات التي تعترضها، وكذا مكانة كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني في دعم مشاريع للتنمية بالولاية. ليخصص جانب هام لدراسة الدور التمكيني لتكنولوجيا الإعلام والاتصال في ترقية أداء الفواعل الثلاث في مجال التنمية في الولاية، وكذا التعرض لمختلف التحديات وتقديم بعض المتطلبات والشروط من أجل التطبيق الناجح للحوكمة الالكترونية في ولاية سطيف على أرض الواقع.

خلصت الدراسة إلى تقديم مجموعة من النتائج من أهمها:

- معظم البرامج التنموية التي وضعتها الجزائر تميزت بالضعف ومحدودية النتائج، وهذا يرجع للعديد من الأسباب، وأهمها:
- السياسات التنموية مركزية، واعتمادها على النماذج التقليدية في التسيير، وهو ما انعكس بدوره على أداء الجماعات المحلية، وتقييد مساهمات مختلف الأطراف المعنية بعملية التنمية.

- عدم تحقيق الأهداف المرجوة من مختلف سياسات التنمية المحلية في الجزائر يرجع لعدم وجود آليات الحوار المناسبة لخلق بيئة تمكينية، يستطيع من خلالها المجتمع التعبير عن مختلف احتياجاته ورؤاه، وتصاغ على أساسها استراتيجيات وسياسات تشاركية نافعة للجميع.

- وجود رغبة من السلطات العليا لتدارك النقائص التي تعاني منها الإدارة المحلية، بالتوجه نحو عصرنة الإدارة وتدعيمها بالوسائل الحديثة، ولكن الدولة في سبيل ذلك تواجه العديد من التحديات، وأهمها:

- التقارير الوطنية الرسمية والتقارير الدولية تؤكد أن الجزائر تعاني تأخر كبير في المجال الرقمي.
- القوانين المنظمة لاستغلال تكنولوجيا الإعلام والاتصال فيها تضارب وغموض في تفسير النصوص القانونية للحدود الفاصلة بين حرية الإعلام، والمساس بالسيادة القانونية.

- الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من جملة كبيرة من المشاكل والتحديات، والتي انعكست في ضعف الأداء في مجال تقديم الخدمات العمومية للمواطنين، وأبرز المشاكل نقص الاستقلالية، واستشراء ظاهرة الفساد، والبيروقراطية في التسيير، كما أن الإدارة المحلية لم تكن في مستوى توجهات الدولة نحو عصرنة الإدارة.

- الدراسة التطبيقية بينت أن ولاية سطيف تمتلك إمكانيات وموارد معتبرة تؤهلها لتحقيق تنمية حقيقية، وتوجهها نحو توظيف التقنيات الحديثة في إطار السياسة العامة للدولة لأجل عصرنة مختلف إداراتها المحلية، والتكيف مع مختلف المتطلبات المحلية. وبالرغم من تحقيقها إيجابيات على مستوى تقديم الخدمات العمومية ، إلا أن:

- توظيف التقنيات الحديثة لا يزال في بداية خطواته ويواجه العديد من العراقيل.
- ترشيد إدارة الشأن المحلي، والانتقال من إدارة محلية سلبية إلى إدارة مواطنة مواكبة للتطورات والتحولات، تقتضي وجود التزام حقيقي ومسؤول، يفسح مجال المشاركة للفواعل الأخرى في التخطيط ووضع الاستراتيجيات والبرامج المتعلقة بإدارة التنمية، بتوظيف تكنولوجيات الإعلام والاتصال بشكل إيجابي.

- القطاع الخاص في الجزائر يعوّل عليه كثيرا في المجال التنموي المحلي، باعتباره قطاع ثاني إلى جانب الدولة.

- ضعف مساهمة القطاع الخاص في تحقيق التنمية في ولاية سطيف، وفي الجزائر بشكل عام يعود لمشاكل عديدة، منها:

- سلبيات مناخ الأعمال في الجزائر عموما (البيروقراطية، مشكل العقار...)، وهومن بين الأسوأ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحسب العديد من التقارير الدولية.
- تمركز أغلب نشاطاته في المدن الكبرى.
- ضعف استعماله للتكنولوجيا الحديثة في مجال إدارة أعماله.

– المجتمع المدني هو القطاع الثالث من حيث الأهمية التنموية، غير أن هذا الأمر يعد نسبيا بإسقاطه على حالة الجزائر، بسبب العديد من المشاكل التي تواجهه في مجال أداء أدواره التنموية، ومنها:

- علاقة الهيمنة والتبعية للدولة، وفقدانه للاستقلالية المالية لصالحها.
- يعاني سوء التنظيم، وافتقاره لآليات الحوار والنقاش الداخلي.
- الخوف من الملاحقات القانونية جعل تأثيره هامشي ومحدود.

– لتكنولوجيا الإعلام والاتصال أهمية حيوية في الوقت الراهن نظرا لـ:

- قدرتها في المساعدة على ترشيد صناعة القرارات وعقلنتها.
- الاستجابة إلى القضايا المطروحة والحاجات في مختلف المجالات والمستويات.
- أداة أساسية لتحقيق التنمية والتقدم.

وخرجت الباحثة بمجموعة التوصيات، والتي تقدم تصور حول سبل تأسيس مقاربة حديثة في التسيير المحلي، تقوم على تعزيز مؤشرات الحوكمة المدعومة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وتأخذ بعين الاعتبار تقاسم الأدوار المتوازن بين جميع الفاعلين، لأجل تحقيق الأهداف التنموية المنشودة. وركزت على المستويات التالية:

– على مستوى الدولة:

- تأسيس واقع ملائم لتكنولوجيات الإعلام والاتصال من حيث البنية التحتية والتشريعية والمؤسساتية.
- انتهاج سياسة الانفتاح المتواصل للمؤسسات الرسمية الوطنية منها والمحلية، تعمل على تشجيع الترابط والتفاعل وتعزيز تضافر جهود جميع الأطراف المعنية بعملية التنمية، وترسيخ مبدأ الشراكة الهادفة إلى التنمية المستدامة.

– على مستوى الجماعات المحلية:

- أن تكون أكثر التزاما ببرامج الإصلاح والتحديث، ومراعية لخصوصيات المجتمع المحلي وبيئته المحلية والاقتصادية والاجتماعية والمعرفية.
- اعتماد الأساليب الحديثة في التسيير المعتمدة على التكنولوجيات الرقمية.
- اعتماد الأساليب الحديثة لأجل إعلام المواطنين بما يحتاجونه من معلومات، وتحسين جودة الخدمات المقدمة.

– على مستوى القطاع الخاص:

من الضروري أن ينسق القطاع الخاص مع الدولة للتغلب على العراقيل التي تعيق تنميته، من خلال:

- تحسين مناخ الأعمال، وتشجيع المستثمرين بمساعدتهم في الحصول على التمويل والعقار.
- حث الجماعات المحلية على إقامة مناطق نشاط في محيطها الجغرافي، وتهيئتها بكافة الوسائل، خاصة ما تعلق منها بالتكنولوجيات الحديثة.
- تشجيع القطاع الخاص على القيام بدور حاسم في تثمين المؤهلات وخلق الثروات.

– على مستوى المجتمع المدني:

- يتعين على مؤسسات المجتمع المدني أن تأخذ دورها المطلوب، وتكون عونا للحكومات في إيصال الآراء حول مستوى الخدمات وبيان الأولويات.
- يجب أن يكون عمل المجتمع المدني بتنسيق وتكامل مع الدولة والقطاع الخاص.
- يجب على المجتمع المدني الاستعانة بالتقنيات الحديثة لأجل تفعيل دوره بالشكل المطلوب.

الدراسة الثالثة:

قدم هذا العمل سنة 2007، وهو عبارة عن **ندوة حول التنسيق بين منظمات القطاع العام في عصر اقتصاد السوق والإدارة التضامنية**، في إطار المجلة الدولية للعلوم الإدارية. هذه الندوة بينت أن إصلاحات الإدارة العامة الجديدة في فترة ثمانينات وتسعينات القرن العشرين والتي ركزت على التطوير الهيكلي والمنظمات ذات الأغراض الأحادية أدت إلى المزيد من التفرق في القطاع العام، وهو من بين ما دفع عددا من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إطلاق مشروعات لتعزيز التنسيق والتعاون بين المنظمات، ومعالجة مسائل "الإدارة المستعرضة"، و"إدارة الأجهزة الحكومية بكاملها". ومن مثل هذه المشروعات "مشروع الجهاز الحكومي المتضامن" في المملكة المتحدة، والذي يهدف إلى ضرورة تمتين

الارتباطات بين المنظمات الحكومية الفردية والأهداف الكبرى للحكومة من ناحية، ومع منظمات القطاع العام الأخرى، بالإضافة إلى منظمات القطاعين الخاص والعام من ناحية ثانية. ولذلك تخضع منظمات القطاع العام إلى المزيد من مبادرات التنسيق.

كانت دراسة الصيغ الجديدة والناشئة للتنسيق بين ومن جانب منظمات القطاع العام الموضوع المحوري لاجتماع عام 2006 لفريق الدراسة حول إدارة منظمات القطاع العام في مؤتمر المجموعة الأوروبية للإدارة العامة في ميلان بإيطاليا وقد تمحور السؤال المركزي لفريق الدراسة حول ما إذا كان في الإمكان تجاوز مسارات الإدارة العامة الجديدة نحو جيل ثاني من الإصلاحات يعود فيها المؤشر نحو إعادة اكتشاف النظام الهرمي للسلطة والبيروقراطية ويعيد للدولة دورها، ومن أهم المقالات التي تم عرضها ما يلي:

- المقال المعد من قبل **كوين فير هويست** و**جيرت بوكارت** و**قاي بيترز**، بعنوان **عملية إعادة التنظيم ذات الوجهين: التخصص والتنسيق في أربع دول من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الفترة 1980-2005**، يتضمن عرض عام للموضوع، وتبيين مسارات التخصص والتنسيق في نيوزلندا والمملكة المتحدة والسويد وفرنسا، وتستفسر عن الاستراتيجيات والأدوات التي استخدمتها الحكومات في التنسيق بين منظمات القطاع العام (شبه المستقلة) لضمان توافق أنشطتها مع الأهداف الرئيسية للحكومات، وما إذا كانت تلك الآليات متلائمة مع بعضها.

إن افتراض الدراسة هو أن مبادئ الإدارة العامة الجديدة قد أسفرت عن تفرق وتجزؤ الجهاز الحكومي إلى حد استلزم إعادة تعزيز قدرة التنسيق من خلال آليات تنظيم هرمي متجددة، وآليات تتخذ طابع اقتصاد السوق، وآليات تستند إلى منظومة العلاقات. ولتقييم صحة هذا الفرض، حدد المقال مسيرة التخصص والتنسيق في أربع دول.وتؤيد النتائج الفرضية بالرغم من أن المسارات مختلفة بيّنة وواضحة بين تلك الدول، كما تشير النتائج أيضا إلى عودة لآليات التنسيق الهيكلي من جديد، بالإضافة إلى الأسواق ومنظومات العلاقات.

- المقال المعد من قبل **سيلفيا أولسين**، بعنوان: **التقسيم والتنسيق في قطاع السكك الحديدية الإسكندنافية**، تناول العمل الإدارة العامة الجديدة باعتبارها خدمة من الإصلاحات التي تم تطبيقها في أجزاء عديدة من العالم. وتتضمن الإصلاحات عناصر للمركزية وعناصر للتقسيم.

ويركز العمل على الموازنة بين تلك العناصر بمنظور مقارن من خلال تحليل لقطاع السكك الحديدية في كل دولة من الدول الإسكندنافية على أساس أنه أحد القطاعات التي تعتبر مناسبة لإصلاحات الإدارة العامة الجديدة مثل الخصخصة، والتحول إلى مؤسسات تجارية وتقسيم المنظمات الكبرى إلى وحدات ذات أغراض أحادية، كما تقوم الدراسة بتحليل الإصلاحات في الدول السابقة.

ويقوم الأساس التجريبي للدراسة على تحليل الوثائق واستقصاء نوعي عن طريق المقابلات، وذلك بقصد توجيه الاهتمام نحو فهم المزج بين التقسيم والتنسيق في كل دولة من تلك الدول، وأيضا محاولة تفسير الاختلافات في صيغ المزج بين العنصرين في كل دولة. وتوصلت الدراسة إلى أن هناك اتجاها بالفعل نحو التنسيق الحكومي المتجدد، وأسباب الاختلاف في الموازنة بين إصلاحات الإدارة العامة الجديدة والتنسيق الحكومي يفسر بالاختلافات في التقاليد السياسية والإدارية المتباينة.

- المقال المعد من قبل **توم كريستنس** و**آن ليزفيمريت** و **بيترلاقريت**، بعنوان: **إصلاح إدارات التوظيف والرعاية الاجتماعية: تحديات تنسيق منظمات حكومية متنوعة.** يتناول المقال أحد أهم الإصلاحات الهيكلية الشاملة في التاريخ الإداري الحديث في النرويج والمملكة المتحدة، وتمثل في دمج إدارات التوظيف والضمان الاجتماعي مقترنا بالتعاون الرسمي مع إدارة الخدمات الاجتماعية في الحكومة المحلية. ويعتبر هذا الإصلاح مبادرة "الحكومة بكاملها" موجهة نحو المزيد من القدرة التنسيقية المشتركة للحكومة لحل المشكلات الخطيرة في مجالات السياسات ومستويات الحكومة في نظام حكم متعدد المستويات.

الدراسة الرابعة:

قدمت هذه الدراسة من طرف **رياض منلا محمد** في عام 2005 في جامعة حلب بسوريا لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة الأعمال، جاءت بعنوان: **تجربة الإدارة المحلية في سورية: الواقع والآفاق دراسة مقارنة مع بعض الدول الأوروبية.** تتطرق هذه الدراسة للإدارة المحلية وتطورها في سوريا، ودراسة التنظيم المحلي في الدول المقارنة فرنسا والمملكة المتحدة، وذلك من حيث الشكل والاختصاصات والتمويل والعلاقات المركزية والمحلية في كليهما، مع دراسة ميدانية لتجربة الإدارة المحلية في القطر العربي السوري، مع مقارنتها بتجارب الدول المقارنة.

ومن خلال الدراسة المقارنة توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج تظهر المشكلات والصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية في سوريا، وأهمها:

- المشكلات القانونية: تتمثل أساسا في:
  - قانون الإدارة المحلية يعاني التناقض والتضارب في مواده.
  - عدم وضوح الاختصاصات المنوطة بالمجالس المحلية –تناقض وازدواجية.
  - الزيادة في عدد الإدارات المحلية لا يتناسب مع عدد السكان.
  - المحافظات غير متوازنة في المساحة والسكان، ما يؤثر على تحقيق التنمية بشكل متوازن.
- الرقابة (التشريعية، القانونية):
  - تدخل كبير للسلطات المركزية في أعمال المجالس المحلية، وتضارب مهامها.
  - وجود تضارب وعدم تنسيق بين المجالس المحلية والأجهزة التابعة للإدارات والمؤسسات المركزية.
  - ضعف ثقة أعضاء المجالس المحلية بالمجلس ذاته.
- مشكلات خاصة بتشكيل وتنظيم الإدارة المحلية: وهي عديدة منها:
  - عدم وجود تحليل وتقويم لاتجاهات الرأي العام، أو بادرة من قبل المجالس المحلية لتنظيم ندوات للمواطنين لعرض شكواهم وتطلعاتهم، وعدم وجود أي دور للإعلام، ما أضعف وعي المواطن بأهمية الإدارة المحلية ودورها في عملية التنمية.
  - أعضاء المجالس المحلية بمستوى علمي متدني لا يؤدون ما عليهم، ويفضلون المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.
- المشاكل المتعلقة باختصاصات الإدارة المحلية، إذ الأخيرة لا تقوم بالاختصاصات المنوطة بها، لعدة أسباب، منها:
  - عدم الوضوح في الاختصاصات والازدواجية والتضارب.
  - سيطرة البيروقراطية ومركزية مجالس المحافظات.
  - عدم وجود تعاون وتنسيق بين الأجهزة الحكومية داخل الوحدات الإدارية المحلية وكذا بين المواطنين والمجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية.
  - وجود تداخل وازدواجية في الاختصاصات بين مجالس المحافظة والمجالس المحلية.

- احتفاظ السلطات المركزية بالكثير من الاختصاصات، وإشغال الهيئات المحلية بإجراءات وقضايا روتينية.
- عمل المجالس المحلية بكافة مستوياتها ما هو إلا ذو طابع خدمي وإشرافي وتوجيهي، والطابع الإنتاجي معدوم، ما يؤثر في حل مشكلات المواطن، وفقدان ثقة أعضاء المجالس المحلية.

– المشكلات المتعلقة بتمويل الوحدات المحلية ومنها:

- الموارد المالية غير كافية لضعف المخصصات وضعف المواد الذاتية؛ وسيطرة الحكومة المركزية على التمويل المحلي.
- عدم الاهتمام بتنمية الموارد المالية في مشاريع تزيد فيها.
- عدم وجود برامج تشجع الأثرياء للتبرع للمجالس المحلية.
- عدم وجود تعاون بين المجالس المحلية والقطاع الخاص في مجال الاستثمار.

– المشكلات الخاصة بطبيعة العلاقات بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، حيث:

- لا يوجد أي علاقة بين مختلف المجالس المحلية من المستوى نفسه، وسيما ما يخص مجال التعاون والتنسيق فيما بينهما.
- عدم وجود أي تنسيق وتعاون بين أجهزة الحكومة العاملة في الوحدة المحلية والمجلس المحلي؛
- إن العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية محددة بموجب القوانين والأنظمة، وبالقدر الذي يؤكد عدم تمتع الهيئات المحلية بالاستقلال الكافي.
- تعدد الجهات الوصائية التي تمارس الرقابة على المجالس المحلية.
- التشدد في العلاقات المركزية المحلية المتبعة ولّدت الكثير من المشكلات للإدارة المحلية أهمها تعطيل إمكانية المبادرة والابتكار، والبطء والروتين، وتهميش وإضعاف قدرة الإدارة المحلية من حيث استقلاليتها وقدرتها على تحقيق الخدمة المحلية، بما يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين؛
- عدم الاهتمام بالرقابة الشعبية، ويظهر ذلك من خلال عدم تنظيم ندوات للمواطنين، المنظمات المجتمعية لا تقوم بدورها الرقابي، وغياب الصحافة والإعلام بصفة عامة.

وبعد كل ما رصده الباحث من مشكلات تعاني منها الإدارة المحلية في سوريا توصل إلى نتيجة أنه لا يوجد تكامل ولا تنسيق بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، وهذا ما يشكل عقبة أمام تحقيق

التنمية المحلية، وبالتالي التنمية القومية الشاملة. وقدم الباحث في ضوء الدراسة المقارنة مجموعة من المقترحات والتوصيات لتطوير الإدارة المحلية في سوريا، وأهمها ما يلي:

- مقترحات خاصة بقانون الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية، وأهمها:
- ضرورة الإسراع في تشريع قانون للإدارة المحلية، على أساس تجنب الثغرات والنواقص والتضارب والازدواجية وعدم الوضوح في الاختصاصات.
- يجب أن تكون هناك مواد في قانون الإدارة المحلية تبين كيفية تشكيل كل مستويات الإدارة المحلية، والكادر البشري المعين والمنتخب يجب أن يكون حاصلا على مؤهلات تعليمية تتناسب ومسؤولياته، والتمثيل في المجالس المحلية يجب أن يعكس كل قطاعات النشاط في المجتمع المحلي.

- مقترحات حول تشكيل الوحدات والهيئات المحلية، ومنها:

- تكوين مجالس محلية حقيقية تعبر عن نظام الإدارة المحلية يشارك في أعمالها المواطنون كافة ضمن تمثيل صحيح في كل وحدة محلية.
- رئيس المجلس المحلي هو الممثل الحقيقي لسكان الوحدة المحلية.
- ضرورة تدخل المشرع لإيجاد المزيد من العلاقات الأفقية والعمودية بين المجالس المحلية المختلفة.
- ضرورة الاستفادة المثلى من مبدأ التعاون والعمل المشترك بين الوحدات المحلية بما يساهم في تحقيق التكامل بينها، من خلال التشاور المستمر وتبادل الخبرات والتجارب، والتعاقد لتأسيس مؤسسات مشتركة، واتباع تجربة مجالس الخدمات المشتركة، وتطبيق الدمج متى كان ذلك ضروريا.
- إعادة ثقة المواطنين بمجالسهم المحلية، وبأهمية دورها في تحقيق التنمية المحلية؛
- ضرورة اهتمام المجالس المحلية بالتواصل مع المواطنين.

- مقترحات حول الاختصاصات ومن أهمها:

- منح المجالس المحلية اختصاصات حقيقية ومحددة بدقة وواضحة تخص كل ما يلزم المجتمع.
- ضرورة الاهتمام بمشاركة المواطنين في توفير الخدمات والمرافق، ويجب أن تلعب وسائل الإعلام دورا هاما في هذا المجال لتفعيل التعاون بين المواطنين والمساهمة في تحقيق التنمية المحلية.
- ضرورة تلافي مشكلة الازدواجية في الاختصاص للمجالس المحلية.

- تطوير اختصاصات المجالس المحلية، فلا يجب أن تكون مجرد أداة لأداء الخدمات العامة، بل يجب أن تكون كيانا أساسيا في الإنتاج.
- عدم قيام المجالس بأية اختصاصات تجارية تستهدف الربح، وذلك حتى لا تتنافس مع القطاع الخاص، والقيام بالمشاريع التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها، مع مشاركة الأخير المشروعات بهدف تحقيق الاكتفاء الذاتي.

- مقترحات حول التمويل وأهمها:

- ضرورة تأمين الموارد المالية اللازمة والاستفادة المثلى منها؛
- تخفيف القيود المالية ومنح الوحدات المحلية سلطات مالية أوسع.
- مراعاة الأسس الموضوعية والعدالة في توزيع الموارد المالية، وتوزيع الإعانات الحكومية على أسس ومعايير تعكس الاحتياجات المحلية؛
- ضرورة تحقيق التوازن بين حجم الاختصاصات والإمكانيات المادية للمجالس المحلية.
- تشجيع أهالي الوحدات المحلية على البذل والعطاء.
- مساعدة وتشجيع المجالس المحلية على إقامة المشاريع الإنتاجية المدرة للدخل.

- مقترحات حول العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، منها:

- التخفيف ما أمكن من دور السلطات المركزية في الرقابة وتصريف الشؤون المحلية.
- ضرورة التعاون بين السلطات المركزية والهيئات المحلية.
- تدخل الدولة في أعمال المجالس المحلية بالقدر الذي يحقق توفير الخدمات للمواطنين بقدر متساو في جميع أنحاء الدولة، وبقصد الوصول إلى إقامة توازن اقتصادي واجتماعي بين مختلف أجزائها، وألا يحد هذا التدخل من حرية المبادأة، وألا يمتد إلى الأمور التنفيذية والمسائل الجزائية التي تدخل في شؤون المجالس المحلية؛
- ضرورة الاهتمام بالرقابة الشعبية أكثر من التركيز على الرقابة الإدارية، تفعيلا للديمقراطية، وخلق ثقة بين المواطنين ومجالسهم المحلية، من خلال المنظمات المجتمعية ووسائل الإعلام المختلفة؛
- توحيد الجهة المشرفة على أعمال المجالس المحلية؛
- العلاقة بين مجلس المحافظة ومجالس المدن والوحدات الريفية يجب أن تتمثل في وجود سلطة إشراف غرضها التنسيق بين أعمال المجلس الأدنى ومجلس المحافظة، وفي إطار التوجيه القانوني والتخطيط الفني، والتزويد بالخبراء والأجهزة لأداء فعّال لمهامها.

الدراسة الخامسة:

هذا العمل مقدم من طرف **منصور عوض صالح القحطاني** في المملكة العربية السعودية عام 1994، تحت عنوان: **فعالية التنسيق بين الوحدات المحلية وأثره على برامج التنمية: دراسة تطبيقية على منطقة عسير**. تهدف الدراسة إلى معرفة فعالية التنسيق والتعاون بين وحدات الإدارة المحلية وفروع الوزارات بمنطقة عسير بالمملكة العربية السعودية، وإبراز أهمية التنسيق بين أجهزة المرافق العامة التي تقدم خدمات أساسية للمواطنين، وما يترتب على ذلك من تنمية الكثير من المدن والقرى، وبالتالي تحقيق أهداف التنمية.

أظهرت نتائج الدراسة أن التنسيق بين الإدارات المحلية وفوروع الوزارات بمنطقة عسير يواجه عدد من الصعوبات منها مركزية الإدارة، وعدم توفر المعدات والأجهزة الحديثة التي تساعد على فعالية التنسيق وخاصة في المجالات الفنية، بالإضافة إلى التقاليد القبلية السلبي، ضف إلى ضعف الاتصالات وتبادل المعلومات حول الخدمات والمشروعات، وعدم نضوج الاختصاصات بين الإدارات المحلية، وضعف الدور الذي تؤديه لجنة تنسيق الخدمات الحالية بمنطقة عسير. كما أظهرت النتائج أيضا أن إمارة منطقة عسير تحاول تسهيل وظيفة التنسيق من خلال العمل على تجاوز المعوقات السابقة.

الدراسة السادسة:

قدم هذا العمل من طرف **محمد أشركي** سنة 1993، تحت عنوان: **نظام التنسيق في الإدارة المغربية**، وهو عبارة عن بحث ضمن دراسة بعنوان: تكامل الخدمات البلدية والاجتماعية ووسائل تمويلها، من إصدارات المعهد العربي لإنماء المدن. وبحث مشاكل التنسيق على المستوى المحلي، وتوصل أنها كامنة في مشاكل التنظيم المتولدة من ظاهرة تعدد مراكز اتخاذ القرارات، لوجود عدة إدارات تابعة للدولة وأخرى تابعة للجماعات المحلية، وإن انفراد كل هيئة أو إدارة بفضائها المستقل وغلبة التصورات العمودية يفضي بدون شبكة فعالة للتنسيق، إلى احتمال تضارب البرامج وازدواج الأعمال وعدم اتساقها.

ومن أجل تشريح نظام التنسيق في الإدارة المحلية المغربية، قام بتحليل شبكة التنسيق بين المصالح الإقليمية التابعة للإدارة الحكومية، ثم بين هذه الجماعات المحلية من منطلق الوعي بأهمية التنسيق كشرط أساسي لتحقيق التنمية، وهذا ما دفع السلطات العامة إلى العناية به منذ الاصلاحات الأولى التي أقدمت عليها بعد استرجاع البلاد واستقلالها. ويتبين من الرصد التاريخي لمسألة التنسيق

الإقليمي أن النصوص التشريعية قد طورت بالتدريج الوسائل الضرورية لنهوض العامل بهذه المسؤولية، وتتمثل في وسائل هيكلية ورقابية ومالية.

- الوسائل الهيكلية، وهي مجموع الأجهزة التي يتصرف فيها العامل لتوجيه وتنسيق العمل على الصعيد الإقليمي، وتتمثل في اللجنة التقنية الإقليمية وفي اللجان القطاعية المتخصصة.
- الوسائل الرقابية، المسؤولين الإقليميين لم يعترف لهم المشرع بسلطة رئاسية كاملة، بل اقتصر على منحهم بعض الصلاحيات شبه الرئاسية، فالمسؤول الإقليمي يراقب تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام الإقليمي.
- الوسائل المالية، يسمح للعامل الإقليمي بتنسيق مجمل اعتمادات الاستثمار الملتزم بها والقيام ببرمجة المشاريع ومراقبة الأشغال في إطار احترام توجهات تصميم التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أما بالنسبة للتنسيق بين الجماعات المحلية والمصالح التابعة للدولة، هو الآخر حتمي ويكمّل التنسيق بين المصالح الإقليمية التابعة للإدارة الحكومية. الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، وكل جماعة أخرى تحدث بالقانون. وليس في وسع الجماعات المحلية النهوض بالمهام الموكلة إليها إذا لم تتعاون وتنسق مع المصالح التابعة للوزارات على الصعيد الإقليمي. وثمة سبل متعددة لتحقيق هذا التنسيق سواء على الصعيد الإقليمي أو المحلي، وتلعب سلطة الوصاية دورا حيويا في هذه العملية، كما يلي:

- على الصعيد الإقليمي، يقع بين المنتخبين والإدارات التابعة للدولة على الصعيد الإقليمي، عن طريق اللجنة التقنية الولائية، فضلا عن بعض المجالس واللجان المتخصصة.
- على الصعيد المحلي، هو نسيج آخر من العلاقات يمتد بين المجالس الجماعية –الخلايا الدنيا– وبين المصالح التابعة للدولة عن طريق وسائل مختلفة وفي ميادين متعددة، كما يلي:

- طرق التنسيق: نهوض المجالس الجماعية بأعباء التنمية المحلية وتقديم خدمات للسكان بشكل مرضي يستدعي في كثير من الأحيان الاستفادة من المساعدة التقنية للمصالح التابعة للدولة، مما يتطلب الاتصال والتشاور والتكامل بينها وبين هذه المصالح. وقد حدد المشرع من خلال "ميثاق التنظيم الجماعي" الطرق التي يتحقق من خلالها الاتصال والتكامل والتنسيق بين الجماعات والمصالح التابعة للدولة. وهذا بالإضافة إلى أجهزة أخرى ألا وهي اللجان المشتركة، والتي تمتاز

بكونها تضم المنتخبين إلى جانب موظفي الدولة؛ مما يتيح تعاونا مثمرا وتنسيقا ناجحا بين الإدارات المنتخبة والإدارات المعينة.

- ميادين التنسيق: العديد من الخدمات لا يمكن تقديمها للسكان إلا إذا وضعت البلديات والمصالح التقنية للدولة يدا في يد ويظهر ذلك بشكل واضح في ميادين عدة كالتعمير والبناء والمحافظة على الصحة العمومية.

إن التمعن في التجربة المغربية في مجال التنسيق الإقليمي والمحلي تظهر وجود بعض الصعوبات التي تعترض التنسيق وتقلص من نجاحه ونجاعته. وتتمثل هذه الصعوبات بالخصوص في:

- النقص في انتشار المصالح الخارجية للوزارات.
- نقص الوسائل البشرية والمادية.
- عدم ملائمة الآليات القانونية.

وهكذا فإن نجاح التنسيق الإقليمي رهين بـ:

- دعم اللاتركيز الإداري في هياكله ووسائله المادية والبشرية.
- تحسين الآليات القانونية الموضوعة رهن إشارة المسؤول عن التنسيق على المستوى المحلي، مما يخلق شروط أفضل لاضطلاع الجماعات المحلية بمهامها التنموية.
- الفاعلين المحليين مدعوون إلى التشارك والتنسيق لأن تحقيق التنمية الإقليمية والمحلية وتحسين الخدمات المقدمة للسكان لرهينة– إلى جانب عوامل أخرى– بتنسيق فعّال وناجح.

الدراسة السابعة:

قدمت هذه الدراسة في 1986 من طرف **عزاوي عبد الرحمان** في جامعة الجزائر معهد العلوم القانونية والإدارية ابن عكنون للحصول على ماجستير الإدارة والمالية بعنوان: **مجلس التنسيق الولائي.** تدور هذه الدراسة حول مجلس التنسيق الولائي كإطار تنظيمي للتنسيق والتكامل بين مهام أجهزة الحزب وأجهزة الدولة على المستوى المحلي الولائي، علاوة على التنسيق بالمفهوم الإداري، باعتباره إحدى العمليات الإدارية، وعلى مستوى الجماعات المحلية، والتي لا يمكن أن تبقى محايدة أو منعزلة عن الوسط الموجود فيه، فلابد أن يرتبط بالنظام السياسي الذي يستند عليه ويوجد داخله.

قام الباحث بدراسة مجلس التنسيق الولائي من حيث أصل التجربة في إنشائه وأسباب ذلك، ومن حيث صلاحياته وتنظيمه وتكييفه وتحديد طبيعته، وعلاقته بغيره من الأجهزة الأخرى على المستوى المحلي. وتوصل الباحث إلى ما يلي:

- إن مجلس التنسيق الولائي يعبر عن مرحلة من مراحل التنظيم التي بلغتها المجموعات المحلية الجزائرية في إطار مسيرة تنظيم وتطوير بدأت منذ السنوات الأولى للاستقلال، وهي مستمرة كون السياسة الإدارية عرضة للتعديل والتغيير والإضافات والإصلاحات تبعا للظروف المستجدة والأهداف المراد تحقيقها، ومراحل التنظيم التي بلغها تنظيم معين، مما يستلزم بالضرورة إجراء تعديلات بحجم متطلبات التنمية المستجدة، بجوانبها المختلفة الإدارية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية.
- الهدف الرئيسي لمجلس التنسيق الولائي هو التكامل والتنسيق بين مهام ونشاطات أجهزة الحزب والدولة على المستوى المحلي، التنسيق بخلفياته السياسية والقانونية والتنظيمية، وهذا ضمانا لتكامل مهامهما من أجل تحقيق أهداف التنمية المحلية، وبالنتيجة الوطنية، دون أن يحدث أي تداخل أو تجاوز للصلاحيات.

- مجالس التنسيق (هيكليا ووظيفيا) أوجدت إطارا قانونيا لعلاقة التكامل والتنسيق بين مهام الحزب– نظام الحزب الواحد في الجزائر– والدولة على المستوى المحلي.
- لقد أعطت هذه المجالس –من حيث المبدأ– دفعا جديدا لمبدأ اللامركزية، تجربة مجالس التنسيق إجمالا إيجابية، حيث خلقت أطر وآفاق جديدة للحوار والعمل الجماعي، وتجسيد وبلورة فكرة أو مبدأ القيادة الجماعية، وكذا الربط بين القمة والقاعدة، وغير ذلك من الأدوار التي قامت أو من المقرر أن تقوم بها هذه المجالس التنسيقية.

ورغم النتائج الإيجابية للمجالس التنسيقية، ولكنها مع ذلك لا زالت دون مستوى الأهمية المعقودة عليها، وهذا لعدة عوامل، أهمها:

- التركيبة البشرية لمجلس التنسيق الولائي لا تتضمن تمثيلا لبعض التنظيمات والسلطات الهامة على مستوى الولاية.
- ضعف فعالية مجالس التنسيق أمام السلطة الوصائية.
- سوء تنظيم اللجان التقنية (مؤقتة أو دائمة) التي تنشئها مكاتب التنسيق.

- الغموض في بعض المسائل التنظيمية والوظيفية لمجالس التنسيق، خاصة دور رئيس مجلس التنسيق الولائي، وأيضا البلدي.
- ضعف مجالس التنسيق الولائية والبلدية أمام مكاتبها لضعف تأطيرها خاصة في المدن الصغرى والمناطق النائية.
- اعتبار بعض المصالح الممثلة بمجلس التنسيق الولائي –والبلدي– النقد الموجه إليها من خلال الاجتماعات تدخلا مباشرا في صلاحياتها الإدارية، ما قد يؤدي إلى التهرب من المسؤولية، أو عدم الاكتراث لدور مجلس التنسيق، خاصة لو صحب ذلك عدم فهم أو تفهم حقيقي لفكرة العمل الجماعي المبني على الحوار والنقد البنّاء.
- التنسيق داخل مجالس التنسيق يتوقف في كثير من الأحيان على نوعية وروابط العلاقات الشخصية والاحترام المتبادل بين المسؤولين.
- صلاحيات المجالس التنسيقية الولائية والبلدية تكاد تكون نفسها صلاحيات المجالس الشعبية والولائية في مجال التنمية بجوانبها المختلفة.
- النصوص المنظمة لسير أعمال مجالس التنسيق لا تنص على كيفية اتخاذ القرارات.
- عدم نشر قرارات مجالس التنسيق البلدية والولائية في مصنف خاص بالقرارات الهامة الصادرة على مستوى هذه المجالس.
- عدم خضوع أعمال مجالس التنسيق الولائية والبلدية للمراقبة من قبل جهة معينة.

وقدم الباحث مجموعة من الاقتراحات لضمان فعالية مجالس التنسيق الولائية والبلدية، أهمها ما يلي:

- تمثيل كافة التنظيمات التي لها دور تنموي في مجالس التنسيق الولائية والبلدية.
- تعديل قانوني الولاية والبلدية بما يتماشى والأوضاع النظامية، وخاصة وظيفة المراقبة التي تقوم بها مجالس التنسيق.
- تدعيم قنوات الاتصال والمعلومات على المستوى المحلي.
- الاهتمام بتنظيم وإدارة اللجان التقنية والاستفادة من نتائج دراساتها.
- تدعيم دور كل من رئيس مجلس التنسيق الولائي والبلدي وصلاحياتها في إصدار التعليمات إلى أعضاء المجلس التنسيقي، وكذا اطلاعهما على المعلومات الضرورية التي تسهل القيام بمهامهما.

- العمل على انسجام العلاقات الموضوعية بين أعضاء مكاتب التنسيق على المستوى الداخلي، وإزالة أسباب والتناقضات.
- تحديد وضبط العلاقة (وظيفية، رقابة، مصادقة، إعلام، تعاون) بين مجالس التنسيق البلدية ومجلس التنسيق الولائي.
- احترام الاختصاصات المخولة للمجالس الشعبية المحلية.
- التزام جميع أعضاء مجالس التنسيق عن قناعة بضرورة تطبيق القرارات المتخذة بالإجماع أو الأغلبية المطلقة وتنفيذها كل حسب الاختصاص.

صعوبات البحث:

وتتجلى الصعوبات التي واجهت إنجاز البحث في تعدد شركاء التنمية المحلية والرغبة في إحاطة كل شريك بنصيبه من البحث، إبرازا لأهمية دوره. بالإضافة إلى ظروف شخصية شكلت تحديا كبيرا للباحثة لإنجاز البحث.

الفصل الأول:

التأصيل النظري للإدارة المحلية

تمهيد:

عرفت الإنسانية الإدارة منذ بداياتها، منذ احتاج الإنسان إلى ضم مجهوده إلى جهد الجماعة لتلبية مختلف حاجاته التي لم يتمكن من تلبيتها بنفسه، غير أن تلك الإدارة كانت عاجزة عن تلبية الحاجات المتزايدة في التنوع والتطور لهذا الإنسان، فظهرت الإدارة الحكومية كأداة في يد الدولة للوفاء بتلك الحاجات. مع الاتساع الكبير في نطاق العمل الحكومي، ازداد عبء الحكومات، أضف إلى زيادة رغبة الناس في مشاركة الحكومة في الوفاء بحاجاتهم وتنمية مجتمعاتهم، فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام الإدارة المحلية.

الإدارة المحلية ليست ابتكارا حديثا للإنسان بل إنها لازمت البشرية منذ القدم وحتى الآن، باعتبار أنها نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين لحل مشاكلهم وتنظيم حياتهم على نحو يحقق الحرية والرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي.

يهتم الفصل الأول من هذا البحث بالتطرق للإدارة المحلية، من خلال التعرض في المبحث الأول إلى أشكال التنظيم الإداري ومكانة الإدارة المحلية فيه، فيما خصص المبحث الثاني لماهية الإدارة المحلية، ليتم في المبحث الثالث التطرق لنظام واختصاصات الإدارة المحلية وتطورها.

المبحث الأول: أشكال التنظيم الإداري للدولة ومكانة الإدارة المحلية فيه

تتحدد الإدارة المحلية بمجموعة من المفاهيم الإدارية والسياسية، وأول هذه المفاهيم المركزية الإدارية ومن ثم اللامركزية الإدارية، وهما صورتان للتنظيم الإداري في الدولة، وأسلوبان للنهوض بالوظيفة الإدارية.

المطلب الأول: المركزية الإدارية:

سيتم التطرق إلى مفهوم المركزية الإدارية، وعوامل وظروف الأخذ بها، بالإضافة إلى تقديم المركزية الإدارية.

أولا: مفهوم المركزية الإدارية

المركزية كمفهوم عام تدل على التوحيد وعدم التجزئة. يعتبر النظام مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات أو اتخاذ القرارات بواسطة سلطة مركزية واحدة في الدولة، تتولى مباشرة الشؤون الوطنية والمحلية بنفسها أو بواسطة المرؤوسين في إطار ما تضعه من قواعد. إن المركزية بالمعنى السابق ترتبط بجوانب سياسية واقتصادية وإدارية.

المركزية الإدارية تعني تجميع وحصر السلطة التي تخولها الوظيفة الإدارية بين أيدي الحكومة المركزية، بشكل يؤدي إلى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في أرجاء الدولة. تباشر الحكومة المركزية هذه الوظيفة إما بنفسها أو من خلال موظفين وهيئات تابعة وخاضعة لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية[1].

ومن مفهوم المركزية الإدارية يمكن استنتاج أن هذه الأخيرة تتأسس على ثلاثة أركان ينبغي أن تتوفر لكي يتحقق هذا النمط الإداري، وهي:

- **حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية:** يتحقق هذا الركن عندما تستأثر الأجهزة الإدارية المركزية بسلطة اتخاذ القرار النهائي في جميع الشؤون التي تتضمنها الوظيفة الإدارية[2]،
- **التبعية الإدارية المتدرجة:** تعني خضوع جميع الإدارات والهيئات المركزية وتبعيتها لسلطة واحدة هي السلطة المركزية، بحيث ترتبط بها برباط التدرج الإداري،

---

[1]– أحمد خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في النظم المحلية: دراسة مقارنة: المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن**، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1988، ص. 19.

[2]– أحمد صقر عاشور، **الإدارة العامة المقارنة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص. 309.

- **السلطة الرئاسية:** يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع. وليست السلطة الرئاسية امتيازا أو حقا مطلقا للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة[1].

ثانيا: عوامل وظروف الأخذ بالمركزية الإدارية

لقد تبنت الدولة الحديثة في أول نشأتها الاتجاه المركزي في السياسة الإدارية انطلاقا من "نظرية الحق الإلهي المستندة إلى النظام الملكي المطلق الذي ينحدر بناؤه الدستوري طبقا لمبدأ تركز السلطات[2].

إن الدولة القديمة طبقت التركيز الإداري المطلق والجامد في نطاق اختصاصها ووظائفها الإدارية، وكان موظفو الدولة على مختلف مستويات ودرجات النظام الإداري مجرد أدوات وآلات فنية تنفيذية بحتة لا تبتكر وتخلق جديدا في عالم الوظيفة الإدارية للدولة. وترجع أسباب سيادة نظام التركيز الإداري المطلق والجامد في القديم إلى[3]:

- الدولة القديمة لم تكن تضطلع بوظائف إدارية معتبرة (دولة حارسة)؛
- جل اهتمامات سلطة الدولة كانت تتمركز حول وظيفة الحكم، وتثبيت دعائم وبناء الدولة القوية الموحدة والخروج من فوضى الإقطاع والتخلص من الصراعات الدستورية والسياسية؛
- جو الفوضى الدستورية والسياسية والاجتماعية جعلت الرأي العام يتقبل أولوية وظيفة الحكم على وظيفة الإدارة، فلم تكن هناك تطلعات ورغبات قوية للشعوب في المطالبة بحق المشاركة في إدارة وتسيير شؤونها الإدارية بديمقراطية لامركزية.

إذن، نشوء دولة قومية موحدة اقترن بالأخذ بالمركزية الإدارية الكاملة وتركيز السلطات والأنشطة العامة في الدولة كوسيلة لتحقيق وحدة الدولة. وإذا كانت هناك ضرورة للأخذ بأسلوب المركزية الإدارية في بداية نشوء الدولة، فلا تزال هناك ظروف وعوامل تقتضي تطبيق هذا الأسلوب الإداري، منها[4]:

---

[1]– عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 15.

[2]– عبد العزيز صالح بن حبتور، **الإدارة العامة المقارنة لطلبة الدراسات العليا**، الدار العلمية الدولية، الأردن، 2000، ص. 230.

[3]– عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري**، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. ص. 201–202.

[4]– محمد نصر مهنا، **تحديث في الإدارة العامة والمحلية**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص. 109.

- اعتبارها وسيلة لدحر النزاعات الإقليمية أو الطائفية والقبلية وإذابتها في نسيج قومي موحد من خلال تقوية أجهزة الدولة المركزية وتركيز سلطاتها؛
- إن ظروف الأزمات ذات الطابع القومي (حالات الحرب والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية، والاضطرابات السياسية والاجتماعية) التي تمر بها الدول تدفعها في كثير من الأحيان إلى سحب صلاحيات الأجهزة والوظائف الأدنى وتركيز السلطات في المستويات القيادية العليا للجهاز الحكومي بما يضمن صدور قرارات تفي بالاعتبارات القومية والمصلحة العليا للدولة؛
- إن التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكبرى التي تمر بها المجتمعات يتم القيام بها من خلال برامج، كثيرا ما تقتضي نوعا من التوجيه والسيطرة والرقابة المركزية على مختلف أجهزة الحكومة المنوط بها تنفيذ هذه التحولات العميقة في المجتمع، فمثل هذه التحولات تقتضي توافر رؤية قومية شاملة، كما تقتضي التنسيق على المستوى القومي بين مختلف أنشطة وبرامج الحكومة وهذا لا يتحقق إلا بتطبيق درجة عالية من المركزية؛
- تميل الحكومة في المجتمعات التقليدية التي يغلب على المجتمع فيها طابع العلاقات العائلية والشخصية وطابع التسلط والاستبداد للاتجاه إلى درجة عالية من المركزية.

كما تجدر الإشارة إلى أن الدولة المتقدمة بصفة عامة تتجه نحو اللامركزية الإدارية، بينما تتجه الدول النامية نحو النظام الإداري المركزي، وهذا يرجع إلى عوامل عدة، أهمها[1]:

- الدول النامية والحديثة الاستقلال تسعى جاهدة للحصول على الاعتراف بكيانها في المجتمع الدولي، الذي لا يفعل ذلك إلا إذا تأكد له أن الدولة النامية قد بسطت سيادتها على الأرض والشعب وهذا لا يتحقق إلا في وجود مركز قوي للسلطة؛
- عملية التنمية قد تكون أحد الدوافع الأساس المهمة في الاتجاه نحو المركزية، فلا توجد دولة نامية يمكنها أن تحطم عوامل التخلف، دون الاحتفاظ بمركز واحد للسلطة القادر على التغيير في إطار التخطيط القومي الشامل.

[1]– عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.239.

ثالثا: تقدير المركزية الإدارية

يمكن التساؤل عن مدى صلاحية المركزية الإدارية كأسلوب لممارسة النشاط الإداري ولقيادة كل شيء من المركز، ولمعرفة الإجابة عن هذا التساؤل تقضي معرفة مزايا التنظيم الإداري المركزي، وما يؤخذ عليه بالمقابل من سلبيات وعيوب. إن ما قيل في مزايا المركزية الإدارية يمكن حصر أهمها فيما يلي:

- تحقق المركزية الإدارية وحدة النظام الإداري في الدولة– توحيد النظم والإجراءات التي يقوم عليها العمل الحكومي، وتوحيد المعايير التي تقوم عليها تصرفات العاملين نظرا إلى وحدة المصدر الذي تنبثق منه؛ مما يؤدي إلى وجود وسهولة التنسيق والتجانس بين جميع الإدارات والهيئات والمرافق العامة في الدولة من ناحية و سهولة فهمها والإحاطة بها من قبل الموظفين والمواطنين من ناحية أخرى[1].
- الإدارة المركزية تمتلك الخبرة والمعرفة المكتسبة بتجربتها الكبيرة على اتخاذ القرارات الأفضل ورسم السياسات والتحكم بالاستراتيجيات[2].
- يساهم التطبيق السليم للامركزية الإدارية في تقليل النفقات العامة والاقتصاد فيها.[3]
- كما أنه على المستوى المحلي تحقق المركزية الإدارية المزايا التالية[4]:

– التعامل مع المستويات والوحدات المحلية والفرعية كافة على أسس متساوية، وخلق حالة من التوازن بين المدن و الأرياف وتحقيق الاستفادة من الثورة الوطنية؛

– المرونة في الاستفادة من مقومات وعناصر العمل من مصادر مالية، وبشرية، وتنظيمية ونقلها من المناطق الأكثر وفرة وتقدما للمناطق الأكثر نقصا وحاجة، سيما الطاقات الفنية والإبداعية التي تكون عادة قليلة على المستوى المحلي؛

– حث المجالس والهيئات المحلية على تطوير أعمالها، وسهولة قياس درجة التميز بين الوحدات المحلية بسبب تجانس الظروف والإمكانات؛

---

[1]– موسى خليل، **الإدارة العامة: المبادئ، الوظائف، الممارسة**، مجد المؤسسة الجامعية للطباعة والنش، بيروت، 2005، ص. 101.

[2]– موسى خليل، المرجع نفسه، ص.101.

[3]– محمد علي الخلايلة، **الإدارية المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة**، دار الثقافة، عمان، 2009، ص. 31.

[4]– محمد العواجي، **الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية: المفاهيم والتطبيق**، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1986، ص. ص. 1009–1010.

– القدرة على الدمج أو إعادة التنظيم أو التعاون بين الوحدات المحلية بغرض تحقيق فاعلية أكبر؛

– تحقيق التخطيط الإقليمي والنمو المتكافئ والتحكم في نمو المدن وتوزيع السكان، والتحكم بالهجرة الداخلية و التحديث على مستوى الوطن.

ورغم ما قيل في مزايا المركزية، فإن لها عيوب و أبرزها ما يلي:

- عدم ديمقراطية الأسلوب المركزي لأنه لا يعطي للمواطنين الفرصة لاختيار من يمثلهم و يتولى إدارة مرافقهم المحلية، و بالتالي لا يساهم الأسلوب الإداري المركزي في ترسيخ النهج الديمقراطي على المستوى المحلي، و يحول دون تقدم الوعي لدى سكان الأقاليم المحلية[1]؛
- المركزية الإدارية تؤدي لازدحام السلطات المركزية نتيجة تدفق كل الشؤون عليها لتقدم بمعالجتهم، وهذا يسبب زيادة أعباء عمل موظفي السلطة المركزية، وبطء اتخاذ القرارات؛
- بطء و تعقيد في أداء الخدمات التي تقدم للمواطنين، وبالتالي تعطيل مصالحهم[2]؛
- هيمنة المركزية على أمور بعيدة عنها تخص الأقاليم يسبب:

- عدم ملائمة القرارات الإدارية المركزية في كثير من الأحياء للواقع المحلي لعدم إلمام متخذيها باحتياجات سكان الوحدات المحلية وظروفهم وحقيقة المشاكل والصعوبات التي يواجهونها[3]؛
- تعطيل قدرات وفاعلية الوحدات المحلية في اختيار أفصل الأساليب لتنفيذ القوانين، والخطط، والمشروعات[4]؛
- حرمان الوحدات المحلية من التعامل مع مشكلاتها وفق خصوصياتها[5]؛
- جعل الأجهزة المحلية كيانات مشلولة، إشكالية تنتظر الحلول دوما من المركز[6]؛
- عدم تشجيع روح الابتكار والإبداع والقدرة على التصرف والمبادرة بين رؤساء المستويات الدنيا[7]؛
- عدم الاهتمام بتدريب وتنمية قدرات رؤساء المستويات الإدارية الدنيا واعدادهم لتولي أدور قيادية في المستقبل وعدم تأهيلهم لحل المشاكل المتوقعة، وبالتالي هبوط الروح المعنوية لديهم[1]؛

---

[1]– محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص. 32.

[2]– رفعت أحمد السبع، **علم الإدارة العامة والإدارة المحلية**، ترجمة دسوقي كمال، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص.88.

[3]– محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص32 .

[4]– عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص. ص. 240–241.

[5]– مصطفى الجندي، **الإدارة المحلية واستراتيجياتها: الجذور التاريخية، الفلسفة، الإدارة المحلية والتنمية استراتيجية جديدة لتقسيم الجمهورية إلى أقاليم إدارية اقتصادية**، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص.ص.166–167.

[6]– عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع نفسه، ص. 240.

[7]– موسى خليل، مرجع سابق، ص. 102.

- حرمان سكان الأقاليم من المشاركة في إدارة وتطوير أقاليمهم[2]؛
- تركيز المشروعات الكبيرة في العاصمة والمدن الكبرى، وإهمال باقي الوحدات المحلية في الدولة لعدم مشاركة موظفيها في اتخاذ القرارات المتعلقة بإقامة مثل هذه المشاريع[3].

بناء على ما سبق، النظام الإداري المركزي الذي طبق في معظم دول العالم لأنه كان متفقا مع اتجاه الدولة الحديثة، بل وكل المزايا التي تضمنها المركزية الإدارية جعلت منها أسلوبا صالح التطبيق تبعا لظروف ومتطلبات وجود الدولة الحديثة واستمرارها. أما بعد تغير الظروف واستقرار الدولة، وانتشار النظم الديمقراطية، وازدياد واتساع الوظائف و الأعباء الإدارية للدولة المعاصرة، أصبح من المستحيل الاستمرار في تبيني المركزية كأسلوب وحيد لتسير جهاز الوظيفة الإدارية في الدولة رغم مزاياها.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية:

سيتم التطرق إلى مفهوم وأشكال اللامركزية الإدارية، وأركانها، وأساليب التنظيم الإداري اللامركزي وتحديد عوامل وظروف الأخذ باللامركزية الإدارية.

أولا: مفهوم وأشكال اللامركزية الإدارية:

اللامركزية كمفهوم عام تعني ذلك الأسلوب الإداري الذي يشير إلى توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات اعتبارية أخرى.

اللامركزية كما يقول "فايول– Fayol": " كل ما يزيد من أهمية المرؤوس يعتبر شكلا من أشكال اللامركزية وبالعكس كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلا نحو المركزية "[4].

تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، اللامركزية بصورة عامة على أنها: " نقل واجبات ومسؤوليات عامة من مستوى أعلى للحكم إلى مستوى أقل حتى تكون قريبة من المواطن"[5].

---

[1]– موسى خليل، المرجع نفسه، ص. 102.

[2]– عبد الغني بسيوني عبد الله، **التنظيم الإداري: دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي: الأسس، المبادئ، النظم، الأساليب والتنظيم غير الرسمي: الماهية، الأشكال، المصادر، العلاقة بالتنظيم الإداري الرسمي**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص.83.

[3]– محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص32.

[4]– علي شريف، **إدارة المنظمات الحكومية**، الدار الجامعية، الإسكندرية،1999 ، ص. 342.

[5]– بيتر همفريز و أورلا أودنيل، **القيادة في خدمة عامة لا مركزية: بعض الدروس من التجربة الايرلندية** ، ندوة حول اللامركزية كمفهوم في إصلاحات القطاع العام: الملامح والتأثير والدلالات، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، مجلد رقم 13، العدد رقم 1 (الإصدار العربي)، معهد التنمية الإدارية، الإمارات العربية المتحدة، مارس2007، ص.111.

كما يمكن تعريفها: "اللامركزية هي نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة أو إلى القطاع الخاص"[1].

إذن، **اللامركزية هي أسلوب في العمل الإداري قد يقوم على توزيع أو نقل سلطات واختصاصات عامة من الحكومة المركزية إلى شخصيات اعتبارية أخرى.**

إن للامركزية أبعاد مختلفة، فهناك اللامركزية السياسية، واللامركزية الاقتصادية، واللامركزية المالية، واللامركزية الإدارية.

" اللامركزية الإدارية تعني تفويض سلطات المركز إلى الوحدات والوظائف الأدنى في الجهاز الإداري، وتعني تمتع هذه الوحدات والوظائف بسلطة وصلاحية صنع القرار والتصرف المستقل وفق ما يمليه تقديرها للحالات والمشكلات التي تواجهها"[2].

"النظام الإداري اللامركزي هو ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي وجغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي – مصلحي – من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وانجازها"[3].

"اللامركزية الإدارية تتضمن نقل مسؤوليات التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي"[4].

وحسب ما سبق، يمكن أن تأخذ اللامركزية الإدارية ثلاثة أشكال رئيسية[5]:

---

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية في الحكم والتنمية الفلسفة والأهداف، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص. ص. 2-3.

[2]– محمد نصر مهنا، **الإدارة العامة الحديثة: تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998، ص. 148.

[3]– عمار عوابدي، مرجع سابق، ص.12.

[4]– سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص.ص. 3-4.

[5]– سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص.ص. 4-5.

- **عدم التركيز الإداري:** يعتبر أسلوبا مخففا لتطبيق المركزية الإدارية، لكن البعض يراه كخطوة وبداية لتطبيق اللامركزية الإدارية، وعليه يعتبر الشكل الأضعف للامركزية. ويستخدم غالبا في الدولة البسيطة.وهو مجرد توزيع لسلطة صنع القرار ونقل المسؤوليات المالية والإدارية من موظفي الحكومة المركزية إلى المستويات المختلفة لها.
- **التفويض:** وهو الشكل الذي من خلاله تنقل الحكومة المركزية مسؤولية صنع القرار، وإدارة الوظائف العامة إلى منظمات شبه مستقلة (مشروعات عامة، هيئات إسكان ونقل، وحدات تعليمية، وحدات التنمية الإقليمية)، فهي لا تخضع بالكامل لمراقبة الحكومة المركزية، ولكنها مسؤولة أمامها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التفويض لا يعطي سلطة أصلية، كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت شاء، بل أنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فرضها في نفس الوقت الذي فوض فيه.[1]
- **النقل:** يتحقق هذا الشكل عندما تنقل الحكومة وظائف تنقل سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى وحدات حكم شبه مستقلة ذات وضع خاص، فالنقل يحول المسؤوليات عن الخدمات إلى البلديات التي تنتخب ممثلين ومجالس خاصة بها، تحصل إيراداتها الخاصة ولها سلطات مستقلة في صنع القرار والاستثمار. طبق النقل في العديد من الدول مثل: بولندا، وجنوب إفريقيا، وأوغندا، وفنلندا، واستراليا.

إذن، يمكن اعتبار أشكال اللامركزية الإدارية بهذا الترتيب: عدم تركيز، تفويض، نقل، مراحل تطور لنظام اللامركزية الإدارية، لأن في كل مرحلة تتدعم سلطات ومسؤوليات الهيئات المحلية، بشكل يعزز من دورها، ويزيد من فعاليتها.

ثانيا: أركان اللامركزية الإدارية:

اللامركزية الإدارية ضرورة إدارية فرضتها ظروف الدولة المعاصرة وحاجات الناس. تتأسس اللامركزية الإدارية عموما على ركنين أساسيين هما[2]:

- **الاعتراف بالشخصية المعنوية:**

يؤكد الفقه القانوني على عد الشخصية المعنوية ركن جوهري، وأساس قيام نظام اللامركزية الإدارية. الشخصية المعنوية: "هي مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء)، تتكاثف

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق،. ص. 3

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص. ص. 134-135.

وتتعاون، أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية، أي القدرة على اكتساب الحقوق، وبالمقابل التحمل بالالتزامات"[1].

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية تترتب عليها مجموعة من النتائج: هي ذمة مالية مستقلة، الأهلية في التصرف، والحق في التقاضي، ووجود هيئة خاصة بالشخص اللامركزي تمثله[2].

إن النتائج السابقة تجسد مظاهر استقلال الشخص المعنوي، بل أن جوهر اللامركزية الإدارية وهو توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص اللامركزية، لا يمكن أن يتحقق إلا بالاعتراف بالشخصية المعنوية للأشخاص اللامركزية، " لأنه لو حصل توزيع للوظيفة الإدارية على هيئات ليست لها الشخصية المعنوية، فستكون هذه الهيئات مجرد كيانات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية، أي تابعة للشخص المعنوي الوحيد وهو الدولة، ومن ثم نكون إزاء " عدم تركيز إداري " وهو صورة مخففة للمركزية، ولا نكون في ظل اللامركزية"[3].

- **خضوع الأشخاص اللامركزية لرقابة إدارية لا تلغي استقلالها:**

إن استقلال الهيئات اللامركزية استقلال أصيل مصدره الشرع، لكنه لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى انعدام كل علاقة بين هذه الهيئات والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف " بالرقابة الإدارية.

إن المقصود بالرقابة الإدارية: "مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"[4].

تمارس الهيئات اللامركزية المصالح التي تستقل بها تحت إشراف السلطة المركزية بصورة أداة قانونية هي الرقابة الإدارية، والتي تسمح بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية. الرقابة الإدارية ضرورة حتمية للمحافظة على وحدة الدولة، وكذا حماية المصالح العامة، ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري.

---

[1]– محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص. ص. 15-16.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 134.

[3]– محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص. 135.

[4]– عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 177.

ثالثا: أساليب التنظيم الإداري اللامركزي:

في ظل التنظيم الإداري اللامركزي يوجد شخص معنوي واحد هو الدولة، وتتعدد أشخاص القانون العام عند الأخذ باللامركزية الإدارية، باعتبارها تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة لمنحها الشخصية المعنوية، ويتحدد اختصاصها إما على أساس إقليمي أو على أساس مرفقي.

1- أسلوب اللامركزية الإقليمية:

يقوم أسلوب اللامركزية الإقليمية على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية محددة. ولقد تعددت التسميات التي تطلق على اللامركزية الإقليمية لاختلاف تطبيق الدول لها، فسميت[1]:

- **اللامركزية الإقليمية:** نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه؛
- **الإدارة المحلية:** لتمييزها عن الإدارة المركزية، ولأن نشاطها محلي وليس قومي؛
- **المجموعات المحلية:** للدلالة على نفس الفكرة السابقة؛
- **الحكم المحلي:** لتمتعها باستقلال واسع عند الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، بالرغم من أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية. وهو مصطلح ونظام تأخذ به بريطانيا والدول التي اتبعت نظامها؛
- **المجالس المحلية المنتخبة:** لكون جهازها التمثيلي منتخب من قبل السكان.

يتجسد أسلوب اللامركزية الإقليمية من خلال الاعتراف من جانب المشرع بالشخصية المعنوية المستقلة طبقا لاعتبارات إقليمية، تتمثل في بروز مصالح متميزة عن المصالح القومية، تستوجب الاعتراف بها، والعهد إلى سكان الإقليم بتولي إدارتها عن طريق مجالس محلية منتخبة في معظم الأحوال من سكان الإقليم أنفسهم[2].

2- أسلوب اللامركزية المرفقية:

يقوم أسلوب اللامركزية الإقليمية على أساس موضوعي، يتجسد هذا الأسلوب حين يقرر المشرع أن مرفق معين (التعليم، الصحة، النقل، السياحة،...) يحسن أن يدار بعيدا عن الأسلوب المركزي.

---

[1]- شيهوب مسعود، **أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص. ص. 4-5.

[2]- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص. 98.

فيمنح المشرع هذا المرفق أو المشروع الشخصية المعنوية وتنظيم مستقل، ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه.

بانفصال المرفق العام عن الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال، تنتقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة. تمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لإقليم أو عدة أقاليم، لتشكل ما يعرف بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة، وطنية أو محلية، على أساس استقلالها عن الحكومة المركزية، مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية[1].

ولم تظهر صورة اللامركزية المرفقية إلا مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، عندما أصبحت الدولة متدخلة، وفي سبيل النهوض بوظائفها الجديدة والمتزايدة بتزايد التقدم الحضاري استلزم بالضرورة توزيع الاختصاصات الإدارية على أساس آخر إلى جانب الأساس الجغرافي، وهو طبيعة النشاط وخصوصية حاجات المواطنين المطلوب من الدولة إشباعها.

رابعا: عوامل وظروف الأخذ باللامركزية الإدارية:

إن كلا من اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يمثلان تطبيقين مختلفين لفكرة ومفهوم اللامركزية الإدارية والتي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة في الدولة المعاصرة، وفرضتها مجموعة من العوامل والظروف، أهمها[2]:

- اختلاف وتقلب الظروف والحالات التي تواجه المستويات التنظيمية والوظيفية الأدنى، من مجال لآخر، ومن إقليم لآخر، يدعوا إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية لضمان مواجهة المشكلات المحلية مواجهة فعالة، وفي فترة وجيزة؛
- بتوفر درجة عالية من الاستقلال السياسي والاقتصادي تكون الظروف مهيأة لمنح الوحدات والوظائف الأدنى والمحلية سلطات وصلاحيات التصرف المستقل[3]؛
- بتنوع مهام الحكومة، واتساع نطاق الدور الذي تقوم به في المجتمع، تفرض اللامركزية نفسها كأسلوب لإدارة وتسيير الأجهزة والمنظمات الحكومية، وتصبح عاملا لرفع فعالية الأداء الحكومي؛
- يقترن الاتجاه إلى توسيع دائرة الديمقراطية السياسية إلى الأخذ بديمقراطية الإدارة؛

---

[1]– أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر، ص.108.

[2]– أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص. ص. 316-318.

[3]– محمد نصر مهنا، **تحديث في الإدارة العامة والمحلية**، مرجع سابق، ص. ص. 114-117.

- سيادة وشيوع السلوكيات الديمقراطية غير الاستبدادية لدى أفراد المجتمع.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث أن النظام الإداري المركزي كان هو المطبق بمفرده في معظم دول العالم لأنه كان متفقا مع اتجاه الدولة الحديثة، ولأن المواطن في الوقت المعاصر يريد المشاركة في إدارة شؤونه؛ مما جعل من اللامركزية الإدارية ضرورة من ضرورات العصر. تأخذ كل دولة من الأسلوبين بنصيب يتفق وظروفها الخاصة. وهما على الرغم من تعارضها النظري يتعاونان في العمل، على أن اللامركزية الإدارية لا يمكن تصور قيامها إلا في كنف المركزية الإدارية. وتشكل الإدارة المحلية الأسلوب الأبرز والأهم لنظام اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية

إن التطور الذي عرفه الإنسان، ومزال يعرفه في مختلف مجالات حياته، يقترن بظهور وتطور الإدارة سيما المحلية. يعرض هذا المبحث ماهية الإدارة المحلية بالتطرق إلى تعريفها ومقوماتها وتمييزها عن الحكم المحلي علاوة على نشأتها وأهميتها وأهداف وجودها.

المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية

للتعرف على حقيقة ماهية الإدارة المحلية يتطلب الأمر في البداية التطرق للتعاريف التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية، وهي متعددة تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها. ومن ثم تحديد مقوماتها التي تتأسس عليها.

أولا: تعريف الإدارة المحلية

تباينت أراء الباحثين وفقهاء القانون حول تعريف الإدارة المحلية، وهذا راجع إلى اختلاف وتباين الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي ينشأ في ظلها، ويؤمن بها هؤلاء الباحثين. ويبدوا هذا الاختلاف واضحا بين التقاليد الفرنسية والانجليزية. بل وهناك اختلاف بين الباحثين والمفكرين العرب. ولذا يحسن تقديم تعريفات بعض المفكرين.

1- الباحثين الفرنسيين:

لقد استخدم الفقه الفرنسي مصطلح اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية للتعبير عن النظام المحلي.

بالنسبة لـ Bonnard: "إن تكوين سلطات إدارية، وإسناد بعض المرافق إليها، هو ما يكون في الواقع اللامركزية الإقليمية"[1]. ركز هذا التعريف على كيفية إنشاء إدارة محلية لا غير.

بالنسبة Andrè de laubadère: يصف اللامركزية المحلية بقوله: "هي أن تضطلع وحدة محلية بإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"[2]. ينصب هذا التعريف على تولي الوحدة الإدارية شؤونها بنفسها ولا يتعرض لأبعد من ذلك.

بالنسبة لـ Peiser يضيف: "هي أن يعهد إلى السلطات المحلية في إشباع حاجاتها الخاصة بها، مع تمتعها بالاستقلال في ممارسة نشاطها"[3]. هذا التعريف ركز على الهدف من وجود الإدارة المحلية، كما أشار إلى ركن الاستقلال.

بالنسبة لـ Waline: "هي نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"[4]. تعريف يأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات السياسية والقانونية معا، فاللامركزية تتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطات المركزية إلى شخص معنوي جديد، يتكون عن طريق الإنتخاب من قبل أصحاب العلاقة.

إن ما سبق يدعمه Rivero حينما يقول:" تتمثل نقطة البدأ في النظام اللامركزي في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات بكل أو بعض الشؤون المحلية".[5]وركز Rivero في تعريفه للإدارة المحلية على فكرة جوهرية تتمثل في الاعتراف بقدرة سكان الوحدة المحلية على إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم.

2- الباحثين الانجليز:

لقد استخدم الفقه الانجليزي في التعبير عن مصطلح الإدارة المحلية مصطلح الحكم المحلي.

يعرف John cherk الحكم المحلي بأنه: " ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تسهم سكان منطقة معينة، إضافة إلى المسائل التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية ".[6]يوضح التعريف أن الحكم المحلي هو سلطة محلية منتخبة

---

[1]- منير إبراهيم شلبي، **المرفق المحلي: دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر، 1972، ص. 19.

[2] -Andre de laubodère, **droit administratif**, Paris, 1960, P. 42.

[3]- منير إبراهيم شلبي، مرجع سابق، ص. 18.

[4]- أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، دار وائل، عمان، 2010، ص. 18.

[5]- علي خطار الشنطاوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص. 147.

[6]-John cherke, **Outlines of local government of the Kingdom**, London, 1960, P.1.

تمارس اختصاصات محلية، وللبرلمان صلاحية زيادة هذه الاختصاصات، في إشارة أن الأخيرة تحدد بموجب تشريع قانوني، وهو ما يعبر على نقل السلطات.

Crim moodie يقول في التعريف الذي أورده بخصوص الحكم المحلي: "أنه مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية، يكون مسؤولا أمام الناخبين المحليين، ويعد مكملا لأجهزة الدولة"[1].ما يميز هذا التعريف هو تركيزه على انتخاب المجلس المحلي بصفته الجهة التي تتولى سلطات الوحدة المحلية، ومسؤوليته أمام الناخبين.

3- **الباحثين العرب:**

لقد اختلف الباحثين والفُقهاء العرب في تعريفهم للإدارة المحلية.

محمد عبد الله العربي: "إن الإدارة المحلية هي أن تعهد الحكومة المركزية إلى هيئات منتخبة من أهل وحداتها المحلية بإدارة شؤونهم المحلية".[2]ركز هذا التعريف على أن الإدارة المحلية هي قيام هيئات محلية منتخبة بإدارة نفسها بنفسها.

منير إبراهيم شلبي: "الإدارة المحلية هي أن يعهد بجزء من وظيفة الدولة الإدارية إلى هيئات محلية مستقلة لإدارة مرافقهم المحلية تحت إشراف السلطة المركزية"[3]. هذا تعريف يبين الطبيعة الإدارية لوظائف الإدارة المحلية، وأنها تقوم بها بصفة مستقلة وبرقابة.

فؤاد العطار ذهب في تعريفه للإدارة المحلية من زاوية اللامركزية إلى القول: "يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصات تحت إشراف ورقابة الحكومة"[4]. هذا تعريف حدد بتعبير منظم عناصر الإدارة المحلية.

عبد القادر الشيخلي: "الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرع الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة"[5]. هذا تعريف ركز اهتمامه على غرض توزيع الاختصاصات

---

[1]–Moodie Crim, **the government of great Britain** , London, 1965, P.135.

[2]– محمد عبد الله العربي، **دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا**، مجلة العلوم الإدارية، العدد الرابع، 1967، ص. 43.

[3]– منير إبراهيم شلبي، مرجع سابق، ص. 21.

[4]– فؤاد العطار، **القانون الإداري**، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص. 193.

[5]– عبد القادر الشيخلي، **نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية**، معهد الإدارة العامة، الأردن، 1982، ص. 9.

والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، إلا أنه أغفل طبيعة الوحدة الإدارية المحلية ونطاق اختصاصها.

خالد سمارة الزعبي: "الإدارة المحلية بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، وتتمتع بشخصية اعتبارية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[1].هذا تعريف وضح أن الإدارة المحلية تقسيم إقليمي يتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال كنتيجة منطقة للشخصية الاعتبارية، ولم يكتفي بالاستقلال بل أكد على الانتخاب لضمان الاستقلال عن السلطة المركزية.

ويتفق شيهوب مسعود مع سمارة الزعبي بقوله: "الجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب"[2].

قصير مزياني فريدة: "الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم بموجبه يتم توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين الهيئات الإدارة المنتخبة المتخصصة على أساس إقليمي، تباشر صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية"[3].ما ركز عليه هذا التعريف أن الإدارة المحلية تباشر اختصاصاتها الإدارية في إطار إقليمي.

رياض منلا محمد: "الإدارة المحلية أسلوب لتنظيم الشؤون الإدارية وإدارتها من قبل هيئات يتم انتخابها من قبل السكان المحليين أنفسهم وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتقوم بمهام منوطة بها من قبل السلطات المركزية بحيث توفر نوعا من الاستقلال القانوني والإداري والمالي للسلطات المحلية، بحيث تتفرع السلطة المركزية إلى رسم السياسة العامة للدولة، وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطة المحلية للقيام بمهامها على أكمل وجه"[4]. ما يميز هذا التعريف هو التأكيد على ركن الاستقلال بمفاهيم عديدة: الشخصية المعنوية، الانتخاب، وحدد أنواع الاستقلال وهي الاستقلال القانوني والإداري والمالي.

---

[1]– أحمد خالد سمارة الزعبي، **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1986، ص.50.

[2]– شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص. 4.

[3]– قصير مزياني فريدة، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص.175.

[4]– رياض منلا محمد، **تجربة الإدارة المحلية في سورية الواقع والآفاق: دراسة مقارنة مع بعض البلدان الأوروبية**، مذكرة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد، قسم إدارة الأعمال، جامعة حلب، سوريا، 2005، ص. ص. 9– 10.

المعاني وأبو فارس: "الإدارة المحلية أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بموجبه إقليم الدولة إلى وحدات محلية يشرف على إدارة كل وحدة منها مجلس يمثل الإدارة العامة لسكان تلك الوحدة، وتستقل هذه المجالس بموارد مالية ذاتية وترتبط بالمركز بعلا قات يحددها القانون"[1]. ما ركز عليه هذا التعريف هو الاستقلال المالي للمجالس المحلية، وارتباطها بالإدارة المركزية بعلاقات يحددها القانون كمفهوم أوسع من الرقابة.

بعد إدراج كل هذه التعارف للإدارة المحلية تظهر الصعوبة في تقديم تعريف جامع ودقيق للإدارة المحلية، فكل باحث ركز على جانب معين، فمنهم من ركز على وظائف الإدارة المحلية، ومنهم من ركز على أهدافها، ومنهم من عرفها من خلال موقعها وهيئاتها، وعلى العموم يمكن القول أن: **الإدارة المحلية هي أسلوب في الإدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة على أساس جغرافي إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية معنوية، ويمثلها هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، تعهد إليها الإدارة المركزية بإدارة كل أو بعض الشؤون المحلية، وترتبط بالمركز بعلاقات يحددها القانون.**

وتشكل عناصر التعريف الأخير أسس قيام الإدارة المحلية، وسوف يتم تفصليها.

ثانيا: مقومات الإدارية المحلية

تبين من خلال تعاريف الإدارة المحلية أنها تقوم على أربع مقومات أساسية:

1- تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية إدارية:

يتم تقسيم الدولة إلى عدد من الوحدات الجغرافية، يصبح كل منها وحدة محلية، يحدد التقسيم الإقليمي نطاق صلاحيات وحدات الإدارية المحلية. وهذا التقسيم يخضع لاعتبارات كثيرة تختلف باختلاف ظروف كل بلد، وأهمها[2]:

- الأهداف المطلوب تحقيقها: حيث تؤثر الأهداف مباشرة في شكل وحجم وموقع وهيكل المنظمة التي سيناط بها تحقيق هذه الأهداف، ولأن الأهداف مختلفة تتطلب تقسيمات مختلفة، وعلى صانع القرار الجمع والتوفيق بينها بما يمكنه من التوصل إلى تقسيم أنسب؛

[1]- محمد عودة أبو فارس وأيمن عودة المعاني، **أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية والمالية من وجهة نظر رؤساء المجالس فيها: دراسة ميدانية تحليلية**، مجلة دراسات، المجلد 22، العدد1، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن، 2006، ص.38.

[2]- مصطفى محمود أبو بكر، **الإدارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد**، دار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص. ص. 329- 332.

- اتساع المنطقة الجغرافية، فالاتساع أو الضيق يؤثران على التقسيم ومعقوليته، فمن الصعب تقديم خدمات بنفسها المستوى لمنطقة محلية شاسعة جدا وأخرى ضيقة جدا؛
- التجانس بين أفراد المجتمع المحلي لإقامة كيان متميز؛
- المشاركة الشعبية، لا تتحقق إلا إذا كان حجم الوحدة المحلية في الحدود المعقولة؛
- أوعية الخدمات المحلية، أي حجم الأجهزة المحلية يجب أن يكون مناسبا لتقديم الخدمات المحلية المطلوبة؛
- الاعتبارات الاقتصادية، فإنه يجب إجراء عملية التقسيم بطريقة متوازنة، بحيث كل وحدة جغرافية تستطيع الاعتماد على سكانها في التمويل المحلي من الرسوم والضرائب المحلية لمقابلة احتياجاتها ومتطلباتها المالية.[1]

هذا بالإضافة إلى إمكانية تحقيق وفرات التخصص وتقسيم العمل في أجهزة الإدارة المحلية وإمكانية التنسيق بين مختلف الخدمات التنفيذية التي تؤديها[2].

ويسترشد بكل الاعتبارات السابقة لتحديد نطاق جغرافي متناسب ومتوازن.

2- الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية:

إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عليه[3]:

- الاستقلال المالي، بمعنى أن الوحدة المحلية لها مواردها المالية التي تستطيع تكوينها، ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استغلالها؛
- الأهلية القانونية، بمعنى قدرة الوحدة المحلية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات؛
- الحق في التقاضي، وذلك بقيام ممثليها برفع الدعاوي باسمها بهدف استرداد حقوقها، أو بغرض حماية قراراتها من أن تطالها يد السلطة المركزية من دون مسوغ قانوني؛
- الموطن المستقل، وهو الإطار الجغرافي الذي يحدد الوحدة المحلية؛
- الممثل الشخصي للوحدة المحلية، فيعتبر المجلس المحلي ممثلا في رئيسه الشخص الطبيعي الذي يمثل الوحدة المحلية ويدير شؤونها؛

---

[1]- زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز، **مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، دار الشروق، عمان، 2005، ص 52.

[2]- أحمد فوزي ملوخية، **الإدارة لرجال الإعمال والحكومات**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص. ص. 230- 231.

[3]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. ص. 48- 49.

- ممارسة السلطة العامة والتمتع بامتيازاتها، فلها الحق مثلا في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، وسلطة فرض رسوم معينة.

3- قيام هيئات منتخبة تؤمن المصالح المحلية:

إن اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية لا يكفي، بل يجب أن يشرف على هذه المصالح من يهمهم الأمر بأنفسهم، وذلك عن طريق الانتخاب، وهو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي[1].

تمثل المجالس المنتخبة سكان الوحدة المحلية، وتمارس صلاحيتها بحكم القانون وفي حدود المنطقة الجغرافية، وإلى جانب المجالس المنتخبة أجهزة إدارية تنفيذية تنفذ قرارات المجلس المحلي وتقدم الخدمات.

4- إشراف ورقابة الحكومة المركزية:

رغم ما تتمتع به الأجهزة المحلية من استقلال، إلا أن ارتباطها مع الأجهزة المركزية يعتبر ركن من أركان الإدارة المحلية، فأجهزة الإدارة المحلية تعتمد في كثير من الحالات على الإعانات والمنح التي تقدمها الحكومة، وكثيرا ما تعهد الحكومة المركزية للأجهزة المحلية بخدمات ومهام معينة نيابة عنها. لكن الجانب الأهم في علاقة أجهزة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية هو الذي يتعلق برقابة السلطة المركزية على الأجهزة المحلية[2].

رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية هي رقابة مستمرة لضمان الاستقلال والحد من عيوبه ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة[3]. والغرض من الرقابة حماية المصلحة العامة من قيام المسؤولين في الإدارة المحلية بتصرفات تتعارض مع مصالح الدولة والمواطنين، فتتأكد السلطة المركزية ومن خلال الرقابة الإدارية من سير الأمور في الإدارة المحلية بالشكل القانوني السليم، ومن أن ممارسات الإدارة المحلية لا تتعارض مع المصلحة العامة[4].وبذلك فالرقابة الإدارية ليست قيد معوق لأعمال الهيئات المحلية، وإنما تمارس في حدود القانون، وأسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة.

والملحق رقم (01) يوضح مبادئ الإدارة المحلية من خلال الإعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي.

---

[1]- أحمد خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في النظم المحلية**، مرجع سابق، ص. ص. 56- 57.

[2]- أحمد فوزي ملوخية، مرجع سابق، ص. 232.

[3]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. 53.

[4]- زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز، مرجع سابق، ص. 53.

المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية أهميتها وأهدافها

الإدارة المحلية كتطبيق عرف بقيام التجمعات الإنسانية، وقبل ظهور الدولة في حد ذاتها. والإدارة المحلية كتنظيم إداري لم يعرف إلا في نهاية القرن الثامن عشر، بعد انتشار المبادئ الديمقراطية والعمل على تطبيقها في المجال الإداري. وبازدياد المسؤوليات الملقاة على عاتق الإدارة المحلية ازدادت أهميتها، وتعددت دوافعها وأهدافها.

أولا: نشأة الإدارة المحلية وتطورها

عرف الإنسان الإدارة المحلية منذ العصور الأولى وقبل ظهور الدولة المركزية. وقد أخذت أشكالا متشابهة في بدء تكون المجتمعات البشرية، فكانت على شكل وحدات محلية نشأت نتيجة تجمع الأفراد مع بعضهم البعض وتواجدهم في مناطق معينة مثل ضفاف الأنهار ومنابع المياه ومفترق طرق المواصلات. وقد قامت هذه التجمعات الإنسانية لتحقيق أهداف الأمن والمساعدة في تنفيذ المشاريع المشتركة (معابد، أفران،...)، الأمر الذي يسهل تحقيق الاكتفاء الذاتي. وبرزت المصالح المشتركة فيما بينهم مع وجود قاعدة التضامن الاجتماعي، وقد تكونت نتيجة هذه التجمعات القبائل والقرى والمدن.

ظهرت في هذه التجمعات الإنسانية الأصول الأولى للحكومات على أساس محلي، فالقبيلة يمثلها ويدير شؤونها شيخ القبيلة بمعاونة الكبار من رجالها ذوي الرأي والحكمة فيها، كذلك الأمر بالنسبة للقرية والمدينة. تمتع حكام المدن والقرى وشيوخ القبائل بصلاحيات إدارية يمارسونها ضمن مناطقهم الجغرافية وكذلك سلطات قضائية وتشريعية[1].

ومع تطور المجتمع الإنساني إلى مرحلة أكثر تقدما تمثلت بتجمعات إقليمية تضم عددا من القبائل والقرى والمدن، وانتقلت الحكومة من شكلها البدائي إلى إطار أكثر شمولا، وبقي التنظيم المحلي موجودا في هذا الشكل الجديد ممثلا بتعيين حكام محليين أو مجالس محلية لها صلاحيات محددة في إدارة المجتمع المحلي. هذه المرحلة بدأت في ظل الإمبراطوريات التي قامت على مر العصور كالإغريقية والرومانية والإسلامية، وقبل ذلك إمبراطوريات الشرق القديم.

وإن توسع إمبراطوريات الشرق القديم استدعى وجود ممثلين للإمبراطور في المناطق والأقاليم التابعة، لكن هؤلاء لم يكونوا سوى أتباع يتلقون الأوامر والتعليمات، ولم يكن لهم أدنى حرية في إدارتهم

[1]– فوزي عبد الله العكش، **الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات**، الإمارات العربية المتحدة، العين، 1983، ص. 12.

المحلية، فالسلطة كانت تستند إلى الحق الإلهي، وهذا يستتبع اتسام الحكم بالاستبداد ومركزية شديدة في الحكم والسلطة[1].

الدولة الإغريقية كانت تتألف من مدن مستقلة، كل منها يشكل دولة قائمة بذاتها بالمعنى العصري للدولة، لأن ما يميز الفكر الإغريقي هو تشبعه بفكرة الديمقراطية التي تنبذ السيطرة والطغيان. ولأن هذه المدن كانت عرضة للغزوات المتبادلة فيما بينها، كما كانت عرضة للاعتداءات الخارجية، ظهرت فكرة الاتحاد بين هذه المدن، إلا أن هذه الفكرة كانت تصطدم بتمسك المدن اليونانية باستقلالها الكامل. وإن عرف الإغريق فكرة الفيدرالية وحقوقها فهم لم يعرفوا بنفس المقدار فكرة اللامركزية الإدارية بمعناها العلمي والتنظيمي، وإن كان هناك نوع من الإدارة المحلية على رأسها ممثل للسلطة المركزية في بعض المدن، إلا أن ذلك بحكم الواقع، ولم ينشأ عن نص قانوني أو تنظيم لجهاز الدولة، إلا أن رقابة السلطة المركزية كانت ضئيلة وغير كافية[2].

والدولة الرومانية مرت بثلاث أطوار سياسية بدأت بالملكية وانتقلت إلى الجمهورية لتنتهي بالإمبراطورية. كانت الدولة الرومانية في عهدها الأول مؤلفة من مدن تتمتع باستقلال داخلي واسع وإن كانت عضوة في التحالف السياسي. أما على صعيد تنظيم جهاز الدولة الإداري، فقد عرفت الدولة الرومانية[3]:

- البلديات: وهي كلمة تعبر عن مدن كانت موجودة سابقا قبل أن تغزوها روما، تتمتع هذه المدن باستقلال ذاتي في إدارة شؤونها واختيار رؤسائها ومجالسها والمحافظة على لغاتها وثقافتها الخاصة.

وتجدر الإشارة أن البلدية هي المؤسسة الأفضل تنظيما وهيكلة من بين جميع المؤسسات السياسية والإدارية التي أوجدتها الإمبراطورية الرومانية، ففي الوقت الذي كانت فيه قمة الهرم تتميز بسلطة استبدادية مطلقة، فإن أدنى درجات السلم السياسي والإداري حافظت على نظام حر وتدير نفسها بحرية واستقلال ملحوظين، وهذا ما وضحه Savigny في دراسة خاصة له، فاللائحة الشهيرة Héraclée كانت قطعة من قانون بلدي لقيصر أدخل فيه تنظيما بلديا موحدا لكل بلديات الدولة الرومانية، وهذا التنظيم البلدي الموحد هو ما اعتمدته فرنسا بعد الثورة الفرنسية لبلدياتها.

---

[1]– خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقا في لبنان**، منشورات بحر المتوسط، بيروت، 1981، ص. ص. 15– 16.

[2]– خالد قباني، المرجع نفسه، ص. ص.16–20.

[3]– خالد قباني، المرجع نفسه، ص. ص.16–20.

- المحافظات: وهي المدن التي خضعت لحكم روما، وكان يتولى إدارتها محافظ.
- المستعمرات: تسمية أعطيت لمدن جديدة أوجدتها روما في الدول التي خضعت لسلطاتها.
- المقاطعات: تسمية المقاطعة هو تعبير روماني صرف، أوجدت روما نظام المقاطعات لكبر مساحتها، كان يتولى إدارتها قاض روماني منتخب، وتخضع أرضا وسكانا لروما، إلا أنها كانت تتمتع بنوع من الاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية، ورغم ذلك خضعت لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية تشبه ما يسمى بالوصاية الإدارية في الأنظمة الإدارية المعاصرة.

من كل ذلك، يتبين أن الدولة الرومانية تقدمت كثيرا على الدولة الإغريقية من حيث التشريعات القانونية والأنظمة القانونية التي أوجدتها وطبقتها، مما يسمح بالقول أن النظام الإداري اللامركزي في الدولة الرومانية كان يؤلف البذور الأولى للتنظيم الإداري لجهاز الدولة الذي عرفته الأنظمة الإدارية الحديثة. هذه الإمبراطورية المترامية الأطراف ما لبثت أن اضمحلت لأسباب اقتصادية تعود إلى النظام الاقتصادي المغلق والاكتفاء الذاتي الذي اتبع في كل مقاطعة، وأسباب سياسية ترجع إلى ضخامة الدولة واستبدادية السلطة المركزية، مما أفقد الإدارة المحلية استقلالها وحريتها، وجاءت نهايتها على يد القبائل الجرمانية سنة 476م، ومنذ هذا التاريخ بدأ عهد جديد سمي بالعصر الوسيط، أعقبه عصر النهضة.

تميز العصر الوسيط بنظام خاص عرف بالنظام الإقطاعي دام حتى سنة 1453م في أوروبا. والنظام الإقطاعي أخذ شكل هيكلة هرمية تبدأ بعبيد الأرض في القاعدة، وتمر بالنبلاء بحسب درجاتهم، لتنتهي في القمة بالملك وهو السيد الإقطاعي. هذا النظام كان يتصف بتجزئة سلطات الدولة وتوزيعها بين النبلاء، فكان كل نبيل يحكم إقطاعيته سياسيا وعسكريا واقتصاديا وإداريا، فكانت كل إقطاعية عبارة عن دولة صغيرة ضمن الدولة، والرابطة السياسية بين الملك والنبلاء كانت أشبه باللامركزية السياسية، لأن الرابطة فيها ليست قانونية، وإنما رابطة شخصية. ولم يكن ضمن هذا النظام تنظيم إداري لا مركزي بالمعنى الصحيح، حتى ضمن الإقطاعية الواحدة، فالبلديات التي أحدثت خلال العصر الوسيط هي كالبلديات التي أنشئت خلال العهد الروماني لا تحوز على عناصر اللامركزية بمعناه العلمي والتنظيمي، لأن هذه البلديات كانت بطبيعتها مركزية، وهي ثمرة الصراع الذي كان بين الملكية والإقطاعية[1].

ولكن ما لبثت الحال أن تبدلت بظهور جمعيات تعرف بالأخويات وأخرى بالكمونات، تمتعت باستقلال سياسي واقتصادي مع الوقت، وبفضل نضالها والتأييد الذي حصلت عليه من الملك، حتى أنه

[1]– خالد قباني، المرجع السابق، ص.29.

كان يعترف باستقلالها في إدارة شؤونها المحلية، فقويت هذه الكمونات لدرجة أنها طالبت بالاستقلال السياسي. بدأت الإقطاعيات بالسير نحو الاضمحلال، واضطر الإقطاعيون إلى بيع أراضيهم، وبدأ عهد جديد هو عهد الملكية المطلقة. وحصل نوع من الإصلاح الإداري في أواخر عهد الملكية المطلقة وقبل الثورة الفرنسية، تمثل في اختيار ممثلي المدن والبلديات عن طريق الانتخابات، وتوسيع صلاحيات المجالس المحلية[1]. إلا أن هذا الإصلاح خلق اضطرابات واسعة في كل أنحاء فرنسا. أما انجلترا عرفت نوعا مماثلا من التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، لكن استطاع النبلاء أن يخرجوا منتصرين وأن يثبتوا في إدارة مقاطعاتهم، واتجه النظام السياسي نحو الديمقراطية البرلمانية، وبقي للمناطق والأقاليم حق الإدارة الذاتية أو الحكم المحلي.

قبل الثورة الفرنسية سنة 1789م كانت الإدارة المحلية كما يقول chapman خليطا معقدا من الاستقلال والحقوق والواجبات والاحتكارات والامتيازات المحلية، فكانت تتميز بأنظمة متنافرة. وعندما جاءت الثورة الفرنسية أرادت الإطاحة بكل المؤسسات والنظم الإدارية السائدة، حيث تم جعل مؤسسة البلدية قاعدة التنظيم الإداري المحلي، وحلت المحافظة محل المقاطعة. تنطلق الجمعية التأسيسية للثورة من مبدأين أساسيين[2]:

- توحيد أنظمة المناطق الإدارية أي إخضاعها لنظام قانوني واحد؛
- إطلاق مبدأ اللامركزية بشكل واسع بحيث تكون المجالس المحلية كلها منتخبة.

وفي السنة الأولى للثورة صدر أول تشريع أدخل نظام اللامركزية الإدارية إلى التنظيم الإداري الفرنسي، تشريع يعتمد اللامركزية بمعناها العلمي والتنظيمي، ثم تبعه فيما بعد قانون 1790 المكمل له. وقد اعتبر Esmein أن الجمعية التأسيسية قد أدخلت بذلك لامركزية قوية وغير حذرة، وبنوع خاص لامركزية سياسية[3].في سنة 1793 أعيد النظر فيه، على أثر التجاوزات الفاضحة في إدارة المؤسسات، فأوجد رقابة فعالة على المحافظات.

وأعقبت هذه القوانين قوانين أخرى قد تأرجحت بين لامركزية مرسلة وموسعة ومركزية للسلطة شديدة الوطأة. وأبرز تطور شهده النظام الإداري اللامركزية هو إدخاله في صلب دستور 1946، وهذا بحد ذاته يعتبر ضمانة أكيدة للنظام اللامركزية وحرية واستقلال الهيئات المحلية.

[1]– خالد قباني، المرجع السابق، ص. 30.

[2] –Brian Chapman ,**l'Administration local en France**, Paris ,1955, P. 13.

[3] –A.Esmein ,**Histoire droit Français de 1789 à 1814**, Paris,p.282.

أما في انجلترا فعبارة اللامركزية لم تعرف في التشريع الانجليزي لأنها تعني الاستقلال عن الدولة، في حين أن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي نشأ وتطور جنبا إلى جنب مع مؤسسات الدولة السياسية، وتطور هذه الأخيرة ساهم في خلق طريقة لإدارة الشؤون المحلية تختلف عن مثيلاتها في سائر أوروبا. والمشكلة المطروحة في انجلترا كما يقول Garreau: كانت مشكلة ديمقراطية، أي التنظيم الداخلي للأجهزة الداخلية أكثر منه مشكلة لامركزية، وبرأيه أن عبارة الحكم المحلي لم تظهر في انجلترا إلا في القرن التاسع عشر عندما وجب إعادة النظر في النظام المتبع، وعندما أراد المشرع أن يعيد الوحدة إلى المؤسسات المحلية المتباينة والتي كانت تتطور بصورة فوضوية[1].

ومع الثورة الصناعية بدأ عهد جديد في تاريخ الحكم المحلي حيث تبين عدم قدرة الأجهزة المحلية على مواكبة التطور والتغيير الذي أدخلته الثورة على الحياة العامة، وصدر لذلك مجموعة من القوانين. وعموما بين سنة 1848و 1945 تطورت الإدارة المحلية في اتجاهين: اتجاه ديمقراطي واتجاه تعزيز رقابة الدولة[2].

إذن، الإدارة المحلية والتي تتجسد بصورة البلدية، قد وجدت منذ الأزل منذ تكون المجتمعات الإنسانية، ووجودها سابق لوجود الدولة، كما أنها وجدت قبل وجود نظام لها. وإذا كانت اللامركزية الإدارية هي صيغة تنظيمية متقدمة لا توجد إلا بوجود الدولة القانونية، فاللامركزية بهذا المعنى لم توجد إلا في أواخر القرن الثامن عشر، وفي فرنسا بالذات على أثر الثورة الفرنسية التي أوجدت نظام اللامركزية بمعناه العلمي المعاصر. وبالمقابل فإن انجلترا هي أول من عرف ومارس الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، لأن هذا النظام نابع من تاريخها. ويعتبر النظام المحلي الفرنسي والانجليزي من الأنظمة المحلية المميزة، تأثرت بها العديد من الدول سواء كانت مرتبطة بها أو نقلت أنظمتها بعد تعديلها لملائمة ظروفها الخاصة.

ثانيا، أهمية الإدارة المحلية:

تبرز أهمية الإدارة المحلية في خدمة الإنسان، وتتنوع أهمية الإدارة المحلية في ميادين عدة على الصعيد الإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي. ويمكن تلخيص كل منها فيما يلي:

1 -R. Garreau **,local Gouvernement en grande Bretagne**, Paris, 1955, p.3.

[2]– خالد قباني، مرجع سابق، ص. ص.36–37.

1- الأهمية الإدارية:

- تخفيف العبء عن كاهل الدولة حتى تتفرغ الحكومة لمهامها التي لا تستطيع هيئة أخرى القيام بها؛
- يجسد نظام الإدارة المحلية مبدأ التخصص وتقسيم العمل، والذي أصبح اليوم من أهم سمات الإدارة الحديثة وثبتت فاعليته في رفع كفاءة الجهاز الإداري، وتحسين قدراته لمواجهة المتغيرات والمستجدات؛
- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم، وتنفيذها في تلك المناطق[1]؛
- يساهم نظام الإدارة المحلية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظرا لإلمام رجال الإدارة المحلية بالشؤون المحلية، مما يجعل قدراتهم ملائمة للواقع المحلي[2]؛
- الإدارة المحلية تعتبر مشتلا أو حقلا للتجارب الإدارية والاقتصادية في المحيط المحلي[3].

2- الأهمية السياسية:

- تجسيد الديمقراطية، تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لإشراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فكلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على ديمقراطية نظام الحكم. قال "دي كفيل":" إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم فهي تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدربهم على التمتع بها وحسن استعمالها[4]؛
- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفؤة تتفوق في ممارسة أعمالها وتدريبها على تحمل المسؤولية على المستوى الوطني[5]؛

---

[1]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص.19.

[2]- محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.61.

[3]- منير إبراهيم شلبي، مرجع سابق، ص.38.

[4]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 244

[5]- محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 61.

- اشتراك المواطنين بانتخابهم في إدارة شؤون وحداتهم المحلية مما ينمي لديهم الشعور بالمسؤولية وتحقيق الأهداف وانجازها[1]؛
- إعطاء سكان المناطق التي تسكنها قوميات تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يناسب ظروفهم الخاصة ويسهم في دعم الوحدة الوطنية[2].

3- الأهمية الاقتصادية:

تبرز الأهمية الاقتصادية للإدارة المحلية فيما يلي[3]:

- اتخاذ القرارات محليا يوفر الوقت، والكلفة والإنفاق، ويحسن إنجاز العمل؛
- توفير التمويل المحلي يسهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية، ويدعم الدولة ولا يثقل الخزينة المركزية؛
- إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير الحاجات ورسم الخطط وتنفيذها يسهم في تسارع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المعنية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها.

وبصفة عامة تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي.

4- الأهمية الاجتماعية:

- مراعاة الخصوصية، وفي القرآن الكريم تأكيد لهذه الخصوصية لقوله تعالى: "لكل أمة جعلنا منسكا هم ناسكوه"[4]، وقوله تعالى أيضا: "لكل جعلنا منكم شرعية ومنهاجا ولو شاء الله لجعلكم أمة واحدة".[5]وقوله تعالى أيضا: "ولو شاء ربك لجعل الناس أمة واحدة ولا يزالون مختلفين"[6]. وهذا الاختلاف في المناسك وفي الشرع وفي اللسان وفي الرزق جعل الخطاب القرآني يقرر لكل قوم نبيا منهم، يفهم لسانهم وظروفهم فتكون توجيهاته منسجمة وواقع الحال؛

[1]- محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 61.
[2]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. 20.
[3]- أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص. 21.
[4]- سورة الحج، رقمها 22، مدنية، الآية رقم 67.
[5]- سورة المائدة، رقمها 5، مدنية، الآية رقم 48 .
[6]- سورة هود، رقمها 11، مكية، الآية رقم 118.

- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلاءم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي[1]؛
- إثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية وإشباع حاجاتهم[2]؛
- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم والحد من البطالة[3]؛
- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية وذلك باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي[4]؛
- خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطنين في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والحرمان[5]؛

- خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شأنه أن ينعكس إيجابا على المصلحة العامة الوطنية[6].

إن ما سبق يظهر الأهمية الكبيرة لنظام الإدارة المحلية، أهمها ما يحقق تطبيقه من درجة عالية من الفعالية الإدارية، وتجسيد الديمقراطية، وإشراك المواطنين وتعاونهم مع الهيئات المحلية في تقدير حاجاتهم وإشباعها بما ينشط الاقتصاد على المستوى المحلي والقومي كنتيجة لذلك. وتشكل أهمية الإدارة المحلية منطلقا لتحديد أهداف تطبيق نظام الإدارة المحلية.

ثالثا: أهداف وجود نظام الإدارة المحلية

بمعرفة وفهم أهداف نظام الإدارة المحلية يفهم النظام في حد ذاته. فما هي الدوافع التي قضت بتطبيق نظام الإدارة المحلية؟، أو بمعني آخر، لماذا لا تباشر الحكومة المركزية في العاصمة جميع الخدمات للشعب دون أن تلجأ إلى الهيئات المحلية لأداء الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلي؟، والجواب هو أن: "رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب قد يكون الباعث الأول في توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات

[1]– أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. 22.
[2]– محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.63
[3]– أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص.22
[4]– أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص.22
[5]– محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص.63
[6]– محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص.63

مركزية وهيئات محلية، والذي يحدو الدولة إلى الاستجابة لهذا الباعث هو مدى ثقتها بشعبها واطمئنانها إليه[1].

والأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها مختلفة، فقد تكون أهداف إدارية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.

1- الأهداف الإدارية:

- الاستقلالية في الإدارة، حيث يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة شؤونهم الخاصة بحرية يتيح الفرصة لتحقيق الإصلاح الجوهري في الإدارة، يساعد على تبسيط الإجراءات، القضاء على الروتين الإداري، تقليل المكاتبات والنفقات وضياع الوقت، والمساهمة في سرعة الإنجاز وحسن الأداء[2]؛
- ضمان وجود جهاز إداري حكومي معقول الحجم، غير متضخم لدرجة تعوق فاعليته، وبالتالي يرتفع مستوى الخدمات التي يقدمها هذا الجهاز للمواطنين[3]؛
- تحقيق الصلة بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية لتنسيق الجهود بهدف رفع كفاءة العمل الإداري[4]؛
- تحقيق كفاءة الإدارة كأحد أهم الأهداف التي يسعى إليها نظام الإدارة المحلية، وذلك لاقتران كفاءة وفعالية الإدارة المحلية بكفاءة إدارة الخدمات والوظائف التي تباشرها، ويعد ذلك إسهاما في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي والقومي[5].

2- الأهداف السياسية:

- الديمقراطية، وتعتبر أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية؛
- توفير أسباب التربية السياسية للمواطنين، عن طريق تدريبهم على ممارسة الديمقراطية[6]؛
- تنظيم جهود القيادات المحلية في تحسس المشكلات الجماهيرية، وإيجاد الحلول السليمة في إطار السياسة العامة للدولة، وبطريقة ديمقراطية سليمة[1]؛

---

[1]- أحمد خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في النظم المحلية**، مرجع سابق، ص. 39.

[2]- منير إبراهيم شلبي، مرجع سابق، ص.26

[3]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص. 327.

[4]- محمد الصيرفي، **إدارة الأعمال الحكومية**، مؤسسة حورس الدولية، مصر، 2005، ص.162.

[5]- أحمد خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في النظم المحلية**، المرجع نفسه، ص. ص. 45-46.

[6]- منير إبراهيم شلبي، المرجع نفسه، ص. 23.

- تحقيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية في الوفاء بحاجات الأهالي، فتكمل الجهود الشعبية ما تعجز الإمكانيات الحكومية المتاحة عن تنفيذه، ويشعر الأهالي بذاتيتهم، وينموا لديهم روح الاعتماد على الذات في إشباع حاجاتهم[2]؛
- دعم الوحدة القومية وتحقيق التكامل القومي، من خلال إعطاء كل وحدة محلية فرصة تقرير شؤونها بنفسها مما يحقق لها الرضا[3].

3- الأهداف الاقتصادية:

- تقريب المسافة بين منتج الخدمة والمنتفعين بالخدمة، بما يحقق تعرفا مباشر على احتياجات المنتفع، وفي نفس الوقت رقابة مباشرة من المنتفعين على منتج الخدمة[4]؛
- زيادة الفرصة للارتفاع بمستوى الخدمات كنتيجة لما سبق، وكذلك كنتيجة لتنمية مصادر التمويل المحلية المباشرة بما يحقق إحساسا مباشرا بآثار تحصيل الرسوم أو الضرائب أو المساهمات المحلية؛[5]
- خلق المنافسة بين المحليات في سبيل النمو والازدهار بما يحقق في النهاية أفضل النتائج بالنسبة للمجتمع ككل[6]؛
- تخفيف العبء الإداري عن الإدارة المركزية يؤدي إلى التخفيض المباشر في تكلفة الجهاز الإداري، وهو ما يخفف العبء على موازنة الدولة، ويحقق ترشيدا في نفقاتها[7]؛
- المساهمة في تحقيق التنمية المحلية والقومية، لأن التغيير والتنمية الحقيقية تنبع من المحليات، لتتجمع الطاقات والإمكانيات لخدمة التنمية القومية[8].

4- الأهداف الاجتماعية:

تتركز الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية في[1]:

---

[1]- منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص. 24.

[2]- منير إبراهيم شلبي، المرجع نفسه، ص. 24

[3]- محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص. 162.

[4]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص. 327.

[5]- مصطفى محمود أبو بكر، المرجع نفسه، ص. 327.

[6]- مصطفى محمود أبو بكر، المرجع نفسه، ص. 327.

[7]- مصطفى محمود أبو بكر، المرجع نفسه، ص. 327.

[8]- محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزاوي أحمد إدريس، **الإدارة العامة في ظل التغيرات الحديثة**، دون دار النشر، مصر، 2002، ص. ص. 268-269.

- الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم، وذلك لأن إدارة المصالح المحلية تتفق وحاجات المجتمع المحلي، وتشبع رغباته وتحقق ميوله؛
- دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي، بطريقة تحول طاقات أفراده إلى أعمال بواسطتها يأخذ كل مجتمع لنفسه وجودا ذاتيا، لغرض تحقيق مصالحه المشتركة؛
- تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية، عن طريق تأكيد حرية الفرد، واحترام كرامته وكبريائه؛
- نظام الإدارة المحلية السليم هو أساس إرساء بناء إداري مركزي متين مرتبط بالقاعدة الشعبية، وبذلك يتحقق التجاوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية.

ما سبق يمثل أهداف الإدارة المحلية بوجه عام، أهمها تحقيق الديمقراطية وتعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية، وكذا تحقيق الصلة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية لتنسيق لرفع كفاءة العمل الإداري، والمساهمة بالتالي في تحقيق التنمية المحلية والقومية.

وما يمكن استخلاصه أن هناك صعوبة في تقديم تعريف جامع ودقيق الإدارة المحلية، ورغم ذلك فقد تم تعريفها من خلال مقوماتها؛ فهي أسلوب في الإدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، تتمتع بشخصية معنوية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها، ترتبط بالمركز بعلاقات يحددها القانون. وجدت الإدارة المحلية قبل وجود نظام لها، بل وقبل وجود الدولة، ويعتبر الإنجليز من أول من عرفها ومارسها، والإدارة المحلية كتنظيم إداري بمعناه العلمي المعاصر لم يعرف إلا في نهاية القرن الثامن عشرة على إثر الثورة الفرنسية. هذا ما جعل من النظام المحلي الانجليزي والفرنسي من الأنظمة المحلية المميزة. وتمثل الإدارة المحلية أهمية كبيرة، فهي تجسد الديمقراطية، وتقوم على إشراك وتعاون المواطنين مع الهيئات المحلية لتقدير حاجاتهم وإشباعها، بما ينشط الاقتصاد على مستوى محلي ووطني. أهداف الإدارة المحلية هي تجسيد لأهميتها، وذلك بغرض تحقيقها من خلال نظام للوفاء باختصاصات الإدارة المحلية.

المبحث الثالث: نظام واختصاصات الإدارة المحلية

تحقق الإدارة المحلية أهدافها من خلال نظام يشكل استنادا لتلك الأهداف التي من أجلها وجدت الإدارة المحلية، وتتبلور أهداف الأخيرة في شكل مجموعة من الاختصاصات للوفاء من خلال نظام الإدارة المحلية. يعرض هذا المبحث نظام الإدارة المحلية وكذا اختصاصاتها.

[1]– منير إبراهيم شلبي، مرجع سابق، ص.ص.26–28.

المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية

يقوم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة عن طريق تقسيم إقليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، هذا التقسيم يخضع لأسس واعتبارات متعددة تختلف باختلاف ظروف كل بلد، ما جعل صور وأشكال النظام المحلي تتعدد تبعا لذلك، بل والطرق المتبعة لتشكيل وتنظيم الوحدات المحلية.

أولا، معايير وأسس تقسيم الدولة إلى وحدات محلية:

يقوم التنظيم المحلي على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، والتقسيم هو عملية فنية وقانونية، ويمثل أساس إدارة الوحدات وتحديد مصالحها ومسؤولية ممثليها. الدولة المعاصرة يجري تقسيمها استنادا إلى مبررات كافية ومقنعة مراعية الظروف لاختيار أسلوب التقسيم. وبناءا على ذلك فللتقسيم الإداري معاييره وأسسه، تأخذ الدول كل ما يناسبها.

1- معايير تقسيم الدولة إلى وحدات محلية:

هناك اعتباران أساسيان يحددان ويؤثران بشكل كبير في تحديد نطاق وحجم الوحدات الإدارية المحلية في إطار الدولة[1]:

- الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من تطبيق نظام الإدارة المحلية، فإذا كان هدف الدولة تحقيق كفاءة الإدارة تميل إلى الوحدات المحلية الكبيرة وتقليص المستويات الإدارية المحلية، وقد يكون المبدأ الديمقراطي، فتتعدد الوحدات حتى تتيح الفرصة لأكبر عدد من الموطنين الإسهام في العملية الإدارية على المستوى المحلي؛
- الظروف والعوامل البيئية، فقد يكون هدف الدولة هو تحقيق الديمقراطية ولكن الظروف السياسية قد لا تكون ملائمة أو مناسبة، كذلك إذا كانت رغبة الدولة تحقيق الكفاءة الإدارية، وكان سبيل تحقيق هذه الكفاءة هو دمج الوحدات مع بعضها لخلق وحدات محلية أكبر، فقد تقف التضاريس الجغرافية حائلا دون تحقيق ذلك.

ولا بد من وضع الاعتبارين مع بعضهما البعض عند تحديد نطاق وحجم الوحدات الإدارية المحلية. هذا وهناك أربع معايير أساسية تؤثر في تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية[2]:

---

[1]– شاهر على سلميان الرواشدة، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها**، دار مجدلاوي، الأردن، 1987، ص. ص. 284– 249.

[2]– فوزي العكش و حسين الأعرج و هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، القدس المفتوحة، الأردن، 1996، ص. ص. 27–28.

1- **البناء الاجتماعي(التجانس الاجتماعي):** المقصود بالبناء الاجتماعي هو أن يكون هناك مجتمع محلي نمى على أساس علاقات وثيقة من وحدة المصالح والقيم والأهداف المشتركة، وحيث يوجد هذا المجتمع تقل الصراعات الداخلية إلى حد كبير، كما يعطي أعضاء هذا المجتمع الإحساس بالانتماء والولاء للنظام. ولا تقتصر أهمية التماسك والتجانس الاجتماعي فقط على المستوى المحلي بل تمتد إلى المستوى الأعلى.

2- **المشاركة الشعبية:** هناك نوعان من المشاركة الشعبية:

- **المشاركة الشعبية السياسة:** تتطلب الديمقراطية مشاركة المواطنين المحليين في عملية صنع واتخاذ القرارات السياسية التي تتعلق بشؤونهم وأمورهم المحلية، وتتطلب الديمقراطية أيضا ممارسة الرقابة على تنفيذ السياسات. والديمقراطية السياسية لا تتحقق فقط بمجرد إنشاء مجالس محلية منتخبة، ولكن بإعطائها الصلاحيات والسلطات التي تمكنها من أن تكون أداة فعالة ومؤثرة في حياة مجتمعاتها المحلية؛
- **المشاركة الشعبية في أنشطة التنمية:** تعد التنمية الهدف الأول من وراء تطبيق نظام الإدارة المحلية، وتعد المشاركة الشعبية بمفهومها الواسع(كل المجتمع)، وتحقيقها في شكل إبداء للآراء، والتعبير عن الرغبات والحاجات، والإسراع في عملية التنفيذ، وكذا الكفاءة الإدارية وسيلتين لتحقيق هدف التنمية.

3- **كفاءة أداء الوظائف المختلفة:** بمقتضى هذا المعيار ينبغي أن يحدد الحجم الأمثل للوحدة المحلية على أساس كفاءة أداء الخدمات العامة للمواطنين المحليين في سهولة ويسر وبأقل تكلفة ممكنة. وتختلف المنطقة المثلى لأداء الوظائف العامة باختلاف طبيعة كل خدمة، وبذلك لا يعد هذا المعيار أساسا مؤثرا، ولكن يجب أن يراعى في تحديد نطاق وحجم الوحدات المحلية لأن له أهمية في تحديد المستويات المحلية ومدى توفر الكفاءات الإدارية والبشرية. هذا المعيار يقتضي أن تكون للوزارات المركزية منطقة عمل محلية محددة واحدة لجميع الوظائف والخدمات العامة التي تؤديها، وتحديد مراكز أو عواصم واحدة لهذه الفروع المحلية، وأن تتفق جميعها مع التقسيم الإداري المحلي قدر الإمكان، فذلك مما يكفل التنسيق بين نشاطها ونشاط الوحدات المحلية.

شاهر علي سليمان الرواشدة، المرجع نفسه، ص. ص. 250-255.

4- **توافر الموارد المالية والبشرية:** يعتبر مدى توافر المقدرة المالية للوحدة المحلية وكذلك توافر ما تحتاجه من كفاءات فنية ومهنية وإدارية عوامل فعالة وحيوية في تحديد حجم الوحدات المحلية ونطاق عملها، ذلك أن كلا العاملين يرتبطان باعتبارات تحقيق الكفاءة الإدارية.

- **المقدرة المالية،** فيجب أن يكون حجم الوحدة المحلية متناسب مع الموارد المالية الذاتية ومع الوظائف والخدمات التي يتعين عليها أدائها. فلا شك أن صغر حجم الوحدات الإدارية المحلية يعد من بين أهم الأسباب التي لا تمكنها من توفير ما تحتاجه من موارد مالية، وضعف هذه الأخيرة يعني تدخل الحكومة المركزية؛
- **الكفايات البشرية،** ويجب أن يوضع في الاعتبار مدى قدرة الوحدة المحلية على إفراز العناصر القادرة على الترشح والعمل كأعضاء في المجالس المحلية، وكذلك مدى قدرة هذه الوحدة على جذب الكفايات البشرية التي تحتاجها لأداء المهام الملقاة على عاتقها.

وعلى العموم فإن المعايير السابقة يجب أن تأخذ في الحسبان عند التقسيم الإداري للوحدات المحلية، مع مراعاة التوفيق فيما بينها.

ثانيا: أسس تقسيم الوحدات المحلية

استنادا على المعايير السابقة يجري تقسيم الوحدات المحلية إما على أساس كمي أو وظيفي، أو طبيعي[1]:

1- **التقسيم على أساس كمي:** تهدف الدولة من وراء هذا النوع من التقسيم إلى تحقيق المساواة في أحجام الوحدات المحلية (مساحة وسكانا)، وقد تلجا إليه في بعض الأحيان لدمج أحد الأقاليم وتقسيمه بين عدة وحدات محلية بهدف منع انفصاله أو القضاء على مصادر التوتر فيه، ولقد اتبعت فرنسا هذا الأسلوب. ورغم أن هذا التقسيم يؤدي إلى إيجاد وحدات محلية متساوية الحجم إلا أنه لا يأخذ بالاعتبار الاختلافات، ويؤدي إلى تجزئة المجتمعات المحلية، ولا يضمن ولاء السكان لها أو رغبتهم في المشاركة بأعمال المجالس المحلية.

2- **التقسيم على أساس وظيفي:** يهدف التقسيم الوظيفي إلى تحقيق كفاءة في إدارة الخدمات العامة التي تقدم للمواطن، حيث يتم تقسيم الدولة إلى مناطق وظيفية متعددة تبعا لعدد الخدمات التي يجري تقديمها، مثل مناطق لتقديم الخدمات الصحية وأخرى للتعليم وغيرها. تم تطبيق هذا

[1]- فوزي العكش و حسين الأعرج و هشام جبر، مرجع سابق، ص. ص. 28-29.

الأسلوب في انجلترا نهاية القرن التاسع عشر، حيث تم إنشاء هيئات لكل خدمة، يتم انتخاب أعضاء كل منها بشكل مباشر وتعمل بشكل مستقل، وعرفت باسم هيئات الغرض الواحد. ويؤدي هذا الأسلوب في التقسيم إلى تعقيد عمل الوحدات المحلية والتنسيق فيما بينها، إضافة إلى الحاجة إلى موارد مالية كبيرة وكوادر بشرية لإدارة هذه الهيئات.

3- **التقسيم على أساس طبيعي:** يعتمد هذا التقسيم على إيجاد وحدات محلية للتجمعات السكانية القائمة في المدن والقرى، باعتبارها الوحدات الأساسية المحلية، مما يؤدي إلى إيجاد وحدات محلية حقيقية متجانسة. إن هذا التقسيم يؤدي إلى تفاوت الأحجام وأعداد السكان المقيمين، فالوحدات المحلية الصغيرة تواجه مشاكل في علاقاتها مع الوحدات المحلية ذات المستوى الأعلى، إضافة إلى عدم قدرتها المالية على توفير الخدمات والمشاريع الضرورية، كذلك الأمر بالنسبة للوحدات كبيرة الحجم التي تواجه مشاكل انتقال السكان للمناطق الحضارية وانخفاض مواردها المالية. ولتجنب هذه المشكلات فإن بعض الدول تلجأ إلى حلول تتضمن:

- دمج الوحدات الصغيرة والمجاورة لتقديم الخدمات بكفاءة؛
- التعاون فيما بين الوحدات لتوفير الخدمات وإدارة المشاريع المشتركة دون تجاوز الاستقلال؛
- التخطيط الإقليمي لمنطقة متجانسة، بحيث تضم عدد من الوحدات المحلية الكبيرة، ويتم التخطيط لها للاستفادة من إمكاناتها البشرية والمادية في تنفيذ المشاريع.

وعليه، لابد من الاسترشاد بالمعايير السابقة لاختيار أسلوب ملائم للتقسيم المحلي لا يتضمن عدد كبير من المستويات، ويراعي متطلبات التنمية وضرورة إيصال الخدمة العامة إلى مستحقيها.

ثالثا: أشكال النظم المحلية

إن الاختلاف الموجود فيما بين المجتمعات من حيث الخواص الطبيعية والحضارية والدستورية والتشريعية والسياسية يؤدي إلى اختلاف أنظمة الإدارة المحلية فيها. حجم المجتمع، وجغرافية البلاد، ودرجة الاتصال بين المناطق، وتركز السكان وحركتهم، كلها أمور مؤثرة في الشكل الذي يمكن أن يتخذه نظام الإدارة المحلية في مجتمع معين. وتؤثر فيه أيضا العوامل الاجتماعية والاقتصادية، مثل تجانس السكان، ولغتهم، وعاداتهم وتقاليدهم، والحالة التعليمية، وطبيعة النشاط الاقتصادي الرئيسي بالمجتمع ودرجة نموه وتطوره،...الخ. كما أن اختلاف الأنظمة الدستورية والتشريعية والسياسية يؤدي إلى اختلاف أنظمة الإدارة المحلية سواء من حيث اختصاصاتها أو حدود سلطاتها. وحتى على مستوى

الدولة فإن نظام الإدارة المحلية فيها ليس من الثوابت، وإنما هو في حاجة دائمة للتطوير بما يتماشى واحتياجات المجتمع ونموه وتطوره[1].

لا يتخذ النظام المحلي صورة واحدة، وإنما تتعدد صوره وتتباين أشكاله. وجرى التمييز بين مجموعتين من النظم المحلية[2]:

- **نظم محلية تقوم على أساس تفويض السلطة:** حيث العمل ينحصر في إحداث وحدات وتنظيمات إدارية تكون تابعة للحكومة المركزية، وتأتمر بالأوامر والتعليمات الصادرة عن القيادات المسؤولة داخل الجهاز الإداري المركزي، ولا تستطيع الوحدات المحلية وضع وصياغة القرارات في بيئاتها المحلية لأنها مسؤولية مركزية؛
- **نظم محلية تقوم على أساس نقل السلطة:** وفي هذه الحالة تتمتع الوحدات المحلية بقدر أكبر من السلطة والمبادرة في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، وإن كانت تخضع في ذلك لرقابة وإشراف الحكومة المركزية بالقدر الذي لا يفقدها استقلالها وحريتها.

تكون الفروع عادة هي الوسيلة التنظيمية لتحقيق التفويض عمليا، بينما تكون المجالس المحلية هي الوسيلة التنظيمية لتحقيق النقل لأن المجلس يتمتع بكيان قانوني. وهذا لا يمنع إمكان نقل سلطات مركزية للفروع أو تفويض سلطات مركزية للمجالس المحلية. كما أن هناك ترتيب تنظيمي شائع الاستخدام في النظم اللامركزية وهو ممثل الحكومة المركزية، إذ أن هذا الترتيب التنظيمي يحقق قدرا مطلوبا من التنسيق والقيادة.

وأمام هذا المفهوم الواسع للنظام المحلي تعددت النظريات والآراء بخصوص الأشكال التي يتخذها هذا النظام، غير أنه يمكن التركيز على تصنيفين، الأول قدمه Alderfer، والثاني تصنيف الأمم المتحدة.

- **تصنيف** Alderfer:

يقوم هذا التصنيف على أساس العلاقة بين الأنظمة المحلية في صورتها الراهنة وبين الخلفيات التاريخية والمؤثرات الثقافية والحضارية التي تأثرت بها. يرى Alderfer أن الحكم المحلي هو كافة المستويات الحكومية بعد المستوى القومي بالنسبة للدولة الموحدة، وبعد مستوى الولايات في الدولة

[1]– عادل حسين ومصطفى زهير، **الإدارة العامة**، دار النهضة، بيروت، 1979، ص. ص. 425– 426.

[2]– أحمد رشيد، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، مطابع المكتب العربي الحديث، مصر، 1981، ص. 23.

الفيدرالية. وميز Alderfer بين أربعة أنماط رئيسية للحكم المحلي تصنف على أساسها كافة النظم، ذلك أن الأخيرة قد تأثرت بواحد أو أكثر من هذه الأنماط الأربعة، وهي[1]:

- **النمط الفرنسي:** ويتميز بملامحه المركزية التي تتمثل في سلسلة مباشرة من الأوامر، وسيطرة الأجهزة التنفيذية على الأجهزة التشريعية؛
- **النمط الانجليزي:** ويتميز هذا النمط بتمتعه بدرجة عالية من اللامركزية مع وجود هيئات تشريعية ذات فعالية حقيقية، واستقلال السلطات فيما بينها، والاعتماد على نظام اللجان بصورة واسعة، واضطلاع المجالس المحلية بأنشطة متعددة الأغراض، إلى جانب كون المشاركة اختيارية من جانب المواطنين؛
- **النمط السوفيتي:** ويتميز برقابة الحزب الشيوعي، وإتباع أسلوب المركزية الديمقراطية، ووجود سلسلة هرمية من الأوامر، ومجال واسع من السلطات والاختصاصات للمجالس المحلية، وأن اختيار الأعضاء يكون عن طريق الاستفتاء؛
- **النمط التقليدي:** ويتميز ببدائيته، وكونه يعمل في ظل قواعد اجتماعية معقدة.

2- تصنيف الأمم المتحدة:

ويقوم على أساس العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ويتم التمييز بين أربعة أشكال رئيسية للنظم المحلية هي: نظام الحكم المحلي الشامل، النظام القائم على المشاركة، النظام المزدوج، النظام الإداري المندمج. وذلك على النحو التالي[2]:

- **نظام الحكم المحلي الشامل:** في هذا النظام تقوم السلطات المحلية بالعديد من المسؤوليات وتباشر معظم الشؤون المحلية، ولذا يطلق عليها اسم "السلطات المحلية ذات الأغراض المتعددة". وتقوم السلطات المحلية بمباشرة بعض الاختصاصات بموجب القانون، والبعض الآخر نيابة عن المنظمات المركزية. والسمة المميزة لهذا النظام أن السلطات المحلية تقوم بإدارة معظم الخدمات المتعلقة بالزراعة والتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والتي تتصل مباشرة بالمواطنين. وتحتاج السلطات المحلية إلى المعونة الفنية من المستويات العليا خاصة في المراحل الأولى لتطور هذا النظام؛

[1]-Harold F. Alderfer, **local Government in Developing Countries**, Mc Graw Hill, NewYork, 1964, P.P.1-16.

[2]- أحمد رشيد، مرجع سابق، ص. ص. 25- 27.

- **النظام القائم على المشاركة:** في هذا النظام يتم توزيع الاختصاصات بين السلطات المحلية والفروع التابعة للهيئات المركزية. تقوم السلطات المحلية بمباشرة بعض الاختصاصات بدرجة من الاستقلال بموجب القانون وفي إطار السياسة العامة، بينما تقوم بمباشرة اختصاصات أخرى نيابة عن الهيئات المركزية وتحت إشرافها الفني. هذا النمط يجعل من الممكن الاستفادة سواء من الهيئات المركزية أو السلطات المحلية طبقا لاحتياجات الموقف وطبيعة الاختصاص؛
- **النظام المزدوج:** في هذا النظام تقوم الهيئات المركزية بمباشرة الاختصاصات التي تحتاج إلى مهارات وإمكانيات مادية وبشرية وفنية من نوع خاص، وإن كان مسموحا من الناحية القانونية للسلطات المحلية أن تباشر ما تستطيع مباشرته من اختصاصات بهدف تشجيع التنمية المحلية، غير أن هذه السلطات لا تباشر في الواقع إلا القليل من الاختصاصات نظرا لقصور إمكانياتها. في هذا النظام يسيطر الصراع والانقسام بين السلطات المحلية والمركزية أكثر من التعاون والتنسيق، فتكون السلطات المحلية أقرب إلى كونها أداة سياسية من أن تكون وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- **النظام المندمج (المتكامل):** في هذا النظام تقوم هيئات السلطات المركزية مباشرة بإدارة كافة الشؤون الفنية عن طريق فروعها، مع وجود منسقين على المستوى القومي ومديرين مسؤولين عن التنسيق بين إدارات الفروع على مستوى المحافظة أو الإقليم. وإن وجدت بعض السلطات المحلية فيكون لها مباشرة قدر يسير من الرقابة على أنشطة الحكومة وموظفيها في وحداتها المحلية.

وعموما، فإن المحاولات النظرية لتصنيف النظم المحلية إنما تهدف إلى تسهيل دراسة تلك النظم، ومن الصعب تصور نموذج ما ينطبق انطباقا تاما على نظام محلي معين، ذلك أن كل نظام يعتبر نموذجا قائما بذاته له خصائصه التي تميزه عن نظام آخر.

رابعا: شكل و تنظيم الإدارة المحلية

المجالس المحلية نظام معمول به في سائر أنظمة الحكم المحلي أو الإدارة المحلية المطبقة في مختلف دول العالم، فالمجلس المحلي "هو مجموعة الأطراف الذين يتولون مسؤوليات معينة في إدارة شؤون مجتمع محلي بروح الجماعة"[1].

[1]– مصطفى أحمد فهمي، **العلاقة بين الحكومة المركزية و المجالس المحلية و اتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة**، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، مصر، 1970، ص.3.

1- تشكيل الإدارة المحلية:

لا اختلاف في أن الإدارة المحلية ضرورة من ضرورات التنظيم الإداري للدولة المعاصرة، لكن تختلف الدول في الطرق المتبعة لتشكيل المجالس المحلية و اختيار أعضائها، حيث تتروح ما بين الانتخاب والتعيين. تصنف هذه الطرق على النحو التالي[1]:

- **الانتخاب المباشر:** ويتم فيه انتخاب أعضاء المجلس المحلي مباشرة من قبل سكان المنطقة المحلية من خلال قيام عدد من السكان فيها بترشيح أنفسهم للانتخابات، وهنالك العديد من الدول المتقدمة و النامية التي تتبع أسلوب الانتخاب كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والهند وعدد من الدول العربية وغيرها. والاتجاه المؤيد للانتخاب يعتبره عنصرا أساسيا من عناصر الإدارة المحلية، وأن غياب الانتخاب مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية، وهو ما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة لسلطة الوصاية، هذا فضلا أن مبدأ الانتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه، كما أنه يمكن فئة المنتخبين من التدرب على العمل الإداري[2].
- **التعيين:** ويتم بواسطة هذه الطريقة تعيين كافة أعضاء المجلس المحلي بواسطة السلطة المركزية، والتي تختار أشخاصا لعضوية المجلس بناءا على توصية ممثليها في المنطقة المحلية. تتبع هذه الطريقة في عدد من الدول النامية و العربية التي تلجأ إلى تعيين أعضاء المجالس المحلية بشكل كامل أو جزئي. والاتجاه المؤيد للتعيين يرى أن الانتخاب ليس شرط من شروط قيام اللامركزية الإدارية، فليس ثمة ضرر أن يعين أعضاء المجالس المحلية بشرط أن يكفل لهم الاستقلال، واستدل هؤلاء أن السلطة القضائية مستقلة رغم أن القضاة معينون في أغلب النظم القانونية، كما اعتبر أصحاب هذه الاتجاه أن ظاهرة الانتخاب قد تجر للإدارة أشخاصا غير أكفاء قد يقوم بعضهم بممارسات سلبية كتوظيف العشائرية و القرابة و المصلحة، و للحد من هذه الظاهرة السلبية ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال واسعا أمام السلطة المركزية للتدخل في الإدارة المحلية.
- **الأسلوب المختلط (الأسلوب الوسط):** نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب، و نظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم

[1]- فوزي العكش و حسين الأعرج و هشام جبر، مرجع سابق، ص. ص. 84-87.

[2]- شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص.ص.15-18.

منتخبين ومعينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين. والهدف من هذا الأسلوب هو تدعيم المجالس المحلية بالكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين، وهناك العديد من الدول النامية والعربية التي تتبع هذه الطريقة في تشكيل مجالسها المحلية.

وعلى العموم فالانتخاب ضروري في عملية تشكيل المجالس المحلية، وممكن التفكير في طرق أخرى تضمن زيادة اهتمام و مساهمة المواطن في أمور منطقته المحلية.

- **تنظيم المجالس المحلية:**

إن المجلس المحلي بعد إنجاز تشكيلة من عدد معين من الأعضاء و لفترة زمنية محددة، فإنه يحتاج لمباشرة نشاطاته إلى تنظيم العمل، و توزيع الاختصاصات بين أعضائه لتسهيل عملية القيام بالواجبات الموكلة إليه. إن تنظيم المجالس المحلية لا يتبع نمط واحد في الدول بل قد توجد اختلافات بين المناطق المحلية في الدولة الواحدة، إلا أنها جميعا تشترك في عدد من الأمور التنظيمية، و التي منها[1]:

- **رئاسة المجلس:** تحتاج جميع المجالس المحلية إلى رئيس يقوم بإدارة جلسات المجلس حسب الأنظمة والتعليمات الموضوعة لهذه الغاية، والقيام بدور المتحدث الرسمي باسم المجلس وتمثيله في المناسبات والاحتفالات الرسمية، بالإضافة إلى القيام بعملية التنسيق بين أعضاء المجلس ولجانه المختلفة وإدارة المنطقة المحلية.

ويتم اختيار رئيس المجلس عادة بأكثر من وسيلة، فقد يتم اختياره بواسطة الانتخاب المباشر من قبل سكان المنطقة المحلية لدى انتخاب أعضاء المجلس، أو قد يقوم أعضاء المجلس المنتخبون بانتخاب الرئيس، أو قد تقوم الحكومة المركزية بتعيينه.

- **اللجان:** تضم المجالس المحلية التي تضم عددا كبيرا من الأعضاء و نقص كفاءتهم الإدارية و الفنية أمر صعب، ذلك يستدعي إيجاد أسلوب تنظيمي يسهل عمل هذه المجالس و يحقق لها الكفاية الإدارية، ومن هنا اتبع أسلوب تكوين اللجان كضرورة لحل القضايا ذات الجوانب المتعددة التي تحتاج للمشورة و تبادل الرأي و الخبرة الفنية.

واللجنة هي عبارة عن: "عدد معين من الأشخاص تسند إليهم دراسة موضوع معين لإبداء الرأي فيه"[2].

[1]– فوزي العكش وحسين الأعرج و هشام جبر، مرجع سابق، ص.ص.93–94.

[2]– أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. 111.

تتكون اللجنة من عدد من الأفراد يختارهم رئيس أو أعضاء المجلس المحلي حسب اختصاصاتهم لأداء مهمات محددة و إصدار قرارات نهائية أو استشارية تجرى في جلسات نظامية، و في بعض الدول تقتصر اللجان على أعضاء المجلس المحلي و حدهم ، و في دول أخرى تسمح بوجود أفراد من خارج المجلس للاستفادة من خبرتهم و كفاءتهم و لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في أعمال الإدارة المحلية.

وخلاصة ما سبق، أن التنظيم المحلي يقوم على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، استنادا إلى معايير وأسس كافية ومقنعة مراعية الظروف كافية ومقنعة، مراعية الظروف لاختيار أساس ملائم لتقسيم يضمن تحقيق أهداف وجود إدارة محلية. والاختلاف الموجود بين المجتمعات يؤدي إلى اختلاف أنظمة الإدارة المحلية فيها، فكل نظام يعتبر نموذجا قائما بذاته له خصائصه التي تميزه عن غيره من النظم. كما أن نظام الإدارة المحلية ليس من الثوابت، وإنما هو في حاجة دائمة لتطويره بما يتماشى واحتياجات المجتمع ونموه وتطوره. كما تختلف الدول في الطرق المتبعة لتشكيل المجالس المحلية واختيار أعضائها، حيث تتراوح ما بين الانتخاب والتعيين، ويعد الانتخاب ضروري لأنه يزيد اهتمام ومساهمة المواطن في أمور منطقته المحلية. ولا تتبع الدول نمط واحد في تنظيم المجالس المحلية، إلا أنها تشترك جميعا في عدد من الأمور التنظيمية ومنها اختيار رئيس للمجلس المحلي كقائد ومنسق ومتحدث رسمي، واللجان. بعد تنظيم العمل في المجال المحلي يتمكن من القيام باختصاصاته وواجباته.

المطلب الثاني: اختصاصات الإدارة المحلية وتطورها

ينشأ تنظيم الإدارة المحلية لتحقيق أغراض معينة، وتجسد هذه الأخيرة في شكل مجموعة من الاختصاصات. ويعد التميز بين الاختصاصات التي تعتبر قومية بطبيعتها أو محلية على جانب كبير من الأهمية وأساليب ذلك، وكذا التوزيع الداخلي للاختصاص بين المجلس كهيئة جماعية تتولى رسم السياسة العامة وبين الجهاز الإداري كهيئة تنفيذية. وإن مجال اختصاص الإدارة المحلية متغير ومتطور تبعا لتوسع اختصاص الدولة، ونتيجة للتغيرات والتطورات على مستوى العالم.

أولا: توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية

الهيئات المحلية هي جزء من الجهاز الإداري للدولة، وهذا يقتضي توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ورغم أن المشرع هو من يقوم بتوزيع الاختصاصات إلا أن هناك اعتبارات وضوابط معينة تؤخذ بعين الاعتبار عند توزيع الاختصاصات أهمها:

- **وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:**

وهو الضابط الرئيسي في توزيع الاختصاصات، ومؤداه أن تنفرد الهيئات المحلية بكل ما هو محلي بطبيعته، وتتولى الحكومة المركزية أداء الاختصاصات ذات الطابع القومي. وقد أجرى الباحثين تمييزا في هذا المجال، لكن اتضح أنه ليس من السهل وضع معيار قاطع للتمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية، وذلك نظرا لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير، بحيث تتأثر بالظروف المحيطة، وهذا ما يؤكده "Charles Roig" بقوله: "توزيع المصالح بين محلية ووطنية يرتبط بالقيم ومستوى وتطور النمو الاقتصادي والاجتماعي"[1].

وعلى العموم يحدد اختصاص السلطة المركزية بالمرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتباره كتلة واحدة، ويجب أن تتولاها الحكومة المركزية نظرا لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقا من الهيئات المحلية، ولأن لديها في عمالها من هو أكثر خبرة وكفاءة مما لدى الهيئات المحلية. فكل المرافق التي يستلزم أدائها أن تسير في كل أنحاء الدولة على وتيرة واحدة يجب أن تقوم بها الدولة، لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة، فإن توحيده وإدماجه حيث يجب التوحيد والإدماج قوة أكبر[2]. أما الهيئات المحلية فيعهد إليها بالمرافق المحلية التي يتوفر فيها أحد الشروط التالية[3]:

- كونها تهم الإقليم أو البلدية أو القرية لأنها تنحرف إلى شأن من شؤونها الخاصة؛
- كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا تتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للمحليات؛
- كونها من المرافق التي يضيرها توحيد النمط ويصلحها تغيره تبعا لحاجات الأقاليم المختلفة.

والتفريق بهذا الشكل بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية يعد أحد المرتكزات الأساسية الذي يقاس على أساسه وجود النظام المحلي ودرجة تحققه.

- **الشكل السياسي للدولة (بسيطة موحدة، أم فدرالية مركبة)[4]:**

في ظل الدولة البسيطة الموحدة لا تكون الاختصاصات المفوضة للسلطة المحلية كبيرة، لأن في ذلك ما يتناقض مع طابع المركزية السياسية الذي تستمد منه الدولة طابعها الموحد. وحتى في الحالات

---

[1] –charles Roig ،**Théorie et réalité de la décentralisation** ،Paris،1966،P. 409.

[2]– خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في النظم المحلية**، مرجع سابق، ص.55.

[3]– خالد سمارة الزعبي، المرجع نفسه، ص. 56.

[4]– أحمد فوزي ملوخية ، مرجع سابق، ص. ص. 226–227.

التي يتم فيها نقل مهام ووظائف متنوعة وعديدة للأجهزة المحلية للدولة الموحدة فإن ذلك يبقى خاضع لسيطرة ورقابة أجهزة السلطة المركزية. أما في الدولة الفدرالية المركبة، فالاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها الأجهزة المحلية تعتبر اختصاصات أصيلة تؤيدها الصلاحيات التشريعية التي تمارسها المجالس التشريعية المحلية.

- **اختصاصات ذات طابع خاص:**

قد تكون بعض الاختصاصات من طبيعة معينة قد لا تتمكن الأجهزة المحلية على مباشرتها. فالإنفاق على برامج بحوث الفضاء، أو إنشاء الطرق التي تتخطى الحدود الإقليمية للمحليات، بل مهام تحتاج إلى أموال وخبرة وكفاءة فنية إدارية عالية، ومن الأفضل أن تقوم بها الحكومة المركزية[1].

- **ظروف أخرى:**

فقد يكون قيام الأجهزة المحلية ببعض المهام هو استمرار لأوضاع تاريخية، وقد تقوم السلطات المركزية ببعض المهام التي كانت تدخل في اختصاص المحليات في ظروف الأزمات الاقتصادية أو ظروف الحرب. وقد يبرر إعطاء المحليات بعض الاختصاصات في مجالات معينة نتيجة ظروف اجتماعية تتعلق مثلا بوجود قوميات أو طوائف تقطن إقليم معين[2].

يأخذ المشرع بكل هذه الاعتبارات عند توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية. وتجدر الإشارة أنه كلما تم التوسع في منح المزيد من الاختصاصات للإدارة المحلية زاد الاهتمام المحلي بها، وكان ذلك مؤشرا على كبر شأن الإدارة المحلية، وازداد دورها وفعاليتها في النظام الإداري للدولة.

ثانيا: أساليب تحديد اختصاصات الإدارة المحلية

كما سبق فإن تحديد اختصاصات الهيئات المحلية لا يعود للهيئات المحلية ولا للسلطة الإدارية المركزية، وإنما يتم ذلك بوسيلتين[3]:

- **عن طريق الدستور:** هنا يعترف الدستور بوجود المجموعات المحلية، وينيط بهيئاتها المحلية صلاحيات يحددها على سبيل الحصر، أو بشكل قواعد عامة يعود للقانون أمر وضع تفصيلاتها. وبهذه الطريقة تقوى ضمانة استقلال الهيئات المحلية لصعوبة تعديل الدستور.

[1]– أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص. ص. 472 – 473.

[2]– أحمد فوزي ملوخية، مرجع سابق، ص.ص.227 –228.

[3]– خالد قباني، مرجع سابق، ص. 74.

- **عن طريق السلطة التشريعية:** وبذلك تضعف ضمانة استقلال الهيئات المحلية، لأنها تبقى تحت رحمة الدولة، بواسطة هيئاتها التشريعية التي تستطيع أن تعدل القوانين بحسب ما يتلاءم مع سياستها العامة.

وسواء نص الدستور على صلاحيات الهيئات المحلية، أم حدد القانون هذه الصلاحيات، فإن هناك أسلوبين عالميين قد يتبنى أحدهما لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية.

1- أسلوب تحديد الاختصاص بشكل عام:

وهناك من يسميه بالأسلوب الفرنسي، وفيه تعتبر جميع الشؤون المحلية من اختصاص الهيئات المحلية، عدا ما استثني بنص خاص وذكر فيه أنه من صلاحية السلطة المركزية[1]. في هذا الأسلوب تحدد اختصاصات الهيئات المركزية تحديدا تشريعيا وعلى سبيل الحصر، وما عدا ذلك يكون من اختصاص الهيئات المحلية. تأخذ العديد من الدول بهذا الأسلوب مثل: الجزائر ومصر والمغرب وتونس ولبنان وبلجيكا وإيطاليا وسويسرا.

ويختلف تطبيق هذا الأسلوب حسب الشكل السياسي للدولة، فالدولة البسيطة الموحدة تمارس قدرا كبيرا من الرقابة تشكل قيدا على حرية المجالس المحلية في تحديد اختصاصاتها. في حين أنه في الدولة الفدرالية المركبة فرقابة الأجهزة المركزية تكون في أضيق الحدود، ما جعل الأجهزة المحلية تمارس اختصاصات واسعة، فهي تأخذ باللامركزية المحلية إلى أقصى الحدود[2].

ومن مزايا هذا الأسلوب أنه يعطي الهيئات المحلية مرونة كبيرة في تحديد الاختصاصات المحلية التي يتوجب القيام بها ضمن حدودها الممكنة، ويمكنهم من الاستجابة للتغيرات الجديدة، كما يزيد من قدرة المجالس المحلية على الإبداع والابتكار في شتى المجالات، ويخفف العبء عن كاهل الهيئات التشريعية التي تسن القانون[3].

ويؤخذ على هذا الأسلوب أمور منها، عدم تحديد الاختصاصات بشكل دقيق وواضح مما ينجم عنه نوع من الحساسية والاحتكاك بين الإدارة المركزية والمحلية، وقد يؤدي إلى اضطلاع بعض الهيئات المحلية باختصاصات لا تقوى على النهوض بها لضعف إمكانياتها المادية والبشرية[4].

---

[1]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص125.

[2]- أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص. ص. 474 - 475.

[3]- أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه ص.126.

[4]- أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص. 126.

2- أسلوب تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر:

وهناك من يسميه بالأسلوب الإنجليزي، وفيه يتم تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وعلى نحو محدد ودقيق، بحيث لا يمكن للهيئات المحلية أن تمارس أي اختصاص أو نشاط خارج عن الذي حدد المشرع[1]، وإلا كان عملها باطلا بمقتضى مبدأ تعدي الاختصاص. وتحديد الاختصاص بهذا الشكل يقتضي أنه إذا ما أريد توسيع اختصاصات الهيئات المحلية فإنه يتطلب صدور تشريع مستقل يحدد هذه الاختصاصات بناءا على احتياجات وظروف كل إقليم. وبهذا تختلف الاختصاصات من إدارة إلى أخرى بحكم حجمها وموقعها أو عدد سكانها وتوفر الموارد المالية فيها[2]. وبمعنى آخر لا يوجد تشريع عام للمجالس المحلية كما هو الحال في دول كثيرة، ذلك أن النظام الإنجليزي لا يسلم بوحدة التنظيم الإداري في مجال الإدارة المحلية. يؤخذ بهذا الأسلوب في العديد من الدول ومنها الأردن والعراق وسوريا وقطر والكويت والبحرين والسعودية.

ومن مزايا هذا الأسلوب معرفة الإدارة المحلية لاختصاصاتها بشكل دقيق وواضح، كما أن الحصر يقضي على ظاهرة تنازع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية، وتكون اختصاصات الإدارة المحلية ضمن مقدرتها وإمكانياتها[3].

ويؤخذ على هذا الأسلوب أمور منها تقييد الهيئات المحلية في ممارسة أعمالها بشكل كبير مما يعدم روح المبادرة، والحاجة لاستصدار تشريعات جديدة عند محاولة زيادة الاختصاصات المحلية ما يلقى ضغطا كبيرا على الهيئات التشريعية، وعدم تمكين الإدارة المحلية من الاستجابة السريعة للمتغيرات والمستجدات التي تظهر بشكل مستمر[4].

بعد هذا يصعب اختيار أفضل أسلوب، لكن كرأي خاص فإن أسلوب تحديد الاختصاص بشكل عام أفضل، لأنه يضمن المرونة والمبادرة ويوسع من اختصاصات المجالس المحلية. عكس الأسلوب الثاني الذي لا يحقق المرونة الكافية ولا يعطي الهيئات المحلية الفرصة الكافية للمبادأة والابتكار وهي من متطلبات الإدارة المعاصرة.

---

[1]- خالد قباني، مرجع سابق، ص. 76.

[2]- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.174.

[3]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 228.

[4]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. 127.

ثالثا: توزيع الاختصاصات بين أجهزة المجلس المحلي

تتوزع الاختصاصات المحلية بين المجلس كهيئة جماعية منتخبة تتولى رسم السياسة العامة ووضع القرارات التنظيمية والإشراف العام والمراقبة، وبين الجهاز الإداري كهيئة تنفيذية واسعة. وقد يرأس رئيس المجلس المحلي الجهاز التنفيذي ويمارس اختصاصات محددة تجعله في المركز الأول للإدارة المحلية، وقد يعهد بالجهاز التنفيذي إلى ممثل السلطة المركزية.

وبذلك فإن توزيع الاختصاصات المحلية يعكس المبادئ التي يقوم عليها أساس نظام الإدارة المحلية. فطبقا لمبدأ الديمقراطية يجب أن توضع كافة الشؤون المحلية في يد المجلس المنتخب، ووفقا للمبادئ الإدارية السليمة يجب أن يقتصر دور المجلس المنتخب على المداولة والتقرير، وأما التنفيذ فمهمة الفرد، أما التشاور والمداولة فمهمة الجماعة، لأن المجلس بحكم تشكيله وحجمه لا يصلح لممارسة أعمال الإعداد والتنفيذ التي يجب أن يعهد بها إلى فرد واحد يتولاها على مسؤوليته[1].

وفي التطبيق العملي تأخذ بعض الدول بتغليب المبادئ الإدارية كفرنسا وألمانيا، وبعض الدول تغلب المبادئ الديمقراطية مثل المملكة المتحدة، بينما تأخذ دول أخرى المزج بين الأسلوبين كما هو الحال في النظام الأمريكي، حيث يتفرغ عدد قليل من أعضاء المجلس المحلي(4-6 أعضاء) كلية للإشراف على الجهاز الإداري التنفيذي[2].

ويقول سليمان الطماوي في هذا المجال: "تخويل المجالس المحلية اختيار أجهزة التنفيذ من بين أعضائها، فيكون رئيس كل مجلس هو في نفس الوقت الرئيس التنفيذي الأعلى للمرافق المحلية التابعة للمجلس، وبالتالي تزول الازدواجية بين سلطة إصدار القرار وتنفيذه، ويصبح المحافظ وأجهزة التنفيذ الأخرى أجهزة محلية بمعنى الكلمة"[3].

رابعا، تطور اختصاصات الإدارة المحلية:

إن العمل الأساسي للإدارة المحلية هو تقديم الخدمات للمواطنين، رغم اختلاف طبيعة ونطاق هذه الخدمات من وقت لآخر ومن وحدة محلية أخرى؛ حيث تؤدي من خلال وحدات الإدارة المحلية كافة الخدمات التقليدية للمواطنين مثل توفير الكهرباء والمياه، وصيانة المرافق العامة، إدارة وصيانة الأسواق العامة، وتدعيم وتنمية الصناعات الحرفية، وبقية الخدمات المحلية التقليدية الأخرى من صحة وزراعة

[1]- ظريف بطرس، **الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية و التطبيق**، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، 1981، ص.179.

[2]- خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها**، مرجع سابق، ص. ص. 175 -176.

[3]- سليمان الطماوي، **شرح نظام الحكم المحلي الجديد**، دار الفكر العربي، مصر،1980، ص.14 .

وتعليم وإسكان، وخلافه. وذلك على اعتبار أن الإدارة المحلية أكثر قدرة من الحكومة المركزية على أدائها، نظرا لاتصالها مباشرة بجمهور المستفيدين[1]. ونتيجة للتغيرات والتطورات على المستوى العالمي والداخلي للدول تغير مجال اختصاص الإدارات المحلية. وأهم التغيرات على المستوى العالمي ما يلي[2]:

- تبني سياسة التحول إلى القطاع الخاص، فلقد أدى تبني العديد من دول العالم لسياسية الخصخصة إلى تغيير في دور الوحدات المحلية، حيث أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات العامة التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين، والتعاقد مع القطاع الخاص. كما أصبحت مسؤولة عن صنع القرارات، وتوليد الإيرادات والإنفاق؛
- فشل الحكومات المركزية لبعض الدول في إدارة التنمية، فلقد أدي العجز في موازنات بعض الدول مثل سلوفاكيا، بسبب نفقات الضمان الاجتماعي العالية والاستثمار الضخم في البنية الأساسية إلى عدم قدرتها على تقديم الخدمات العامة إلى المواطنين. وبذلك خفضت الحكومات المركزية من تمويلها للخدمات الاجتماعية للعاملين، ونقلت مسؤولية تقديمها إلى المستوى المحلي؛
- التحضر السريع في الدول النامية، أدى إلى زيادة الحاجة إلى الخدمات المحلية والبنية الأساسية المادية، الأمر الذي أدى إلى فرض أعباء متزايدة على القدرات المالية للحكومات من ناحية، ومن ناحية أخرى ساعد على الاقتراض الشديد في أواخر السبعينات والتراجع الاقتصادي في أوائل الثمانينات على عدم قدرة العديد من حكومات الدول النامية على الاستثمار في البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة إلى المواطن المحلي. ولذلك كان الاتجاه إلى اللامركزية المالية كوسيلة لإشباع المطالب المتنامية وتخفيف الضغوط المالية على الحكومات المركزية؛
- التوجه إلى الديمقراطية، اتجهت العديد من الدول في أواخر القرن العشرين إلى تبني الديمقراطية كمنهج لنظام الحكم يقوم على أساس المشاركة في صنع قرارات التنمية وفي التنفيذ والرقابة على تقييم الأداء؛
- انهيار الحكومات المركزية في الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية، بمجرد اختفاء السيطرة الموحدة للحزب الشيوعي، وانتهاء الحرب الباردة، أدى إلى تصعيد مطالب الحكومات دون الإقليمية بسلطات محلية متزايدة.

هذا، وهناك مجموعة من العوامل الداخلية للدول ساعدت على التوسع في اختصاصات الإدارة المحلية، أهمها[3]:

---

[1]- محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزاوي أحمد إدريس، مرجع سابق، ص. 272.

[2]– مجموعة من الخبراء، **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص. ص. 7–9.

[3]– مجموعة من الخبراء، **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، المرجع نفسه، ص. ص. 22–23.

- زيادة حدة مشكلات التحضر والتصنيع، وأبرزها عدم قدرة الدول على تلبية احتياجات السكان وتفشي الفقر، والبطالة، وزيادة حدة الضرائب على القادرين، فضلا عند انخفاض العامل. كل ذلك أدى إلى عدم قدرة الحكومة المركزية وحدها على إيجاد الحلول المناسبة لهذه المشكلات، ومن ثم حاجتها إلى تعاون المواطنين في ذلك؛
- التطورات التكنولوجية، وما أدت إليه من ضرورة الاهتمام بقضايا محددة مثل حماية المستهلك، والبيئة واستخدام المصادر المتوفرة؛
- اضطراب الأمن والنظام العام، مما أدى إلى زيادة الاضطرابات؛
- الحاجة إلى تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين في المناطق المختلفة من الدولة.

لقد ترتب على العوامل السابقة، بالإضافة إلى تطور مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى دولة الخدمات التوسع في دور الإدارة المحلية إلى مجالات جديدة، واضطلعت بمهام ومسؤوليات أكبر تمثلت في تأدية خدمات جديدة، وزيادة الخدمات المحلية القائمة، وخاصة فيما يلي:

- تنفيذ المشاريع الخاصة بالإسكان لإشباع احتياجات فئات المجتمع المحلي المختلفة، لاسيما الطبقات الفقيرة؛
- إنشاء مناطق صناعية، مع ربطها بخطوط المواصلات العامة وتزويدها بجميع الخدمات اللازمة، لجذب المستثمرين إلى هذه المناطق، لإقامة مشروعات التنمية التي من شأنها توفير فرص عمل جديدة للسكان، بما يؤدي إلى الحد من الهجرة إلى المدن الكبيرة؛
- إحياء وتشجيع الصناعات المحلية؛
- تنشيط السياحة في المناطق المحلية؛
- تقديم خدمات النقل العام للمواطنين المحليين؛
- الاهتمام بمشكلات وقضايا معاصرة مثل حماية المستهلك وترشيد الاستهلاك وتلوث البيئة ومحو الأمية وتنظيم الأسرة والثقافة العامة والمكتبات والمسرح والموسيقى والتأمين والضمان الاجتماعي.

وخلاف ما سبق من الوظائف والاختصاصات الحديثة التي تقدمها الإدارة المحلية للمجتمع المعاصر، وهذا جعل منها أداة فعالة للتنمية المحلية وتشارك الحكومة المركزية في تحقيق التنمية القومية الشاملة للدولة.

إن التغيير في دور واختصاصات الإدارة المحلية يتطلب منها درجة عالية من الإصلاح والتطوير تتناسب مع حجم وظيفة هذا التغيير تجعلها قادرة على أن تكون فعالة. ويؤكد خبراء الإدارة المحلية أن الأخيرة تكون فعالة[1]:

[1]– محمد أحمد شوقي ومحمد العزاوي أحمد إدريس ، مرجع سابق، ص. ص. 273–274.

- إذا كان المواطنين الذين تخدمهم مدركين تماما لوجودها ويقدرون أهمية المشاركة في أنشطتها ويهتمون بالمشكلات المرتبطة بأعمالها، ويبدون اهتماما وقلقا بشأن مستوى الكفاءة الذي تؤدي به خدماتها إليهم وللمجتمع المحلي؛
- إذا كانت هناك نظرة إيجابية لها من جانب السلطات القومية (خاصة الحكومة المركزية) والسلطات المحلية (الشعبية والتنفيذية، تعكس النظرة الإيجابية أن الإدارة المحلية ليست مجرد أداة لحفظ الأمن وإقرار النظام، بل هي أساسا مؤسسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والرقابة القومية في هذه الحالة سوف يكون هدفها المساعدة والتوجيه لهذه المؤسسات لتكون قادرة على الوفاء مسؤولياتها التقليدية والمعاصرة.

وعلى ذلك، ففاعلية الإدارة المحلية تعني درجة قدرتها على تحقيق أهدافها بنجاح من خلال أدائها لاختصاصاتها التقليدية والمعاصرة بكفاءة، ولكي تصل الإدارة المحلية لذلك يجب عليها أن تستعد وتعد لتكون في اتصالات وعلاقات وتنسيق مع السلطات القومية والأجهزة الحكومية وفروعها في دائرة عملها، وكذلك اتصالات وعلاقات وتنسيق مع القيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية)، ومع المواطنين المحليين المستفيدين بالخدمات المحلية التي تقدمها، ومع العاملين بها والذين يقومون بتقديم الخدمات للمواطنين، ويتعاملون معهم بشكل مباشر.

وما يستخلص أن الإدارة المحلية تحقق أهدافها من خلال تنظيم يخضع لاعتبارات وأسس تختلف باختلاف ظروف كل بلد، وتبعا لذلك تعددت طرق تشكيل المجالس المحلية أهمها الانتخاب. كما أن تنظيم العمل في المجالس المحلية لا يتبع نمطا واحدا، وإن كانت تشترك في رئاسة المجلس واللجان. وتجسد أهداف الإدارة المحلية في شكل مجموعة من الاختصاصات الموزعة من طرف المشرع بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وذلك باعتماد الأسلوب الفرنسي لتحديد الاختصاص بشكل عام، أو الأسلوب الإنجليزي تحديد الاختصاص على سبيل الحصر. كما توزع الاختصاصات بين أجهزة المجلس المحلي إما على أساس ديمقراطي أو إداري. العمل الأساسي للإدارة المحلية هو تقديم الخدمات للمواطنين، والتي تؤديها بكفاءة وفعالية مقارنة مع الحكومة المركزية. طبيعة الخدمات المحلية تطورت بتطور المجتمع، وامتد نشاط الإدارة المحلية واضطلعت بمهام ومسؤوليات أكبر، وأصبحت بذلك أداة فعالة للتنمية المحلية، وتشارك الحكومة المركزية في تحقيق التنمية القومية.

خلاصة الفصل:

كان النظام الإداري المركزي مطبقا بفرده في معظم دول العالم، لأنه كان متفقا مع اتجاه الدولة الحديثة، ولكن اللامركزية الإدارية أصبحت ضرورة ديمقراطية في الدول المعاصرة، وسيما اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية. تأخذ كل دولة من الأسلوبين بنصيب يتفق وظروفها الخاصة، وهما على الرغم من تعارضهما النظري متكاملان و يتعاونان في العمل.

الإدارة المحلية هي أسلوب في الإدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بشخصية معنوية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها، تحت إشراف ورقابة الحكومة. هذا ووجدت الإدارة المحلية قبل وجود نظام لها، بل وقبل وجود الدولة، وكتنظيم إداري بمعناه العلمي المعاصر لم يعرف إلا في نهاية القرن الثامن عشرة على إثر الثورة الفرنسية. تحتل الإدارة المحلية أهمية كبيرة نظرا للأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، بل أن الدافع الرئيسي من وجود إدارة محلية هو التعاون مع الحكومة المركزية للوفاء بالحاجات المحلية المتميزة.

تحقق الإدارة المحلية أهدافها من خلال تنظيم، تختلف طرق تشكيله وكذا تنظيم العمل فيه من دولة لأخرى. وأبرز النظم المحلية السائدة في العالم النظام المحلي الفرنسي والإنجليزي؛ باعتبارهما مصدرين تأثرت بهما الكثير من الأنظمة المحلية. تتبلور أهداف الإدارة المحلية في شكل مجموعة من الاختصاصات التي يحددها المشرع بأسلوب عام أو على سبيل الحصر. كما توزع الاختصاصات بين أجهزة المجلس المحلي إما على أساس ديمقراطي أو إداري. اختصاصات الإدارة المحلية متطورة تشمل وظائف تقليدية وأخرى معاصرة.

نتيجة للتطورات التي غيرت من دور الإدارة المحلية من مجرد أداة للرقابة إلى أداة فعالة للتنمية المحلية، ولأن الأخيرة مسؤولية كبيرة يستدعي ذلك مشاركتها مع عدة أطراف فاعلة ذات علاقة بها.

الفصل الثانـي:

الإطار المعرفي للتنمية المحلية والتشاركية

تمهيد:

إن ظروف الحياة والتطور قد حققت بتأثير العلم والتكنولوجيا، والنظم الإدارية القائمة على أساس المشاركة في المسؤولية الإدارية، والديمقراطية كقيمة إنسانية يطالب بها المواطنون، وهذا ما حقق تقدما في مختلف المجالات في بعض الدول فاعتبرت دولا متقدمة، مقابل الدول والمجتمعات الأخرى التي سميت دولا نامية، بالاستناد إلى الفروق في مستوى الحياة.

التنمية مفهوم شامل يضم في طياته المستوى القومي والمستوى المحلي، وهي وسيلة الدول للنهوض بمجتمعاتها. أولت الدول المتقدمة عناية خاصّة لقضايا التنمية المحلية من خلال إعطاء الأهمية اللازمة لتطوير ودعم البنيات الإدارية المحلية حتى تصبح وحدات نشيطة ومبادرة في مشاريع التنمية على المستوى المحلي. سعت الدول النامية إلى إعطاء أهمية كبرى للتنمية بهدف تحقيق نموها وتطورها؛ لكن من أهم التحديات التي تشغل دول العالم النامي، وإيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات التي تحول دون تحقيق التنمية والتحول إلى اقتصاديات حديثة متطورة. تستمد التنمية المحلية أهميتها من كونها قاعدة للتنمية القومية الشاملة، وهي الهدف الذي تسعى إليه جميع الدول سيما النامية منها، وتحتل ترتيبا متقدما في برنامج العمل السياسي والاقتصادي، وأحد أهم القرارات الاستراتيجية التي لا عنها.

إن تنمية المجتمع المحلي تتم في مجتمع قائم وليس مجرد أفراد يعيشون في أماكن متجاورة،، وهو ما يقتضي التنظيم لتحقيق احتياجات يرى المجتمع أنها ضرورية لهم. ومع تنوع الاتجاهات المعاصرة في أدوات وأساليب تحقيق التنمية المحلية، وخاصة فيما يتعلق بالمشاركة والعمل التطوعي من منطلق أحد المبادئ الأساسية في تنمية أي مجتمع، والمتمثلة في أن الأخيرة إنما تقوم على مساندة المواطنين كي يساعدوا أنفسهم ويسهموا في الجهود التي تبذل لتحسين مستوى معيشتهم.

وإن العلاقة بين المشاركة والتنمية تعد واحدة من أهم القضايا المثارة على نطاق البحث وتخطت إلى مجال التطبيق العملي، وذلك في إطار البحث عما يمكن عمله، وارتبطت التنمية المحلية بمقاربة تشاركية، بالاعتماد على المبادرات المحلية الرسمية وغير الرسمية في سبيل تحقيق التنمية المحلية.

يهتم الفصل الثاني من هذا البحث إلى التطرق إلى الإطار المعرفي للتنمية المحلية والتنمية المحلية التشاركية، من خلال التعرض في المبحث الأول للتنمية المحلية تطورا ومفهوما ومقومات، فيما خصص

المبحث الثاني لأهداف ومجالات ونماذج التنمية المحلية، ليتم في المبحث الثالث دراسة طبيعة العلاقة بين المشاركة والتنمية المحلية.

المبحث الأول: التنمية المحلية: تطورها مفهومها ومقوماتها

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، بل وتشكل التنمية المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية. ونظرا لهذه الأهمية شغل موضوع التنمية والتنمية المحلية المنظمات الدولية والدول والباحثين بمختلف توجهاتهم.

المطلب الأول: تطور مفهوم التنمية المحلية

لقد ظهر مفهوم التنمية المحلية وتطور خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تحررت الدول التي كانت خاضعة للاستعمار وتحصلت على استقلالها، وهنا بدأت العديد من الدول النامية بتبني فكرة التنمية المحلية، بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة فعّالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القومي.

لقد أطلق على عملية تنمية المناطق الريفية والمحلية في عام 1944 مصطلح تنمية المجتمع، عندما رأت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا ضرورة الأخذ بتنمية المجتمع، واعتبارها نقطة البداية في السياسات العامة. كما أوصى مؤتمر كامبردج في عام 1948 بضرورة تنمية المجتمع المحلي، لتحسين أحواله وظروفه المعيشية ككل، اعتمادا على المشاركة والمبادأة المحلية لأبناء هذا المجتمع. وفي عام 1954 أوصى مؤتمر أشردج الذي عقد لمناقشة المشكلات الإدارية في المستعمرات البريطانية بضرورة تنمية المجتمع المحلي، كما ساهم في تحديد مدلول لها[1].

وعلى مستوى الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، اهتمت بمعالجة مقومات النمو للبلدان المستقلة حديثا، وكان من أبرز اهتماماتها في نهاية الأربعينات، التوصية والتشجيع بإجراء الإصلاحات الزراعية في محاولة لإطلاق التنمية الزراعية، بالإضافة إلى الإصلاح الريفي. وفي عام 1956 تبلور في أدبيات الأمم المتحدة أول مفهوم عن تنمية المجتمع المحلي الريفي. ركز مفهوم التنمية المحلية الريفية على الجانب الاقتصادي، وزيادة الإنتاج الزراعي، دون اهتمام بالجوانب الأخرى كالخدمات الاجتماعية (التي

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. ص. 19–20.

تتمثل في التعليم، والصحة، والإسكان، والمياه النقية، ...)، يضاف إلى ذلك أنه على الرغم مما أحدثه مفهوم التنمية الريفية من ثمار، إلا أن معظم هذه الثمار قد ذهبت إلى الأثرياء. كما يرجع القصور أيضا إلى تواضع الإنجاز الذي تحقق من جراء برامج التنمية الريفية في معظم الدول النامية[1].

لقد ترتب على الوضع السابق ضرورة التحول إلى فهم متكامل لمعطيات المعاجلة في المجتمعات الريفية، فبرز مفهوم التنمية الريفية المتكاملة الذي عبر عنه تقرير البنك الدولي في عام 1975، عندما ذكر أن التنمية الريفية عملية متكاملة أو استراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف، وذلك من خلال زيادة الإنتاج الزراعي، وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة وتحسن الخدمات الصحية والتعليمية والاتصالية والإسكان.

ولما كان مفهوم التنمية الريفية المتكاملة يركز فقط على المناطق الريفية، دون ربطها بتنمية المناطق الحضرية، فقد برز بعد ذلك مفهوم التنمية المحلية، حيث أصبحت التنمية تتجه إلى الوحدات المحلية، سواء كانت ريفية أو حضرية.

وخلاصة ما سبق، أنه رغم تعدد المصطلحات التي استخدمت في إطار الحديث عن تطوير الوحدات المحلية، إلاّ أنها تتفق جميعًا على أن التنمية الريفية والمحلية حجرُ الزاوية في التنمية الشاملة، تستهدف الارتفاع المستمر بمستوى معيشة المواطن المحلي ومشاركته الإيجابية في صنع وتنفيذ السياسات المحلية.

المطلب الثاني: مفاهيم التنمية المحلية

لأن مصطلح التنمية المحلية شديد الصلة بمصطلح التنمية بوجه عام فمن الضروري أولا معرفة مفهوم التنمية.

أولا: مفهوم التنمية

تعتبر التنمية ظاهرة اجتماعية نشأت مع نشأة البشر المستقر إنتاجًا وارتقاءً وعلاقات.

1- عوامل ظهور مفهوم التنمية:

هناك عدة عوامل أدت إلى ظهور مفهوم التنمية، وأهمها[1]:

[1]-سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.20.

- سيطرة الدولة على مجريات الأمور بالمجتمع وظهور التخطيط العلمي لتحقيق التنمية الشاملة؛
- ظهور المشكلات المترتبة على فترة الكساد العالمي (1929-1934)، وما ترتب على ذلك من موجات البطالة والمشكلات الاجتماعية والسياسية؛
- الحرب العالمية الأولى والثانية، وما نتج عنها من أضرار فادحة أدت إلى تدخل الدولة في مجال النشاط الاقتصادي؛
- حصول الكثير من الدول النامية على استقلالها، أدى إلى اهتمامها بقضايا التنمية لمواجهة تحديات بالغة الصعوبة كانت تمر بها؛
- التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين الدول النامية والمتقدمة، دفع العلماء إلى دراسة تخلف هذه الدول وتحديد الوسائل المناسبة لتنميتها؛
- وتزايد الاهتمام في السنين الأخيرة بعملية التنمية الشاملة بعد أن فشلت الجهود المبذولة في العقود السابقة، لكونها مبنية أساسا على مفاهيم تركز على الجانب الاقتصادي في المقام الأول وتهمل الجانب الحضاري الاجتماعي والثقافي لقضية التنمية، وذلك بعد النتائج السلبية التي أفرزها تطبيق برامج الإصلاحات الاقتصادية المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

2- مفهوم التنمية:

لقد برز مفهوم التنمية بداية في علم الاقتصاد، وهكذا عرفت التنمية بأنها: " عملية تنشيط للاقتصاد القومي، وتحويله من حالة الركود والثبات إلى مرحلة الحركة والديناميكية، عن طريق زيادة مقدرة الاقتصاد القومي، لتحقيق زيادة سنوية ملموسة في إجمالي الناتج القومي، يحدث معه تغيير في هياكل الإنتاج ووسائله وفي مستوى العمالة وتزايد في الاعتماد على القطاع الصناعي والحرفي"[2].

كما عرفت التنمية بأنها: "عملية تغيير شاملة ومتكاملة اقتصاديا واجتماعيا لتحقيق نمو معجل ومستمر في اقتصاداتها، ومحسن لظروف ومستوى حياة الإنسان فيها"[3].

---

[1]- رشاد أحمد عبد اللطيف، **التنمية المحلية**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2011، ص. ص. 15-16.

[2] - رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص.8.

[3] - صالح صالحي، **المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي: دراسة للمفاهيم والأهداف والأولويات وتحليل للأركان والسياسات والمؤسسات**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص.91.

وهكذا فالمفهوم الأول اعتبر الزيادات الملموسة في إجمالي الناتج القومي ومتوسط الدخل الفردي، وكذا التغيرات التي تحدث في الهيكل الاقتصادي من المؤشرات الأساسية للتنمية، والحقيقة أن البنيان الاقتصادي يوجد في محيط اجتماعي وسياسي وثقافي، ولا يمكن إحداث تغيير في ذلك البنيان دون عملية التغيير للمجالات الأخرى حتى لا تكون معرقلة له. ورغم النظرة الشمولية الواردة في التعريف الثاني، إلا أنه ما زال يعتبر التنمية مسألة اقتصادية وأهدافها اقتصادية بالدرجة الأولى.

انتقل مفهوم التنمية إلى حقل السياسية منذ ستينيات القرن العشرين، حيث ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية تجاه الديمقراطية، وتعرف التنمية السياسية: "بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية"[1].

ولاحقا، تطور مفهوم التنمية ليرتبط بالعديد من الحقول المعرفية، فأصبح هناك التنمية الثقافية التي تسعى لرفع مستوى الثقافة في المجتمع وترقية الإنسان، وكذلك التنمية الاجتماعية التي تهدف إلى تطوير التفاعلات المجتمعية بين أطراف المجتمع: الفرد، الجماعة، المؤسسات الاجتماعية المختلفة، المنظمات الأهلية، بالإضافة لذلك استحداث مفهوم التنمية البشرية الذي يهتم بدعم قدرات الفرد وقياس مستوى معيشته وتحسين أوضاعه في المجتمع[2].

تعرف التنمية على أنها: "العمليات التي يمكن بها توحيد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي"[3].

كما عرفت بأنها: "جهود تنظيمية وتنسيقية بين الموارد البشرية والمادية المتوفرة في بيئة اجتماعية معينة، وذلك من أجل الوصول إلى أقصى غايات الرفاهية والسعادة بالمجتمع في تلك البيئة"[4].

كما عرفت بأنها: " انبثاق ونمو كل الإمكانيات والطاقة الكامنة في كيان معين بشكل كامل وشامل ومتوازن – سواء كان هذا الكيان هو فرد أو جماعة المجتمع"[5].

---

[1] – جمال حلاوة وعلي صالح، **مدخل إلى علم التنمية**، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص.6.

[2]– جمال حلاوة وعلي صالح، المرجع نفسه، ص.21.

[3] – مصطفى الجندي، **الإدارة المحلية واستراتيجياتها**، مرجع سابق، ص.131.

[4]– شاهر علي سليمان الرواشدة، مرجع سابق، ص.277.

[5]– هشام مصطفى الجمل، **دور الموارد البشرية في تمويل التنمية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي الوضعي–دراسة مقارنة**– دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة النشر، ص.19.

فالتنمية عملية اجتماعية وثقافية وسياسية وإدارية وليست محض إنجازات اقتصادية، وهي شيء ضروري وهام لكل مجتمع إنساني، وهي عملية شاملة تضرب جذورها في مختلف جوانب الحياة. والتعريف التالي يعطي نظرة شمولية لعملية التنمية باعتبارها عملية حضارية: "التنمية الاقتصادية – الاجتماعية عملية مجتمعية واعية وموجهة لإيجاد تحولات هيكلية تؤدي إلى تكوين قاعدة وإطلاق طاقة إنتاجية ذاتية، يتحقق بموجبها تزايد منتظم في متوسط إنتاجية الفرد وقدرات المجتمع ضمن إطار من العلاقات الاجتماعية يؤكد الارتباط بين المكافأة والجهد، ويعمق متطلبات المشاركة مستهدفًا توفير الاحتياجات الأساسية، وموفرا لضمانات الأمن الفردي والاجتماعي.

وقد اشتمل هذا التعريف على العناصر الآتية:

- التنمية عملية وليست حالة، ولذلك فإنها مستمرة ومتصاعدة، تعبر عن احتياجات المجتمع المتزايدة؛
- التنمية عملية مجتمعية يجب أن يساهم فيها كل قطاعات وفئات المجتمع؛
- التنمية عملية واعية؛ لأنها محددة الأهداف حسب برنامج طويل المدى؛
- التنمية عملية موجهة، أي يقوم على إدارتها فئة واعية تعي جيدا الغايات المجتمعية التي ينبغي عليها تحقيقها، وتملك القدرة على استخدام موارد المجتمع استخدامًا أمثل؛
- إيجاد تحولات هيكلية في المجال الاجتماعي، والمجال السياسي والثقافي والاقتصادي؛
- إطلاق طاقة إنتاجية ذاتية؛
- تحقيق تزايد منتظم، وذلك تعبيرا عن تراكم الإمكانيات واستمرارية تزايد الطاقات؛
- زيادة متوسط وإنتاجية الفرد بشكل منظم؛
- تحقيق تزايد منظم في قدرات المجتمع المتعددة؛
- الإطار الاجتماعي والسياسي، فعملية التنمية تتطلب توفر المناخ السياسي الملائم والبيئة الاجتماعية المناسبة، يتحقق في هذا المناخ، ارتباط المكافأة بالجهد المبذول، وتعميق متطلبات المشاركة، وتوفير الاحتياجات الأساسية، وتحقيق الأمن الشامل الفردي والاجتماعي والقومي[1].

والتعريف المعاصر للتنمية كما يلي: "التنمية المعاصرة تذهب إلى أبعد من كونها عملية إنسانية فقط، ولكنها تذهب بشموليتها وعمقها إلى تحقيق كيان جديد بتركيباته وعلاقاته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية والسياسية، يتمتع أفراده بحضارة ديناميكية متواصلة الجد والعمل، متتابعة التطور والتجديد،

[1]– هشام مصطفى الجمل، المرجع السابق، ص. ص. 20–21.

مستمرة الابتكار والإبداع، يخيم على أفرادها الرضا والقبول، ويعمهم الرخاء والعدالة الاجتماعية والاقتصادية"[1].

فالتنمية بمفهومها الحضاري تتضمن القدرة الذاتية على التحكم والتطور والابتعاد عن المحاكاة والتقيد غير الملائم لظروف وأوضاع المجتمع، وأن تعتمد على الإبداع والابتكار لمواجهة الاحتياجات الحقيقية لأبناء المجتمع.

إن التعريفين الأخيرين قد أظهرا الكثير من الجوانب التي تشملها عملية التنمية ومحيطها وغاياتها، كما يتضح ضرورة الفهم الصحيح والتصور السليم والإحاطة الواعية بالأبعاد والأهداف كمقدمات جوهرية أساسية لبداية التغيير الإيجابي وانطلاق الجهود الناجحة.

ومجمل القول أن: **التنمية رغم عدم دقتها وصعوبة حصرها هي عملية متكاملة ومستدامة من الجهود المبذولة، تتكامل فيها جهود كل الأطراف الفاعلة داخل المجتمع، وهي عملية شاملة تهدف إلى تحقيق نقلة نوعية وتغيير في مختلف نواحي الحياة المجتمعية، دون تبعية لأي جهة كانت.**

هناك مستويين أساسيين يتعلقان بالتنمية، ويتمثلان في المستوى الوطني والمستوى المحلي. التنمية الوطنية ويقصد بها اتخاذ الدولة بالكامل اتجاها لتحقيق التنمية الشاملة في كافة القطاعات والأنشطة الإنتاجية والخدمية كالزراعة والصناعة والتعليم...، مع مراعاة التنسيق والتوازن فيها[2].

التنمية المحلية، ويقصد بها العمليات التي يمكن من خلالها تنسيق وتوحيد جهود سكان المحليات مع السلطات الحكومية قصد تحسين مستوى الأحوال الاجتماعية والاقتصادية لتلك المجتمعات المحلية والإسهام في تنميتها[3].

فالتنمية مستويين هما تنمية وطنية من اختصاص الإدارة المركزية، وتنمية محلية من اختصاص الإدارة المحلية.

[1]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص.92.

[2]– محمد شفيق، **التنمية والمشكلات الاجتماعية**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص.20.

[3] – محمد شفيق، المرجع نفسه، ص.20.

ثانيا: ماهية التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية نظامًا فرعيا من نظام التنمية الشاملة، والتي تعتبر عملية مجتمعية متكاملة ومتعددة الأبعاد والمستويات وتتطلب تنسيقًا بين قطاعاتها المختلفة، والتنمية المحلية لا تنفصل في مضمونها عن التنمية الشاملة، حيث يرى الباحثون: "أن العلاقة بين عمليات التنمية بجميع مستوياتها هي علاقة عضوية تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، بل إنها لا يمكن أن تتحقق بالتركيز على الكل وحده، فهي تتناول كل مكونات ذلك الكل بكافة جوانبها"[1].

ونظرًا لهذا التكامل بين التنمية الشاملة والتنمية المحلية، فإن مفهوم التنمية المحلية لابد أن يعكس الخصائص والأبعاد الأساسية للتنمية الشاملة، ولكن على مستوى الأجزاء والوحدات المحلية. التنمية المحلية كما يتضح من لفظ محلية تهتم بتنمية المكان كنظام إقليمي متكامل مهما صغر حجمه، وعليه قبل تحديد مفهوم التنمية المحلية ينبغي تحديد مفهوم أو مصطلح المحلية والمجتمع المحلي.

1- مفهوم المحلية والمجتمع المحلي:

المحلية تعني المجال الترابي الأقرب للسكان أو الإطار الجغرافي الأصغر الذي تعيش فيه جماعة من الناس. أما المجتمع المحلي فيعرفه "بارسونز": " المجتمع المحلي هو تجمع الفاعلين في منطقة محددة تتيح ظهور الأنشطة اليومية المشتركة"[2].

حاول "لويس ويرث" تعريف المجتمع المحلي بشكل أكثر تحديدا، وبأنه "يتميز بموقع جغرافي إقليمي يتوزع من خلاله الأفراد والجماعات والأنشطة، وبما يسوده من معيشة مشتركة تقوم على أساس الاعتماد المتبادل بين الأفراد"[3].

ومن خلال هذين التعريفين وغيرهما للمجتمع المحلي يمكن تعريفه بأنه: **هو مجموعة من الأفراد الذين يعيشون في منطقة جغرافية محددة، يتشاركون العديد من الممارسات الحياتية والأنشطة المتنوعة ذات المصلحة المشتركة، وذلك بغرض استيعاب حاجاتهم، ويكونون فيما بينهم وحدة اجتماعية، تسودها قيم عامة مشتركة ويشعرون بالانتماء نحوها.**

---

[1]-ناصف عبد الخالق، **تخطيط وتنمية القوى البشرية لأغراض التنمية المحلية**، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، سلطنة عمان، العدد 49، 1993، ص.64.

[2] - تاريخ التصفح: 2019/07/04 http://ar.m.wikipedia.org

[3]- تاريخ التصفح:2019/07/10 http://www.4obabylon.edu.iq

وأكثر صور المجتمع المحلي هي التقسيمات الجغرافية المعروفة كالمدينة والقرية، لكن لفظة المجتمع المحلي لا تشير فقط إلى المدينة أو القرية، بل تشملهما لتدل على المجتمع كله، والدولة بأكملها.

2- مفهوم التنمية المحلية:

نظرا لأهمية موضوع التنمية المحلية فقد حظي باهتمام المنظمات الدولية والباحثين في مختلف المجالات، حيث كانت هناك عدة محاولات لتعريفها، منها:

في عام 1956 تبلور في أدبيات الأمم المتحدة أول مفهوم عن تنمية المجتمع المحلي الريفي، يعرفها بأنها: "مجموعة المداخل والأساليب الفنية التي تعتمد على المجتمعات المحلية كوحدات للعمل، والتي تحاول أن تجمع بين المساعدات الخارجية وبين الجهود الذاتية المنظمة بشكل يوجّه محليّا لمحاولة استثارة المبادأة والقيادة في المجتمع المحلي باعتبارها الأداة الرئيسية لإحداث التغيير"[1].

وحسب هذا التعريف فإن العناصر المحققة للتغيير والتنمية المحلية، هي: المساعدة الخارجية، واستثارة المبادأة المحلية، وتنظيم الجهود الذاتية المحلية لإحداث التغيير. إن مقومات هذا التعريف لا تختلف عن مقومات تعاريف منسوبة إلى الإدارة البريطانية للمستعمرات (1948)، ولا عن مجموعة التعريفات الأكاديمية الأنجلوساكسونية، تعريفات تركز غالبيتها على أولوية المشاركة عبر الجهود الذاتية، وأن المساعدات الخارجية يجب أن ينحصر دورها في الاستثارة والتنظيم والتوجيه الفني وليس أكثر من ذلك.

لكن مفهوم الأمم المتحدة للتنمية الريفية تغير مراعاة لمجريات الأوضاع والسياسات في أرياف وبلدان الجنوب، فصدر تعريف آخر للأمم المتحدة والذي يفيد: "بأن مصطلح تنمية المجتمع قد ظهر في الاستخدام العالمي ليشير إلى العمليات التي تتوحّد بها جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة الكاملة في التقدم القومي"[2].

---

[1] – محمد عبد الفتاح محمد، **تنمية المجتمعات المحلية من منظور الخدمة الاجتماعية**، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1991، ص.13.

[2] – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، **التنمية المحلية في المناطق الريفية العربية مفاهيم وتجارب**، الأمم المتحدة، نيويورك، 1998، ص. ص. 25-26.

فالتعريف الأول أغفل التكامل بين التغيير المحلي والتغيير القومي، أما التعريف الثاني للأمم المتحدة أبرز التكامل كمقوم أساسي من مقومات التنمية المحلية.

"أرثر دانهام": "التنمية المحلية هي نشاط منظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع وتنمية قدراته على تحقيق التكامل الاجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين، ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية"[1]. معنى ذلك أن التنمية المحلية تتحكم فيها أربعة عناصر هامة تتمثل في: ضرورة وجود برنامج مخطط يتضمن حصر لمجمل احتياجات الأفراد، والالتزام بتحقيق تكامل حقيقي بين مختلف قطاعات النشاط المختلفة نظرًا للتداخل وعلاقة التأثير المتبادل فيما بينها، وفسح المجال للمشاركة الجماهيرية في إنجاز مشاريع التنمية المحلية من حيث الاهتمام بالحول الذاتية، وضرورة توفير مساعدات فنية تقدمها الهيئات الحكومية والأهلية.

ذهب المجلس العالمي للغذاء سنة 1974 من المراعاة إلى حد التخلي عن أي تعريف محدد للتنمية الريفية المحلية تاركًا الأمر للظروف والتوجهات الاستراتيجية في كل بلد، والاكتفاء بتقديم توصيات متقدمة. ومنذ أواسط الثمانيات عاد الاهتمام بإبراز مفهوم المشاركة داخل المجتمع المحلي على حساب الالتزام الحكومي المركزي في التخطيط والتمويل والتشريع الضامن للتكامل التنموي المحلي والقومي. وإن العودة إلى إبراز المشاركة الشعبية هي العودة إلى مبدأ قديم. وفي تقرير سنة 1993 حول "الناس والإدارة" بين أن المشاركة الفعلية في التنمية المحلية تتوقف على وجود تعددية حزبية والجماعات المستقلة. وفي نفس السنة وفي تقرير عن "اللامركزية السياسية والإدارية" تحدث عن دور مبدئي للامركزية في زيادة المشاركة الاقتصادية، لكن في غياب التزام الدولة، في ظل مستوى متدن من التأطير السياسي والاجتماعي فشل ذلك، وهو ما أورده التقرير نفسه، من مؤشرات سلبية عن حالات كثيرة لا يبدوا فيها أن اللامركزية قد أسفرت عن فوائد اقتصادية ملموسة[2].

"برنامج متطوعي الأمم المتحدة" في تعريفه للتنمية المحلية يؤكد على دعم مبادرات المجتمع المحلي، وبما يتناسب مع مفهوم "التنمية البشرية المستدامة" على ضرورة تشجيع الناس على إقامة علاقات تعاون فيما بينهم، ويؤكد أن المشاريع يجب أن تكون مفتوحة وقائمة على المشاركة، وأن من

[1]– مصطفى الجندي، مرجع سابق، ص.132.

[2]– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مرجع سابق، ص. ص. 26–28.

الضروري أن يرتكز الدعم الخارجي للجهود الإنمائية على المبادرات والقدرات والمعرفة المحلية الموجودة بالفعل في المجتمعات المحلية على مستوى القاعدة الشعبية[1].

تعرف التنمية المحلية بأنها: "العملية التي يمكن عند طريقها تنسيق وتوحيد جهود الأفراد وجهود الهيئات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية وجعل هذه المجتمعات جزءًا متكاملًا من حياة الدولة، وكذا مساعدة هذه المجتمعات لتسهم إسهامًا فعالا في التقدم القومي"[2]. هذا التعريف بين أن التنمية المحلية عملية تجمع بين القطاعين الحكومي والأهلي، وأن المجتمعات المحلية كوحدات عمل تعتمد على المشاركة الفعالة من جانب المواطنين المحليين في وضع البرنامج وتخطيطه وتنفيذه، وتعمل على إيجاد المجالات المختلفة لالتحام الجهود المحلية المنظمة بما يمكن أن تتلقاه من مساعدات من خارجها؛ وبالتالي فإن التنسيق بين جهود هؤلاء المواطنين وبين عمل منظمي المجتمع والعون الخارجي ذو أهمية كبيرة، حيث يساهم في ترقية المجتمع المحلي من ناحية، والتقدم القومي من ناحية أخرى.

التنمية المحلية هي "عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، من خلال القيادات المحلية القادرة على استغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولًا إلى مستوى معيشة المواطن المحلي، ودمج جميع الوحدات المحلية في الدولة"[3]. ما يضيفه هذا التعريف هو إبراز أهمية دور القيادات المحلية، وأن إحدى غايات التنمية المحلية هو دمج جميع الوحدات المحلية في الدولة.

التنمية المحلية هي: " نوع من تقسيم العمل وتظافر الجهود بين المواطنين والسلطات العمومية "الدولة" في إطار السياسة العامة للتنمية بهدف إحداث تغييرات وتحسينات في أحوال الفرد والمجتمع، وإن نجاح خطة التنمية مرهون بمشاركة الناس على المستوى المحلي والقومي لتحديد أهدافها "[(4)]. هذا التعريف اعتبر التنمية المحلية هي نوع من تقسيم العمل في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة للمجتمع، وتقسيم العمل هو أسلوب عمل يهدف إلى تغيير الوضع القائم نحو الأفضل، أي إحداث تغيير حضاري في طريقة

[1] –اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، المرجع السابق، ص.28.

[2] –السني بقا، **المفهوم النظري للتنمية المحلية**، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، سلطنة عمان، العدد الخامس عشر، 1983، ص.147.

[3] – سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.21.

[4] – أحمد زهير نامية، **مبادئ التحليل الاقتصادي**، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1992، ص.11.

التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحيطة، وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعًا، وهذا يبين أن التنمية المحلية تهتم بتنمية الطاقات البشرية باعتبارها غاية ووسيلة في آن واحد.

إن تعدد التعاريف المتعلقة بالتنمية المحلية توحي بتعقد المفهوم، وتنوع مدلولاته، إلا أنه يمكن تحديد العناصر الأساسية المشتركة في مفهوم التنمية المحلية:

- تقوم التنمية المحلية على فكرة المكان أو المحلية، وهي المستوى الذي تتم فيه العملية التضامنية بين المواطنين بصورة جيدة؛
- تقوم التنمية المحلية على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة، فهي تهتم بتنمية الطاقات البشرية؛
- تقوم التنمية المحلية على أساس توسيع وتفعيل مشاركة كل الفعاليات عبر تشخيص المشاكل ومعرفة أسبابها واقتراح الحلول الناجعة لمحاربتها؛
- تهتم وتهدف التنمية المحلية إلى إحداث تغيير في المجتمعات المحلية نحو الأفضل؛
- تهيئة قيادات محلية متخصصة قادرة على تحليل المشكلات ووضع الخطط يسهم في إحداث التنمية؛
- العمل على استقطاب الدعم المتمثل بالكفاءات الإدارية والفنية والمالية من جميع الجهات الحكومية المحلية، بما يوحد بين جهود المواطنين وجهود الحكومة؛
- التنمية المحلية عملية مخططة تتم وفق سياسات وبرامج تحصر مجمل احتياجات المجتمع، وفي إطار السياسة العامة للدولة.

تتسم برامج ومشروعات التنمية المحلية بالشمول من حيث تتناول جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وتشمل كل قطاعات المجتمع الجغرافية والسكانية تحقيقًا للعدالة، وتكافؤ الفرص وإرضاء المواطنين. والتكامل من حيث تحقيق توازن في التنمية على مستوى كل القطاعات، وموجهة إلى كل الوحدات المحلية ريفية أو حضرية، متواصلة ومتصاعدة فهي تتم بشكل متواصل ومتصاعد لإشباع الحاجات المتزايدة للمجتمع المحلي، ومن المقومات الأساسية للتنمية المحلية تكاملها مع التنمية القومية من خلال التنسيق بين الجهود القومية والمحلية.

وعليه، رغم تعدد المصطلحات التي استخدمت في إطار تطوير الوحدات المحلية إلاّ أنّها إجمالًا تهدف إلى الارتفاع المستمر بمستوى معيشة المواطن المحلي. مصطلح التنمية المحلية شديد الصلة بمصطلح التنمية، والأخيرة هي عملية متكاملة وشاملة ومستدامة من الجهود المبذولة، تتكامل فيها جهود كل الأطراف الفاعلة، وتهدف إلى تحقيق نقلة نوعية وتغيير في مختلف نواحي الحياة المجتمعية، والتنمية المحلية نظام جزئي من التنمية الشاملة من اختصاص الإدارة المحلية، وتقوم على فكرة المكان الذي تتم فيه العملية التضامنية، وتهتم بتنمية الطاقات البشرية على أساس توسيع وتفعيل مشاركة كل الفواعل من خلال قيادات محلية فعّالة تستقطب الدعم من جميع الجهات، وفي إطار خطة تحصر احتياجات المجتمع لتحقيقها، وبالتنسيق مع الجهود القومية، والاستغلال الفعّال لكل مقومات التنمية المحلية.

المطلب الثالث: مقومات التنمية المحلية

حتى يتسنى للإدارة المحلية النهوض بدورها المطلوب سواء في تقديم الخدمات للسكان والمساهمة في إشباع حاجاتهم وحل مشكلاتهم، أو القيام بالمشروعات الإنتاجية التي تسهم في تنمية المجتمع المحلي، يتوجب عليها مراعاة مجموعة من العناصر والركائز الأساسية، التي لبدّ من تفعيلها وتثمينها للنهوض بها؛ لكي تحقق التنمية المحلية أهدافها، وأهمها:

أولا: المقومات البشرية

يعد العنصر البشري أهم مقومات التنمية المحلية، فهو وسيلتها وغايتها في آن واحد، أما كون الإنسان وسيلة التنمية فيتأتى من أن عملية التنمية توضع وتنفذ وتعطي ثمارها من خلال النشاط الإنساني، والهدف النهائي لعملية التنمية يتمثل في رفع مستوى معيشة الإنسان عن طريق الارتفاع بمستوى دخله الحقيقي، ورفع مستوى حياته الأخرى، وذلك من خلال زيادة الإنتاج وتطويره، وضمان توزيعه بصورة عادلة.

إن الإنسان لديه طاقات وقدرات ذهنية وجسدية يستلزم الاستفادة منها للحصول على مستلزمات التنمية المحلية، فالتراكم الرأسمالي هو نتيجة لجهود سبق وأن بذلها الإنسان في الماضي، كما أن الموارد الطبيعية تكتشف وتتطور وتستخدم من قبل الإنسان، كما أن نمو السّكان هو الأساس في نمو الموارد البشرية، وكذلك التقدم التكنولوجي فإنه نتيجة لزيادة معارف الإنسان وقدراته ومهاراته، ونتيجة للتقدم العلمي والفني الذي يلعب فيه الإنسان دورًا هاما. ومن ذلك يتبين بوضوح أهمية الموارد البشرية في عملية

التنمية المحلية، فهي تحقق إنجازات الأخيرة وتطور المجتمع المحلي. ولقد تبين التأثير القوي للجوانب البشرية في تحقيق أهداف التنمية المحلية، ويتوقف ذلك على الإسهام الفعال لهذا المقوم الأساسي، والمتمثل في كل المجتمع المحلي، وإن كان الفاعلون بالدرجة الأولى هم القيادات وموظفو الإدارة المحلية.

القيادات المحلية وهم ممثلو السكان المحليين في مناطقهم، تقع عليهم مسؤولية قيادة التنمية المحلية، فيتوجب عليهم رسم السياسات المحلية وتنفيذ الخطط والبرامج، وتوعية السكان لضمان حسن مشاركتهم وتعاونهم، وحتى يتسنى لهم النجاح في هذا الدور يفترض فيهم أن يكونوا منتخبين ويتوافرون على مستوى معقول من التأهيل العلمي أو الخبرة العلمية فيهم يحقق حدًا أدنى من الكفاءة تضمن نجاح قيامهم بأعمالهم، والعمل على رفع مستوى كفاءتهم عن طريق الندوات أو الدورات التدريبية المتخصصة[1].

موظفو الإدارة المحلية، وهم العنصر البشري القائم على أداء الخدمة أو مباشرة المشروع. ونظرًا لأهمية دورهم لبد من إتباع الأسس العلمية السليمة لتوظيف العاملين في المجالس المحلية، والاهتمام بتدريبهم ورفع كفايتهم، والحرص على تحسين ظروف العمل وتوفير المناخ التنظيمي الملائم الذي يضمن رضا العاملين ورفع روحهم المعنوية، وزيادة ولائهم لعملهم مما يكون له الأثر الفاعل في تحسين مستوى الأداء وتحقيق الأهداف المرسومة[2].

إن أهمية دور القيادات المحلية وموظفو الإدارة المحلية لا يلغي أهمية دور باقي المجتمع المحلي، فالقاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، أي اعتمادها على أثمن مواردها وهو العنصر البشري، وعليه فإن تحقيق التنمية المحلية يتوقف على اعتماد وتفعيل العناصر التالية، والتي تدخل ضمن المقومات البشرية.

1- المشاركة الشعبية:

[1]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص. ص. 141-142.

[2] - أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص.141.

وهي ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية المحلية، إذ أن عملية المشاركة من أكثر القضايا التنظيمية في صنع القرار، ومن ثم تؤدي إلى التجسيد الفعلي لمبادئ الديمقراطية الحقيقية[1]، وهي تعني: "إشراك المجتمع والمواطنين بوجه عام في تحديد احتياجات التنمية وتنفيذها وتقييمها، وكذا إشاعة أسباب الثقة بين الأفراد، بمعنى تحقيق مفهوم المواطنة، والذي يعني تحسيس المواطن بدوره وأهميته في المجتمع وفي العملية التنموية"[2].

إن التنمية المحلية أصبحت تقاس بالمشاركة بالمفهوم الواسع، ومن المؤكد أن العبء الأكبر يلقى على عاتق السلطات المحلية، للكشف على الإمكانيات المتاحة والاعتماد عليها بقدر الإمكان وتشجيع الجماهير في ظل مناخ ديمقراطي بغية المشاركة في عمليات التغيير والتنمية، كما تدعم المشاركة الجهد الحكومي وتكمله، ويساهم الفرد الواعي بصور متعددة فقد تكون بالمساهمة في التفكير والعمل على وضع وتنفيذ البرامج التنموية، وقد تكون بإسهام الفرد بدوره كمواطن في الحياة السياسية من خلال الانتخاب والمشاركة في الأحزاب السياسية، وقد تكون المشاركة اجتماعية من خلال مشاركة الفرد في برامج وأنشطة اجتماعية.

2- المجتمع المدني:

تعد منظمات المجتمع المدني من ركائز التنمية المحلية، ويعرف المجتمع المدني بأنه: "جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية غير الحكومية، التي تعمل في ميادينها المختلفة لتلبية الاحتياجات الملحة للمجتمعات المحلية، وفي استقلال نسبي عن سلطة الدولة، وعن تأثير رأسمالية الشركات في القطاع الخاص، حيث يساهم في صياغة القرارات خارج المؤسسات السياسية، ولها غايات نقابية كالدفاع عن مصالحها الاقتصادية، والارتقاء بمستوى المهنة والتعبير عن مصالح أعضائها؛ ومنها أغراض ثقافية، كما في اتحاد الأدباء والمثقفين، والجمعيات والأندية الاجتماعية التي تهدف إلى نشر الوعي، وفقا لما هو مرسوم ضمن برامجها"[3].

---

[1] – إحسان حفظي، **علم اجتماع التنمية**، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004، ص. 416.

[2] – سي فضيل الحاج و حيتالة معمر و بن عطة محمد، **إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات**، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 09، 2017، ص. 165.

[3] – سي فضيل الحاج و حيتالة معمر و بن عطة محمد، المرجع نفسه، ص. 165.

تلعب منظمات المجتمع المدني دور كبير في التطور الاجتماعي والاقتصادي ودعم التنمية المحلية، بحيث أصبح لها نشاطًا في برامج وخطط التنمية، وبعض الدور في التنفيذ كبرامج السياسية السكانية، وكذا في مجالات البيئة ومكافحة الفقر.

ثانيا: المقومات الاقتصادية

تتمثل المقومات الاقتصادية في جانبين هما التخطيط والمؤسسات العمومية والخاصة المحلية ذات الطابع الاقتصادي.

1- التخطيط:

لا يمكن لأي دولة اليوم مهما كانت فلسفتها ونظامها السياسي والاقتصادي أن تهمل التخطيط لما له من أهمية في التوفيق بين إمكانيات الدول واحتياجات أفرادها. مجالات التخطيط متعددة، فهناك التخطيط العمراني، التخطيط الاقتصادي والتخطيط الاجتماعي، كما له مستويات تتمثل في التخطيط على المستوى القومي، يهدف إلى خلق نوع من التكيف بين البيئة واحتياجات الأفراد الاجتماعية على المستوى الوطني، وكذلك التخطيط على المستوى الإقليمي أو المحلي.

يرجع وجود التخطيط المحلي إلى عدم تمكن التخطيط القومي من حل المشاكل التي يتميز بها إقليم معين عن باقي الأقاليم بحكم عدم تجانس هذه الأخيرة في المجال البيئي، الاقتصادي والاجتماعي. "تكمن أهمية التخطيط المحلي كونه يسمح للأفراد بالمساهمة بصفة فعلية في رسم وتنفيذ المخططات الوطنية والإقليمية، كما يعتبر وسيلة تربية تعين أفراد الإقليم المحلي على التعود للعمل بأنفسهم والمشاركة في الشؤون العامة"[1].من بين العوامل الأساسية التي يتعين مراعاتها في القيام بمثل هذا النوع من التخطيط، مساهمة الأهالي المحليين في إعداده، ومدى كفاءة واقتناع القيادات المحلية التي أخذت على عاتقها تطبيقه، إضافة إلى مهارتهم الفنية وخبرتهم في التصرف والابتكار.

يهدف التخطيط على المستوى المحلي إلى حصر شامل لجميع الخدمات الواجب توفيرها لسد احتياجات الناس، إعداد الفنيين اللازمين لإدارة مختلف الإنشاءات، والارتفاع بمستوى الخدمات الحالية

[1] – جمال زيدان، **إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11**، دار الأمة، الجزائر، 2014، ص. 65.

حتى تصل إلى أقصى كفاءة بأقل النفقات، وأخيرا التنسيق الكامل بين التخطيط الاجتماعي والاقتصادي والعمراني سعيا لتحقيق التوازن بين الحاجات والإمكانيات[1].

2- المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة

تلعب المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة دورًا هامًا في التنمية المحلية،" المؤسسة العمومية هي مرفق عام ذا طابع إداري، صناعي أو تجاري، يهدف إلى تلبية حاجات عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشأ على المستوى الوطني (مؤسسات عمومية وطنية) وعلى المستوى المحلي (المؤسسات العمومية المحلية)"[2].تنشأ المؤسسات العمومية المحلية بموجب قواعد قانونية تحدد شروط إنشائها وأنواعها وطرق تنظيمها وسيرها.

يعرف القطاع الخاص على أنه النشاط الاقتصادي الذي يهدف إلى الربح ولا يخضع لتمويل من الدولة، ولا تؤول أرباحه إلى الخزينة باستثناء الجزء الخاضع للضريبة[3]، القطاع الخاص إذا هو ذلك القطاع من اقتصاد الوطن، وهو المؤسسات التي ينشئها رجال الأعمال أو الأفراد المستثمرون، يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، يرتكز على آلية السوق الحرة والمنافسة التامة وليس على إرادة السلطات الحكومية العامة، يهدف أساسا إلى تحقيق الربح.

إن انتهاج سياسة التحول نحو القطاع الخاص واقتصاديات السوق الواضحة في أغلب دول العالم، تبين اعتماد هذه الأخيرة على مساهمة القطاع الخاص في تنمية المجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين؛ فالدولة لم تعد الفاعل الوحيد في عملية التنمية، وساد مفهوم الشراكة في عملية التنمية، من هنا أصبح للقطاع الخاص الوطني والمحلي دور فعال في المشاركة في عملية التنمية بجانب الحكومة والمجتمع المدني.

ثالثا: المقومات المالية

تعتبر الوسائل المالية عاملًا أساسيا في التنمية المحلية، إذ أن نجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها، والنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها بتوفير الخدمات للمواطنين، وذلك بشكل كفء وفاعل،

[1] – جمال زيدان، المرجع نفسه، ص. 66.

[2]– جمال زيدان، المرجع السابق، ص. 71.

[3]– عباس النصراوي و برهان الدجاني وآخرون، **القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1990، ص.873.

يقتضي أن تكون هناك موارد مالية لتغطية نفقاتها المتعددة. ومن الممكن توفير هذه الموارد إذا ما تم إحداث الهيئات المحلية ضمن مناطق ذات حجم مناسب مما يوفر لها الكفاية الاقتصادية، ويعزز من قدرتها على إنشاء المشروعات التي تدر دخلًا لها. وكلها زادت الموارد المالية التي تخص الإدارة المحلية كلما أمكن لهذه الهيئات ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه.

التمويل المحلي هو كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، فهناك ما يسمى بالموارد المالية المحلية الداخلية والموارد المالية الخارجية[1].

1- الموارد المالية المحلية الداخلية (الذاتية):

هي مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية، والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، وإيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية، إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد لآخر، بحكم الإمكانات المالية والنظام الاقتصادي المتبع.

2- الموارد المالية الخارجية:

تتمثل في القروض والإعانات والتبرعات والهبات، وما يقدمه الصندوق المشترك للجماعات المحلية. وتلجأ الجماعات المحلية للإيرادات الخارجية، عندما لا تستطيع تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية، لأن حصيلة الضرائب والرسوم، وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للسكان.

وتقتضي الضرورة تعبئة الموارد المحلية المتاحة بأعلى درجة من الكفاية واستخدامها على نحو رشيد وفعال باعتبارها الأساس الراسخ لبناء التنمية، دون أن ينفي هذا المفهوم إمكانية اللجوء إلى مصادر المعونة الخارجية سواء كانت مالية أو فنية أو إدارية طالما كانت نافعة ومجدية من الناحية الاقتصادية مع مراعاة ترشيد اللجوء إليها وأن يكون في أضيق الحدود والآجال. فينبغي إذن الاعتماد بدرجة أكبر على المصادر الداخلية وتطويرها لتحقيق أكبر معدلات للتنمية المحلية، وتعظيم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

---

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، **نماذج تنموية معاصرة: النموذج التنموي الماليزي، النموذج التنموي الصيني، النموذج التنموي التركي، النموذج التنموي المكسيكي، النموذج التنموي المصري، والبحث عن نموذج تنموي مصري جديد بعد ثورة 25 يناير**، الدار الجامعية، مصر، 2013، ص.25.

رابعا: المقومات التنظيمية والمؤسساتية

تتمثل المقومات التنظيمية للتنمية المحلية في وجود نظام للإدارة المحلية، تكون مهمته إدارة المرافق المحلية وتنظيم الشؤون المحلية، فالتنمية المحلية والمشاركة الشعبية يقتضي توفير نظام لامركزي كآلية لتفعيلها وتنشيطها. إنّ التّنظيم الهيكلي له فائدة على حسن أداء وإنجاز المشاريع التنموية، إذ يسمح بتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات والاتصالات الفعّالة.

ولأن هناك علاقة بين التنمية المحلية والوطنية، فالتنظيم الإداري المحكم يسمح بتقسيم المسؤوليات والأعباء على الهيئات المحلية والسلطة المركزية[1]، وهذا يؤكد على أهمية التنظيم بصفة عامة والتنظيم المحلي بصفة خاصة في تأثيره على مسار التنمية المحلية والوطنية، فهو أساس نجاح أو فشل أي محاولة تنموية أو محلية.

إن المنظمات والمنظمات المحلية عبارة عن نظم اجتماعية، يجري عليها ما يجري على الكائنات البشرية، فهي تنمو وتتغير وتتطور وتتقدم وتواجه التحديات، وتصارع وتتكيف، ومن ثم فإن التغيير والتطور يصبح ظاهرة طبيعية تعيشها كل منظمة إدارية، لأنها جزء من عملية تطوير واسعة، ولأن عليها أن تتفاعل مع التغيرات والمتطلبات التي تعمل بها، فالتغيير جزء أساسي من حياة المنظمات.

التغيير هو نشاط حتمي، مستمر، تفاؤلي، يقوم على استجابة مخططة أو غير مخططة تواكب التغييرات البيئية الداخلية والخارجية الحالية أو المحتملة، وذلك بإحداث تعديلات في بعض أو في جميع العناصر التي تتكون منها المنظمة للانتقال بها من وضع راهن إلى وضع منشود من أجل تحقيق أهداف المنظمة بشكل أفضل[2].

من أهم مجالات التغيير في المنظمات التغيير التنظيمي، ولقد أوضح Harvey و Brown ثلاث برامج للتغيير التنظيمي[3]:

---

[1] – جمال زيدان، مرجع سابق، ص. 25.

[2] – جمال عبد الله، **إدارة التغيير والتطوير التنظيمي**، دار المعتز للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص. 18.

[3] – إحسان محمد ضمين ياغي و نعمة عباس الخفاجي، **التغيير التنظيمي منظور الأداء المتوازن**، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص. 19.

- برنامج التغيير الهيكلي، حيث يركز على تصميم الهياكل التنظيمية للمنظمة من خلال البناء والتركيب للوظائف، وتحديد مختلف المستويات الإدارية والمرجعيات ومسار العمليات ودرجة تركز السلطة في المنظمة؛
- برنامج التغيير التكنولوجي، يركز هذا البرنامج على استخدام التكنولوجيا المتطورة في قيامها بمهامها؛
- برنامج التغيير السلوكي يركز هذا البرنامج على تحسين سلوك العاملين وتطوير ثقافتهم، من حيث التركيز على تمكين العاملين وتحفيزهم، المشاركة والتعاون لتنفيذ برامج عمل المنظمة وإيجاد حلول للمشاكل والصعوبات التي قد تواجهها.

وعليه، فعملية تصميم وبناء الهيكل التنظيمي هي عملية مستمرة، لأن مجرد التغيير في أهداف المنظمة أو في حجمها أو في ظروفها البيئية، أو التغيير في التكنولوجيا السائدة، جميعها عوامل تؤثر على الهيكل التنظيمي مما تتطلب إعادة التنظيم.

إن نظام الإدارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحولات الكبيرة، والتي أصبحت تتحكم في مصير العالم، وأهم هذه التحولات[1]:

- الثورة التكنولوجية، وما خلفته ومازالت تخلفه من تحولات؛
- الثورة الحضرية، وتتمثل في الاتجاه الواضح نحو حياة المدينة؛
- الثورة الإنسانية، من أجل تحقيق كامل لحقوق الإنسان؛
- الانفجار السكاني، وما يفرضه من زيادات موازية في الحاجات والمتطلبات؛
- وعلى المستوى العملي، لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، والمؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني. ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:
  - نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب القانون؛

[1] – فائق مشعل العبيدي و صباح فيحان محمود، **التوجهات التنموية ومتطلبات إصلاح وتطوير الإدارة المحلية (رؤية استراتيجية)، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلدية**، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2011، ص. ص. 236– 237.

- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار؛
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

إن هذه التحولات تستدعي إحداث تطوير مستمر في نظم الإدارة المحلية في الدول المتقدمة والنامية، والأخيرة تواجه تحديات أخرى مرتبطة أساسا بمشكلة التخلف السياسي والإداري، وذلك لبطئ عملية المشاركة الديمقراطية، الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني، وبالتالي الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات، وضعف النمو السياسي انعكس سلبيا على العديد من مظاهر الأمراض المكتبية، وهذا شكل السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة المحلية وسوء تنظيمها، إذ لازالت تعتمد على أسلوب سد الثغرات والاعتماد على الإرث الإداري والتنظيمي، وسلوك القيادة البيروقراطية، فضلا عن اعتماد حالات رد الفعل عند التعامل مع الأوضاع الجديدة عوضًا عن إدارة التغيير، وانعكس ذلك سلبا على أركان العمل التنموي الاقتصادي والسياسي الشامل، ومن ثم على ثقة المواطن والضرر باقتصاد البلاد والتنمية المحلية، وغياب الشفافية والتواصل، الذي يتناقض والحاجة إلى إدارة ناجحة في خدمة المواطنين والإصغاء لانشغالاتهم، فالكسل والرشوة والآفات الاجتماعية والتسيب كلها تنتشر يومًا بعد يوم[1].

ما يستخلص من خلال هذا المبحث، أن التنمية المحلية نظام جزئي من التنمية الشاملة، ومن اختصاص الإدارة المحلية، تقوم على فكرة المكان الذي تتم فيه العملية التنموية، كما تقوم على أساس توسيع وتفعيل مشاركة الفواعل التنموية، واستقطاب الدعم من جميع الجهات، وفي إطار خطة تحصر احتياجات المجتمع لتحقيقها بالتنسيق مع الجهود القومية. لا يمكن القيام بالتنمية المحلية دون مقومات بشرية متمثلة في الدرجة الأولى بالقيادات وموظفو الإدارة المحلية، وهذا لا يلغي أهمية دور باقي المجتمع المحلي من خلال المشاركة كركيزة أساسية للتنمية المحلية، وتفعيل دور المجتمع المدني. وللمقومات الاقتصادية جانبين، التخطيط للتنسيق والتوفيق بين الإمكانيات واحتياجات الأفراد، مع مراعاة مساهمة المجتمع في إعداده، والجانب الثاني هو الدور الهام الذي يجب أن تلعبه المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة؛ فالدولة لم تعد الفاعل الوحيد في عملية التنمية. المقومات المالية عامل أساسي لقيام الإدارة المحلية باختصاصها على أكمل وجه، مع ضرورة الاعتماد بدرجة أكبر على الموارد الذاتية لتعظيم

[1]– فائق مشعل العبيدي و صباح فيحان محمود، المرجع السابق، ص. ص. 237–238.

الاستقلالية. المقومات التنظيمية والمؤسساتية من خلال وجود أنظمة تساير التطورات تتم عملية التنمية المحلية من خلالها، وبتوافر كل المقومات يمكن تحقيق أهداف التنمية بمجالاتها المختلفة.

المبحث الثاني: التنمية المحلية: أهدافها، مجالاتها، ونماذجها

إن توافر مقومات التنمية وتفاعلها يمكن الإدارة المحلية ومن خلال المشاركة، من إنجاز مختلف الواجبات والمسؤوليات في مختلف المجالات، والوصول إلى الوضع الأفضل الذي يحقق طموحات وآمال المجتمع، في إطار نموذج للتنمية متناسب مع المقومات ومتناسق مع الجهود القومية.

المطلب الأول: أهداف التنمية المحلية

التنمية المحلية ضرورية وحيوية لتحريك المجتمعات المختلفة والنامية إلى مرحلة متقدمة وتعويض فترة التخلف من خلال الرقي بالجانب الاجتماعي والجانب الاقتصادي والسياسي والإداري للمجتمعات المحلية نتيجة عمليات التنمية المحلية.

أولا: الأهداف الاجتماعية

إن التنمية إنسانية الهدف، تسعى إلى إشباع احتياجات المجتمع وتحقيق آماله، كما أنها مجتمعية أي أنها تشمل المجتمع بكل إمكانياته ما في باطن الأرض وما على الأرض، والاستفادة منه بأقصى قدر مستطاع، وبأقل جهد وتكلفة، بما يؤدي إلى خدمة الإنسان وتحسين أوضاع حياته. تتمثل الأهداف الاجتماعية في الارتقاء بالجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية من خلال:

- تحسين نوعية الخدمات المقدمة على مستوى المجتمع في المناطق التي تعاني من الفقر، من خلال القيام ببرامج تنموية مختلفة، تشمل قطاع الصحة، والتعليم، والسكن، برامج ضرورية تتضمن خدمات سريعة النتائج وتساعد على كسب ثقة أبناء المجتمع؛
- مساعدة المحتاجين والتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، وإعانة العاطلين عن العمل والمساعدة على التشغيل مثلا؛
- تطوير الخدمات والمشروعات الاجتماعية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة.
- الحد من الهجرات الداخلية إلى المدن وإبقاء المواطنين في مواقعهم المحلية؛

- تنمية وتطوير الإنسان المحلي باعتباره العنصر الأول في التركيبة الاجتماعية الوطنية من خلال:

- التعليم والتكوين لتنمية قدراته المختلفة؛
- تزويده بخبرات ومهارات جديدة تعمل على تغيير اتجاهاته وعاداته .
- تحقيق أقصى استثمار للطاقات والإمكانيات البشرية لكل مكونات المجتمع وتعزيز القيم الأخلاقية والدينية بما يخدم التنمية؛
- بناء وإثارة الوعي بمستوى أفضل من الحياة، تحرك المجتمع نحو تحقيق الأهداف تحركا منظما يدرك الغايات ويحقق الأهداف؛
- إشراك كل المجتمع في إحداث التنمية، المشاركة التلقائية إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر وجب استثارتها بطريقة تضمن استجابة حماسية وفعّالة، وتؤدي إلى:
  - قيام أهالي المجتمعات بمناقشة حاجاتهم ورسم الخطط المشتركة لإشباعها، بما يحقق ملائمة الخدمات؛
  - تماسك المجتمع وتزيد من جوانب التعاون بينهم وبين الحكومة؛
  - فهم النّاس لواقعهم الاجتماعي الذي يشكل حياتهم وقدرتهم على تغيير هذا الواقع وبناء الوعي؛
  - إدراك أفراد المجتمع لقيمة المال العام والحرص عليه وتنميته؛
  - ترشيد توزيع الخدمات بين فئات ومستويات المجتمع؛
  - اكتشاف قيادات محلية تفرزها احتياجات المواقف بشكل تلقائي؛
  - تحقيق رضا أفراد المجتمع عن خدمات وبرامج شاركوا في تخطيطها وتقديرها، وتنمية إحساسهم بأهمية آرائهم وفي ذلك تأكيد لكيانهم الإنساني؛
- تمكين المؤسسات وكافة القطاعات من الإسهام في رفع مستوى الحياة بكل صورها وأبعادها، مدركين أن إسهامهم له مردود اجتماعي عليهم، ويتمثل في تحقيق الأمن والاستقرار لمشروعاتهم وإشاعة للتكافل الاجتماعي والمؤازرة الاجتماعية بين أبناء المجتمع المحتاج إلى المساعدة؛
- الربط بين المواطن المحلي والشخصية الوطنية.

وعموما، التنمية المحلية عملية تعايش تفاعل وتشارك وتعلم تبدأ من المجتمع وتنتهي لصالح المجتمع.

ثانيا: الأهداف الاقتصادية

إن الأهداف الاقتصادية للتنمية المحلية عديدة، أهمها:

- توفير المناخ الملائم الذي يمكن سكان المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها؛
- الاستخدام الأكثر كفاءة للإمكانيات المتوفرة لمواجهة المشاكل والتحديات بأسلوب عملي وواقعي؛
- مساهمة الوحدات المحلية في إعداد خطط التنمية وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدماتية؛
- خلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية، وزيادة دخلهم، وتحسين مستوى معيشتهم، وازدياد حرصهم على المحافظة على مشاريع ساهموا في تخطيطها وإنجازها؛ مما يسرع عملية التنمية؛
- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها؛
- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة إلى الوحدات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة بما يسهم في تطويرها؛
- زيادة آفاق تطوير التنمية الاقتصادية كإنشاء الأسواق وإقامة المعارض وتنمية الصناعات الصغيرة واستصلاح الأراضي وغيرها.

وعلى العموم الارتقاء بالجوانب الاقتصادية لمواطني المحليات.

وتجدر الإشارة هنا أن التنمية المحلية لبد أن تشمل كل جوانب الحياة وعلى اختلاف صورها وأشكالها، وأن التنمية الاجتماعية والاقتصادية وجهان لعملة واحدة كل منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به ولا يمكن تغليب جانب على آخر إلاّ على أساس احتياجات المجتمع؛ فالخطط الاقتصادية تتطلب توفير القوى البشرية المتعلمة والمدربة، وسد الحاجات السكنية للعاملين. وارتفاع مستوى الخدمات العامة يؤثر على برامج التنمية الاقتصادية، من خلال زيادة الكفاية الإنتاجية للفرد الناتجة عن ارتفاع المستوى الثقافي والصحي، وزيادة الإتقان في العمل، الناتجة عن التعليم. وعليه من الضروري إيجاد نوع من التوازن

والتكامل بين الجانبين الاقتصادي والاجتماعي بحيث تكون الخطط متكاملة في وظيفتهما، ومتوازنة في أهدافها ومتفاعلة نحو تحقيق هدف مشترك[1].

ثالثا: الأهداف السياسية

تتمثل الأهداف السياسية في تنمية قدرات المواطنين على إدراك وتفهم مشاكلهم والتحديات التي تواجههم، ومن ثم تهيئة الإمكانيات المتوفرة لمواجهة هذه المشاكل والتحديات بأسلوب عملي وواقعي.

رابعا: الأهداف الإدارية

وتتضمن تحقيق كفاءة الإدارة المحلية والتخفيف من أعباء الأجهزة المركزية والتغلب على مشكلة البيروقراطية[2].

يمكن تحقيق أهداف التنمية المحلية من خلال مجالات أنشطة التنمية المحلية.

المطلب الثاني: مجالات أنشطة التنمية المحلية

هناك عدة مجالات يمكن تحقيق التنمية من خلالها وهي:

أولا: مجالات الأنشطة الاجتماعية

إن الأنشطة الاجتماعية هي الأساس في خلق المجتمع الحديث الذي يرتكز على الموارد البشرية كأساس للتنمية المحلية والشاملة في جميع المجالات، بدون الصحة تتفشى الأمراض والأوبئة، بدون العلم تظل الأمم فريسة للتخلف والجهل، بدون السكن تخلق المشاكل الاجتماعية، بدون الرعاية الاجتماعية يغيب التكافل الاجتماعي وتطيح المشاكل بالفرد والمجتمع، بدون الثقافة لا تتطور الأمم.

1- **الصحة:** تلعب الصحة دورًا بارزا في عملية التنمية، من حيث أنها تعتبر ضرورة لمواجهة الاحتياجات الإنسانية، فضلا أن جميع مجالات التنمية تتوقف على الصحة، فإذا لم تكن صحة الأفراد سليمة وبحالة جيدة فلن ينمو المجتمع، ويعبر عن ذلك أحد خبراء التنمية بقوله: "إن إنسان الدول النامية هو المحدد الرئيسي لعملية التنمية في بلاده، ومن هنا فإن لم نتصاعد بإمكاناته

[1] – أحمد مصطفى خاطر، **تنمية المجتمعات المحلية (الاتجاهات المعاصرة– الاستراتيجيات– بحوث العمل وتشخيص المجتمع)**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص. 52.

[2] – مريم أحمد مصطفى و إحسان حفظي، **قضايا التنمية في الدول النامية**، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2001، ص. 40.

الاقتصادية والاجتماعية والصحية إلى أعلى درجاتها، فإن هذا الإنسان سيظل –وإلى سنوات أخرى قادمة– منخفض الإنتاجية لا يشارك في خدمة قضية التنمية"[1].

وعلى ذلك يجب الاهتمام بصحة المواطن وتوفير كل وسائل الوقاية والعلاج له هو أكبر استثمار، لذلك فإن تحليل معوقات الرعاية الصحية في المجتمع المحلي والنهوض بخدماتها أمر في غاية الأهمية، ولابد أن يتم ذلك من خلال خطة مدروسة الأهداف مع إيجاد كل المقومات اللازمة لتحقيقها، مستهدفة الوصول بالخدمات الطبية إلى كافة المواطنين بإنشاء المراكز الصحية والمستشفيات واستخدام أحدث الوسائل والأجهزة في الطب والعلاج[2].

2- **السكن:** تعتبر الحاجة للمأوى حاجة أساسية، ومع ذلك عجزت معظم الدول النامية عن منح هذه الحاجة ما تستحق من أولوية، ومن ثم جرت العادة على ترك أمر تدبيرها للأفراد، ولهذا أصبحت مشكلة السّكن مشكلة اجتماعية، تتحكم في تغيير مجرى حياة الإنسان في مجتمعنا، وتؤثر تأثيرا بالغًا على العمل والعلاقات الزوجية، كما يترتب عليها الكثير من المشاكل المتعلقة بأنماط السلوك الإنحرافية بكل صورها، ولذلك فإن دراسة الأوضاع السكنية ومشاكل الإسكان في المجتمع المحلي والسعي نحو التخطيط لمواجهتها بالجهود الذاتية ودعم الجهود الحكومية، لها أمر بالغ الأهمية، فضلا عن مراعاة طبيعة الظروف السائدة، من حيث المناخ والبيئة والقيم الثقافية لأي مجتمع محلي، ومن ثم لا يمكن أن يفرض نمط واحد للإسكان باعتباره نموذجا شاملا يلائم جميع الأحوال[3].

3- **التعليم:** إن تنمية الموارد البشرية من خلال النظام التعليمي يلعب دورًا بارزًا في التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وعنصرًا هاما من الاستثمار القومي من أجل إعداد القوى البشرية الملائمة لمطالب النمو. وأن الشعوب المتقدمة ما كانت لتبلغ درجة تقدمها بمجرد رأس المال العيني فقط، وإنما بمجهود أفرادها الذين جاهدوا بالعلم والتكنولوجيا، وأن جهود الأفراد هي أكبر قيمة من عنصر

[1] – هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص. 61.

[2] – أحمد محمد فهمي، **لمحات عن الخدمات العامة وأثرها على التنمية**، مجلة الإداري، ربع سنوية، العدد الخامس عشر، معهد الإدارة العامة، مسقط، 1983، ص. 100.

[3] – وداد أحمد كيكسو، **العولمة والتنمية الاقتصادية نشأتها تأثيرها تطورها**، دار القرش للنشر والتوزيع، بيروت، 2002، ص. 50.

رأس المال، ومن أهم العوامل التي أدت إلى ما حققوه ويحققونه من مستوى للرقي والتقدم لمجتمعاتهم[1].

إن الدول النامية كثيرا ما تتعثر في هذا المجال، إذ يسودها تفكير تقليدي وتحكمها قيم جامدة تقف في سبيل التغيير واعتراض مجراه، ومن ثم فإن التعليم يساعد ويعمل على إزالة المعوقات الثقافية وخلق اتجاهات علمية جديدة تساعد على الانتقال من المجتمع التقليدي إلى المجتمع المعاصر. إن اللحاق بركب العلم ينطلق من الاهتمام بالتعليم، وذلك بوضع خطة شاملة تهدف إلى إتاحة الفرصة لتعليم جميع المواطنين، تتضمن تطوير برامج ملائمة للتعليم الأساسي وتعليم الكبار، وخلق الإطارات القادرة على مواجهة متطلبات العمل، وما يستتبع ذلك من التوسع في بناء المدارس والاستعانة بالخبرات التعليمية، والتهيئة لخلق جيل فعّال من المدرسين، واستخدام الوسائل الحديثة في مجالات التربية والتعليم، والاستفادة من الخبرات في مجالات التعليم ونقلها وتطويرها بما يتماشى وظروف المجتمع.

4- **الرعاية الاجتماعية:** العمل الاجتماعي غاية الدول المتقدمة التي تستهدف تحقيق كرامة الإنسان، من خلال الاهتمام والأخذ بأساليب التكافل الاجتماعي بين المواطنين فيما يتعلق بالإغاثة في حالات الكوارث، ونشر مظلة الضمان الاجتماعي للأيتام والأرامل والشيخوخة، وتأهيل العجزة، ورعاية الأمومة والطفولة. ولتحقيق هذه الأهداف تقوم الدول المتقدمة بعمل دراسات المسح الاجتماعي ليسهل للمواطنين الحصول على كافة الخدمات في أفضل صورة ممكنة وبأيسر الطرق.

الدول النامية بعيدة جدا عن مستوى العمل الاجتماعي في الدول المتقدمة، ولذا يجب عليها القيام بدراسات المسح الاجتماعي، وإعداد جهاز للباحثين الاجتماعيين مزود بالمعارف والخبرات في مختلف العلوم الإنسانية، والعمل دائما على تطوير قواعد وأنظمة العمل الاجتماعي بما يساير التغيرات المضطردة في كافة المجالات، يتأتى ذلك من خلال دراسة شاملة للمناهج العلمية الحديثة في مجالات الخدمة الاجتماعية لتحقيق التنمية المحلية والشاملة[2].

[1] -Schultz .w. Theodor, **The Economic Value of Education**, Colombia University Press, New York and London, 1963,p.p.42-46.

[2] أحمد محمد فهمي، مرجع سابق، ص. 100.

5- الثقافة ونظام القيم السائدة: بالإضافة إلى عاملي الصحة والتعليم عامل هام يدخل في تنمية الموارد البشرية، وهو تهيئة العامل النفسي كي يستطيع الأفراد المشاركة في عملية التنمية، وذلك من خلال تغيير القيم السائدة عن طريق تحدي الطرق القديمة لعمل الأشياء وتقدير أهمية العلم والتكنولوجيا، والتأكيد على الكفاءة والمسؤولية التي تحقق التنمية بهما[1].

إن التعبير في القيم والنظم حتى تتلاءم مع السياسات الإنمائية للمجتمع في الدول النامية ليس بالأمر اليسير نظرًا لرسوخها وتراكمها عبر السنين، غير أن التغيير أمر لابد منه، وذلك من خلال الأدوار التي يقوم بها القائمون على التنمية، في تخليص المجتمع من العادات والتقاليد السلبية، والحد من مقاومة السكان المحليين للتغير الإيجابي البناء، وزيادة قدرتهم على استيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير، وتوعية السكان وترغيبهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي[2].

ثانيا: مجالات المشروعات الاقتصادية للبنية الأساسية والإنتاجية

تتمثل المشروعات الاقتصادية للبنية الأساسية في شبكات المرافق العامة بمجالاتها المختلفة والضرورية لإشباع حاجات السكان مثل إنشاء الطرق والموانئ والمطارات والكهرباء والمياه والاتصالات ومخططات تنظيم المواقع والأراضي وخدمات النظافة وغيرها. أما المشروعات الإنتاجية فتخلق دخلاً. وفيما يلي أهم مجالات المشروعات الاقتصادية[3]:

1- مشروعات الطرق: إن الطرق هي شريان الحياة بين المدن والقرى والأطراف المترامية لأي بلد، لذلك من الضروري إنشاء شبكة الطرق والجسور والأنفاق لتسهيل حركة الحياة من وإلى المناطق المختلفة، لما في ذلك من تبادل المنافع والمعرفة وتوثيق أوامر الرابطة بين أجزاء الوطن الواحد، وانتعاش الحركة التجارية والاقتصادية، كما يساعد مد الطرق على نشر الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية.

---

[1]- هشام مصطفى الجمل، مرجع سابق، ص. 61.

[2] - أيمن عودة المعاني، **دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي**، مجلة الإداري، ربع سنوية، العدد الحادي والثمانون، معهد الإدارة العامة، مسقط، 2000، ص. 114.

[3]- أحمد محمد فهمي، مرجع سابق، ص. ص. 101- 102.

على الدول النامية الاهتمام بالطرق باعتبارها أساس النهضة العمرانية والاقتصادية، وذلك يرصد الموارد اللازمة والاستعانة بالخبرات العالمية والأساليب الحديثة، بما يتناسب مع المتطلبات الاجتماعية والاقتصادية لتنمية المجتمع.

2- **المطارات والموانئ:** تعتبر المطارات والموانئ في أي دولة هي النافذة التي تطل منها الدولة على العوالم الأخرى، بما فيها من علم وحضارة؛ فينتقل من خلالها التقدم العلمي والتطور الذي تعيشه الدول الأخرى.

إن على الدول النامية الاهتمام بهذا المجال من المشاريع من خلال وضع خطط مناسبة لإنشاء وتطوير المطارات والموانئ بتجهيزاتها، وجعلها نقاط تلامس بالشرايين الرئيسية للعالم الخارجي في مجالات الانتقال والتجارة؛ مما يساعد على زيادة نشاط التصدير والاستيراد، وزيادة انتقال الخبرات وتكنولوجيا العصر، بما يسرع من تقدم ونهضة هذه الدول النامية.

3- **مشروعات الكهرباء والمياه:** تعتبر مشروعات الكهرباء والمياه عصب الحياة البشرية، فبدون المياه تفنى الحياة، وبدون الكهرباء تتوقف حركة الحياة. إن الدول في الحياة المعاصرة تعتمد اعتمادا كليا على الكهرباء كمصدر من مصادر الطاقة في تشغيل الأجهزة الكهربائية والمصانع، ولذلك أثر مباشر على التقدم الصناعي والاجتماعي.

إن على الدول النامية الاهتمام بإقامة محطات توليد الكهرباء مستغلة كل مصادر الثروة الطبيعية المتاحة لخدمة وسائل الحياة. كما عليها العمل على إنشاء محطات تنقية مياه الشرب ومحطات تحليه البحار، وغيرها من الطرق المتطورة لتوفير الماء اللازم لأفراد الشعب لتدب الحياة في جميع أرجاء هذه الدول ويعم الخير والرخاء على أفراد المجتمع.

4- **المشروعات الإنتاجية:** إن المقصود بها المشروعات التي تدر دخلًا على المجالس المحلية مثل إقامة الصناعات، وبخاصة الصغيرة منها والمتوسطة، ودعم الصناعات الحرفية الصغيرة والتوسع فيها، والعمل على تأمين خدمات النقل العام داخل المجالس المحلية وبينها وبين المجالس المتقاربة وذلك على شكل استثمارات. وإقامة المشروعات الإسكانية لخدمة أبناء المنطقة المحلية، وإنشاء الأسواق التجارية وأسوق الخضار المركزية، ومواقف المركبات وغيرها من الإنشاءات التي يمكن تأجيرها

للمواطنين بحيث تدر دخلًا ثابتًا للمجالس المحلية لتعزيز قدرتها المالية، والمساعدة في إيجاد وتطوير أنواع جديدة من النشاط الزراعي والصناعي تستغل فيها إمكانات المنطقة استغلالًا أفضل[1].

ثالثا: المجال الإداري والسياسي

يتمثل هذا المجال في توفير الخدمة للمواطن حيثما يتواجد ضمن مبادئ الكفاية والفاعلية، والحد من الروتين والتسويف والمماطلة في اتخاذ الإجراءات، وإشراك السكان في تخطيط المشروعات وتنفيذها، وتدريبهم على العمل الانتخابي وتوعيتهم لممارسة الحوار البناء وتفهم وجهات النظر المتعارضة، والحد من الصراعات والاضطرابات والفوضى التي تخل بمبدأ التعاون وتعرقل تحقيق الأهداف[2].

رابعا: المجال البيئي

إن التقدم التكنولوجي وما يرافقه من ازدياد في حجم النشاط الصناعي وزيادة في حجم الاستهلاك الناجم عن تزايد السكان وتحسن مستواهم المعيشي، وما ينجم عن ذلك كله من نفايات يعتبر مهددًا للبيئة وسببا في تلوثها. "التلوث مادة أو أثر يؤدي إلى تغير في معدل نمو الأنواع في البيئة يتعارض مع سلسلة الطعام، بإدخال سموم فيها، أو يتعارض مع الصحة أو الراحة، أو قيم المجتمع"[3].حسب التعريف فإن التلوث يشمل كل مكونات البيئة، المياه تلوث بمخلفات المصانع وغيرها، الهواء يلوث بما تقذفه الآلات من دخان وغبار التربة تلوث بما يلقى فيها من مبيدات وأسمدة كيميائية وغيرها من الفضلات، التلوث الضوضائي الناجم عن زيادة الكثافة السكانية والازدحام، وما يحدثه من تأثيرات سلبية في نفوس الناس وأجسامهم، وكذلك هناك التلوث الضوئي المتمثل في ضوء الإعلانات في الشوارع وضوء السيارات المبهر الذي يؤذي بصر الإنسان ويؤثر في جهازه العصبي، وغيرها من أنواع التلوث التي تؤثر بالسلب على البيئة ومن ثم الإنسان.

تعتبر المحافظة على البيئة ونظافتها وحسن تنظيمها من أهم واجبات الإدارة المحلية النهوض بها حفاظًا على الحياة، وذلك من خلال جمع النفايات والتخلص منها بشكل سريع وبطرق فنية تقلل خطرها، وكذلك مكافحة الآفات الضارة، واختيار المناطق الحرفية المناسبة وتنظيمها، والتوسع في موضوع تشجير

[1]– أيمن عودة المعاني، **دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي**، مرجع سابق، ص. 114.

[2] – أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص. 114.

[3] – إبراهيم مسلم، **التلوث**، الجمعية العلمية الملكية، الأردن، 1985، ص. 13.

المناطق المحلية وإنشاء الحدائق الخضراء، والإشراف على محطات المحروقات، ومراقبة الضجيج ومنع زيادته، والعمل كذلك على تعميق الوعي البيئي لدى السكان بشتى الطرق الممكنة[1].

إن مجالات التنمية متكاملة، وقيام الإدارة المحلية بما يتوجب عليها في كل مجال يتم من خلال مجتمع محلي متكافل ومتعاون، واع ومتفهم لمتطلبات التنمية والتغيير، عامل ومنتج يتحمل المسؤولية ويساهم في الإنجاز، ويحافظ على المنجزات، مجتمع يوفر لأفراده فرص العمل، ويستقطب المستثمرين، فتنمو المنطقة المحلية، وتعم ثمار التنمية مستويات المجتمع كله، وينتقل من التقليدية إلى الحداثة ومواكبة التطور، مع المحافظة على سمات البيئة المحلية. إن تحقيق ما سبق يقتضي تظافر الجهود الرسمية وجهود المواطنين، ولبد من تبني تخطيط الأنشطة السابقة وتنميتها بالقدر اللازم في إطار نموذج من نماذج التنمية المحلية.

المطلب الثالث: نماذج التنمية المحلية

يصنف المهتمون بقضايا التنمية النماذج الإنمائية إلى ثلاث أهم نماذج رئيسية بالاستناد إلى تأثيرها على البناء السائد للحكم، وشمولها للمناطق الجغرافية والاعتماد على تنظيم المجتمع. وهذه النماذج هي:

أولا: النموذج التكاملي

يتمثل هذا النموذج في مجموعة البرامج التي تنطبق على المستوى القومي، والتي تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك تشمل كافة المناطق الجغرافية في الدولة (حضر، ريف، صحراء)؛ أي النموذج التكاملي هو الذي يشمل البرامج التي تحقق التوازن الإنمائي على المستويين القطاعي والجغرافي، والتي تحقق أيضا التنسيق بين الجهود الحكومية المخططة، والجهود الشعبية المستثارة[2]. ما يميز هذا النموذج[3]:

- يشمل في مداه جميع أنحاء الدولة وكافة القطاعات؛
- في سنواته الأولى قد ينطوي على تغييرات جوهرية في التنظيم الإداري للحكومة ومهامها؛

[1] – أيمن عودة المعاني، **دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي**، مرجع سابق، ص. ص. 115– 116.

[2] – أحمد مصطفى خاطر، مرجع سابق، ص. 54.

[3] – الأمم المتحدة، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، ، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون مع مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، مصر، 1964، ص. ص. 9–12.

- تنظيم يهدف إلى تعبئة كافة الجهود الحكومية وغير الحكومية على كل مستوى وتنسيقها لتسهم كلها في تنمية المجتمع؛
- استحداث وحدات إدارية وتنظيمية جديدة، بغرض توفير مؤسسات التنمية داخل المجتمعات المحلية، ويشرف عليها جهاز مركزي منفصل عن الأجهزة القائمة على المستويات الإدارية؛
- الاعتماد على اللجان كوسيلة تنسيق بداية من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله؛
- تسيير الموارد الفنية والمالية المهمة لتحقيق أهداف التنمية المخططة مركزيا؛
- استخدام عاملين على مستوى التقسيمات المحلية يقومون بدور الحافز الذي يحفز الناس على بذل الجهود لمساعدة أنفسهم، ويؤدون دور حلقة الاتصال؛
- استخدام المساعدات وغيرها من وسائل الإقناع لحث الأهالي على بذل جهود العون الذاتي، وتوجيه هذه الجهود نحو أهداف إنمائية مركزية.

طبق هذا النوع من البرامج في الهند وأفغانستان وإندونيسيا وإيران وباكستان والفيليبين وتايلاند والفيتنام. ويرجع سبب انتشار هذا النوع من البرامج إلى[1]:

- الرغبة في تنمية المناطق الريفية تنمية متكاملة؛
- تأثير نجاح المثال المطبق في الهند؛
- ميل خبراء المساعدة الفنية في تنمية المجتمع وحتى على الصعيد الدولي التوصية بهذا النوع من البرامج.

ويشترط لنجاح هذا النموذج[2]:

- توافر شكل من أشكال الاتصال المزدوج من خلال قنوات ثابتة ومستمرة بين الهيئة العليا المركزية والهيئات النوعية الوظيفية من خلال لجان دائمة أو مشتركة؛
- توافر شكل من أشكال التسلسل في المستويات الإدارية والتنظيمية عن إدارة التنمية؛
- توافر قدر من لامركزية اتخاذ القرارات والتنفيذ في إطار الخطة العامة للدولة.

[1] – الأمم المتحدة، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، مرجع سابق، ص. ص. 10-11.

[2] – أحمد مصطفى خاطر، مرجع سابق، ص. ص. 54-55.

ثانيا: النموذج التكيفي

يتمثل هذا النموذج في مجموعة من البرامج تنبثق من المستوى المركزي، ولكنه يركز على عمليات تنمية المجتمع المحلي واستثارة الجهود الذاتية، والاعتماد على التنظيمات الشعبية. وقد سمي هذا النموذج التكيفي لأنه لا يتطلب كما في النموذج التكاملي استحداث تغيير في التنظيم الإداري القائم، بل يمكن أن ينفذ في ظل أي نوع من التنظيمات الإدارية، أو في الإمكان ربط وتكييف الجهاز التنظيمي المشرف على تنفيذه بأي تنظيم إداري قائم في الحكومة[1]. ما يميز هذا النموذج[2]:

- يكون شاملا البلاد في مجاله؛
- ينطوي على تغيير طفيف في التنظيم الإداري للحكومة؛
- تنظيم يهدف إلى حث جهود المجتمع لخدمة نفسه (العون الذاتي) لتحقيق أهداف مقررة محليا، مع اجتذاب المساعدات من الدوائر الفنية المتخصصة؛
- تهدف برامج النموذج التكيفي إلى تحسين التنسيق وإيجاد أفضل العلاقات بين الإجراءات القومية ونشاطات تنمية المجتمع؛
- لتحقيق التنسيق تستخدم الأجهزة القائمة والطرق غير الرسمية، ولا يتم الاعتماد على اللجان المشتركة؛
- هناك تباين واسع في البناء التنظيمي لمثل هذا النوع من البرامج؛
- يعهد بالمسؤولية إلى إحدى الوزارات المتخصصة، كوزارة الزراعة أو وزارة التربية والتعليم، أو وزارة الشؤون الاجتماعية، أو إلى وزارة خاصة بتنمية المجتمع.

يتخذ تنظيم النموذج التكيفي أحد شكلين، معتمدًا في اختياره على ما إذا كانت هناك تقسيمات إدارية يمكن بها أن يؤمن التنسيق بين النشاطات الميدانية كما يلي[3]:

- في المناطق التي لا توجد فيها تقسيمات إدارية تتم الاتصالات الإدارية مع الأجهزة الفنية إلى حد كبير على أساس غير رسمي؛

[1] – أحمد مصطفى خاطر، المرجع نفسه ، ص. 55.

[2] – الأمم المتحدة ، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، مرجع سابق، ص. ص. 12– 14.

[3] – الأمم المتحدة ، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، المرجع نفسه، ص. ص. 13–14.

- في المناطق التي تتوافر فيها هذه التقسيمات فإن موظفي تنمية المجتمع يلحقون بالتنظيمات الميدانية الموجودة؛ إذ يعمل موظف تنمية المجتمع عضوا في فريق إقليمي أو أعلى مستوى. ويكون الفريق مؤلفا من الموظفين الإداريين والفنيين ومن ممثلي المجتمعات المحلية برئاسة كبير الموظفين الإداريين في الإقليم.

طبق هذا النوع من النماذج في العديد من دول إفريقيا كغانا، ومناطق البحر الكاريبي. وقد تلجأ كثير من الدول خاصة عقب استقلالها إلى هذا النوع من النماذج نظرا لندرة العوامل المادية والفنية، ولكن سرعان ما تنتهي بتطبيق النموذج التكاملي؛ باعتباره أقدر على تحقيق الأهداف القومية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، مقارنة ببرنامج تكيفي يعمل بصورة عرضية للتنمية المخططة.

ثالثا: نموذج المشروع

هو نموذج متعدد الأغراض أو الوظائف، يطبق في منطقة جغرافية معينة تتوافر فيها ظروف خاصة، وهو بمثابة نموذج تجريبي أو استطلاعي، يطبق على المستوى القومي إذا ما ثبت نجاحه أو فعاليته في المناطق التجريبية[1].ولبد من الإشارة هنا أن توسيع نموذج المشروع على صعيد قومي يتداخل مع أعمال الوكالات الحكومية الأخرى، إلاّ من خلال تشكيل مشروع إقليمي مشترك بين الوزارات، نموذجا يمكن تطبيقه في الأقاليم الأخرى. مثلا إقامة خدمات في مناطق نائية تتولى الوزارات في بادئ الأمر مدها بالمساعدة الفنية لتتولى المسؤولية الكاملة عنها فيما بعد.

تتعدد الأشكال التنظيمية لهذا النموذج فقد يكون[2]:

- منظمة مشتركة بين الوزارات تحمل المسؤولية الأساسية إلى الوزارة المتخصصة؛
- وكالة مستقلة يتولى الإشراف العام عليها موظف يعيّنه رئيس الجمهورية، ومجلس يضم ممثلين عن الوزارات المختلفة، وغيرها من المنظمات الحكومية والخاصة؛
- هيئة متعددة المهام توكل المسؤولية فيها عن التوجيه والإدارة إلى دائرة واحدة.

انتشر هذا النوع من البرامج في دول أمريكا اللاتينية، وطبق في المملكة العربية السعودية عند توطين البدو.

[1] – نبيل محمد توفيق السمالوطي، **علم اجتماع التنمية**، الهيئة المصرية للكتاب، الإسكندرية، 1974، ص.192.

[2] – الأمم المتحدة ، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، مرجع سابق، ص. ص. 14– 15.

رابعا: النواحي الحركية (الديناميكية) في نماذج التنمية المحلية:

إن هذا الأسلوب في تصنيف نماذج التنمية المحلية يقدم أداة نافعة وفعّالة للتحليل الإداري، لكن ما يميزها أنها ليست جامدة تحمل نفس الطابع لكل منها؛ فهي عرضة لتغيرات جوهرية، يظهر ذلك من خلال خصائص كل نوع، ومظاهره التنظيمية الأساسية، كما يلي[1]:

- تقسيمات النماذج واسعة وشاملة، فالنماذج في فئة تتباين تباينا جوهريا في الهدف والتنظيم وأسلوب الإدارة، لكن في حالات معينة يصعب الحكم على النموذج أنه متكيف أو تكاملي، لأنه يعرض الخصائص التي يتميز بها النوعان؛
- لأن عملية تنمية المجتمع عملية حركية ضخمة، فيمكن التحول المنطقي من نموذج تكاملي إلى نموذج متكيف، أو من نموذج متكيف إلى نموذج متكامل وبالعكس–وإذا ما تحققت هذه المرحلة، لا تبقى ثمة ضرورة إلى جهاز حكومي خاص يتولى دفع تنمية المجتمع وحثها على العمل؛
- تختلف نقطة التحول وأسلوبه باختلاف ظروف البلاد المعنية:

- البرامج المتكاملة تنبثق من أوضاع تقوم فيها الحكومة بمشاريع متعددة المهام خاصة بكل دائرة حكومية؛
- الإفاضة في استخدام الحملات الدعائية تقيم الدليل على وجود العنصر المتكامل في نموذج كان يصنف بالمتكيف؛
- قد يعتمد على النموذج المتكامل، وقبل ذلك قد تجري بعض التجارب الأولية على أساس مشروع نموذجي وهو ما أخذت به الهند؛
- النموذج التكاملي في المشاريع سيحمل مع مضي الزمن خصائص النموذج المتكيف، على صعيد التنظيم والأساليب التي تربط بين العون الذاتي وبين الجهود الحكومية، ليكتسب طابع الاستقرار والمزيد من الثبات؛
- لا يجب أن يعتبر الطراز المتكيف وسيلة تستطيع بها الدول الماضية في طريق الإنماء أن تحصل بواسطتها، وبدون كثير من التكاليف، على النتائج المتعلقة بالإدارة والتنمية؛
- التنسيق بين الخدمات العامة ضرورة لأزمة بين مختلف البرامج؛

[1] – الأمم المتحدة، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، مرجع سابق، ص. ص. 15–17.

- في البلاد التي تتميز قياداتها بالحماسة ووحدة الرأي في الإمكان الشروع في تنفيذ البرامج التكاملية. أما في البلاد التي تنعدم فيها هذه القيادات المتحمسة والموحدة، فإن التكامل ينمو تلبية لمتطلبات الشعب التي يعبر عنها بوضوح؛
- في بلاد تسير في طريق التنمية قد تبدأ الحكومة برنامجًا من الطراز المتكيف، ولكنها إن حاولت أن تجعل من مفهوم التنمية أساس جهودها وعلاقاتها مع مواطنيها فإن عليها أن تتوقع تبدلا في أنظمتها وإجراءاتها الإدارية تضمن التشابك المتداخل الفعال في أجهزتها الفنية على صعيد المجتمعات المحلية، وتوجيه هذه الأجهزة في طريق السعي لاكتساب إسهام الشعب في نشاطاتها، والعمل على دعم الجهود التي يبذلها الشعب عن طريق العون الذاتي.

- التنوع الواسع وعدم الاستقرار في برامج كل نموذج، لا يلغي أهمية تصنيف النماذج ونفعيتها، فهي:
  - تسهل تصور الانطباعات المحتملة للنماذج المختلفة على الإدارة العامة في الدول؛
  - يبرز الفروق في طبيعة البرامج ومصالح القيادات السياسية؛
  - يسهل تمييز العناصر المتشابهة في برامج البلاد المختلفة؛
  - تبين مدى نجاح مسؤولي إدارة التنمية؛
- النماذج التكاملية وبعض نماذج المشاريع ضرورية للغاية لا في مراحل البناء فحسب، بل وفي إدخال التعديلات المستمرة على التنظيم وعلى الأساليب التي تتطلب الحاجة إدخالها.

إذن، نجاح التنمية يتوقف على تحديد أسباب الضعف والمشاكل التي يواجهها المجتمع والمجتمع لاختيار نموذج مناسب للتنمية المحلية.

ما يستخلص من خلال هذا المبحث، أن التنمية المحلية عمل إنساني مخطط ومرسوم، يهتم بجميع فئات المجتمع، ويشمل كل القطاعات ويمتد إلى كل المجالات وكافة المستويات لتحقيق التغييرات المطلوبة؛ فحياة المواطن تحتاج إلى توفير الخدمات الصحية، ولاستقراره يحتاج إلى سكن ملائم، والخدمات من شوارع معبدة ونظيفة، وخدمات ثقافية تتمثل في المدرسة والمكتبة، ورعاية اجتماعية تحقق كرامته، وعمل يدر عليه دخلًا يغطي تكاليف معيشته، يحتاج المواطن إلى تهيئته نفسيا حتى يستطيع المشاركة الفعّالة في عملية التنمية، ويحتاج إلى توفير الخدمة له أينما كان وبكفاية عالية، ويحتاج أن يكون في بيئة نظيفة ومنظمة. إن تحقيق هذه الحاجات وغيرها يتطلب تظافر كل الجهود الرسمية وجهود

المواطنين. ومن خلال اختيار نموذج مناسب، تكاملي يسعى إلى تنمية متكاملة تشمل كل الوطن من خلال تعبئة كل الجهود وتنسيقها. نموذج تكيفي ينبثق من المستوى المركزي شامل في مجالاته لا يتطلب استحداث تغيير إداري في التنظيم الإداري القائم يهدف إلى خدمة المجتمع لنفسه من خلال أهداف مقررة محليا وبتنسيق الجهود. نموذج المشروع تجريبي يطبق على المستوى القومي إذا ما ثبت نجاحه. ولأن عملية تنمية المجتمع عملية حركية وضخمة فيمكن التحول من نموذج لآخر حسب ظروف كل دولة.

المبحث الثالث: التنمية المحلية التشاركية

إن أهمية التنمية المحلية تنبع من كونها بمثابة البنية التحتية للعملية التنموية بصفة عامة؛ إذ على ركائز التنمية المحلية تتأسس ركائز التنمية القومية الشاملة، وخاصة في ظل الاقتصاد الحر والوضع الهش الذي تعرفه اقتصاديات العالم النامي. وإن الدول والحكومات تسخّر إمكانيات معتبرة لغاية الوصول للتنمية المحلية؛ لكن تراجع دور الدولة التنموي يفرض مساهمة الفواعل غير الدولتية المختلفة بما في ذلك الأفراد في الجهد التنموي. وقد حظي موضوع المساهمة والمشاركة في عملية التنمية باهتمام بحثي وأكاديمي ومن جوانب نظرية وتطبيقية خاصة، وتوصل إلى إيجاد صيغ تضمن تعاون كل المهتمين بالشأن العام، وبما يضمن تقاسم الأعباء والتعاون وتوزيع الأدوار، وبما يضمن كفاءة وسرعة الاستجابة لمطالب المجتمع. وعليه من خلال هذا المبحث ستتم دراسة طبيعة العلاقة بين المشاركة والتنمية المحلية.

المطلب الأول: المشاركة والتنمية المحلية: إطار مفاهيمي

إن المشاركة تطور حضاري ومكسب لم يتحقق بسهولة، ولم يأتي من فراغ فهو نتاج نضال مستمر وقديم والمشاركة هي جوهر كل سياسة مجتمعية، مهما كان نظام الحكم السائد

أولا: المشاركة: نشأة المفهوم وتطوره

لقد تناول العديد من المفكرين موضوع المشاركة ومنهم أرسطو الذي مجّد المشاركة الجماهيرية كمصدر للحياة ولخلق الطاقة وكحائط دفاع في مواجهة الظلم والاستبداد، وكأسلوب ووسيلة في تشريع الحكم الجماعي من خلال دمج الكثيرين في شؤون الدولة.[1]

[1]– أحمد لعماري، **التطوير المؤسسي للجماعات المحلية في ظل التنمية المستدامة**، مجلة الاقتصاد الصناعي، مخبر الدراسات الاقتصادية للصناعة المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 01، 2009، ص.69.

وظهر مفهوم المشاركة الشعبية في التخطيط لأول مرة في قانون تخطيط المدن البريطاني الذي صدر عام 1947، والذي أشار إلى ضرورة مناقشة وأخذ رأي أصحاب العلاقة بموضوع التخطيط.[1] وفي نهاية الخمسينات ظهر مفهوم المشاركة ضمن مفاهيم التنمية، وذلك من خلال عمل المسؤولين في مجالات التنمية المختلفة، ونتيجة اقتناعهم أن فشل العديد من المشاريع والخطط التنموية في المجتمعات النامية بسبب استبعاد المواطنين من المشاركة في صياغة هذه الخطط، وأصبح مفهوم المشاركة من أكثر المفاهيم استقرارا وقبولا بين المخططين والممارسين وخاصة في دول العالم الثالث.[2] وتداولت الدول في بداية الستينات مفهوم الشراكة وكان ذلك تحت مسميات كثيرة منها التعاون، التشارك، وهي مفاهيم تدرج كلها في مفهوم أوسع وهو التعاقد.

"ومع مطلع سبعينات القرن العشرين بدأ مفهوم المشاركة الشعبية ينتشر بشكل واسع في الدراسات والأبحاث التنموية، وأصبحت المشاركة تعتبر عنصر أساسي لنجاح خطط التنمية وتحقيق التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي الدائم، وكذلك أصبحت المشاركة الشعبية هدفا رئيسيا للتنمية".[3]

وعليه، فإن المشاركة كمفهوم ليس حديثا لاستخداماته في المجالات المختلفة سيما الاقتصاد، لكن اعتباره كإطار نظري لدراسة التفاعلات بين الأطراف المختلفة في الساحة السياسية والاقتصادية فهو حديث نسبيا، حيث لم يظهر في القاموس إلا في سنة 1987 بالصيغة الآتية: "نظام يجمع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين".[4]

تم تداول مفهوم الشراكة بقوة في تسعينات القرن الماضي في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية وكتابات البنك الدولي، وذلك في إطار التغير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة العامة من جانب آخر. على المستوى العملي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات والمؤسسات الدولية، والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وعلى المستوى الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من

---

[1]– عثمان محمد غنيم، **مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي**، الطبعة الثالثة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص. 92.

[2]– أحمد مصطفى خاطر، **تنمية المجتمعات المحلية: نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص.130.

[3]– عثمان محمد غنيم، المرجع نفسه، ص. 92.

[4]– يوسف بن يزة، **التنمية المحلية التشاركية في الجزائر**، مخبر الأمن الإنساني: الواقع، الرهانات والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2020، ص.13.

أساليب إدارة الأعمال في مجال الإدارة، والدعوة لإعادة اختراع الحكومة بما يمكنها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى[1].

وبظهور مفهوم الحكم الرشيد، وبالاستناد إلى تجارب الدول التي حققت تقدما برزت أهمية الشراكة بين الجهود الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وفي إطار مفهوم الحوكمة المحلية، والأخيرة تختلف عن الحكم المحلي في أنه يعتمد على دور المجالس المحلية باعتبارها المخطط الذي يبادر بالمشروعات وغيرها، في حين أن دورها في ظل الحوكمة المحلية هو قيادة التفاعلات داخل المجتمع.[2] ويؤكد مفهوم الحوكمة المحلية هو الآخر على التفاعل بين المكونات الثلاثة للحوكمة المحلية (الأجهزة الحكومية، مؤسسات المجتمع المدني، منظمات القطاع الخاص) على أساس الدور المنوط بكل منها. وتتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي[3]:

- **المشاركة:** بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، ويمكن أن تعني أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية؛
- **المساءلة:** يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، ويتطلب ذلك أن يكون المواطن على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة الحكومية، الأمر الذي يتيح له إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبيا إذا ما استشعر المواطن الفساد في الأجهزة الحكومية؛
- **الشرعية:** قبول المواطن المحلي لسلطة الأشخاص الذين يحوزون السلطة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة استنادا إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع للحفاظ على مستوى حياتهم والسعي إلى مستوى أفضل؛

---

[1]– محمد محمود الطعامنة و سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص. ص. 373– 374.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات**، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، بحوث وأوراق عمل ملتقى بتركيا 2010، أعمال المؤتمرات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص.11.

[3]– سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص. ص. 11– 12.

- **الكفاءة والفعّالية:** وتعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المحلية؛
- **الشفافية:** إتاحة أو تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، للحكم على مدى فعّالية الأجهزة المحلية، وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة؛
- **الاستجابة:** بمعنى أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها خاصّة الفقراء والمهمّشين. وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها إلى درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

ويمكن فهم مضمون الحوكمة المحلية، وأنه يقوم أساسا على مفهوم المشاركة من خلال النظر في مجموعة من العناصر الأساسية التي وضحها الإعلان الصادر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن، والذي عقد في "صوفيا" ببلغاريا في ديسمبر 1996، وذلك على النحو الآتي:[1]

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب القانون؛
- لا مركزية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛
- مشاركة فعّالة للمواطن المحلي في صنع القرار المحلي؛
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

وعليه، المشاركة عنصر أساسي تقوم عليه الحوكمة المحلية، وتمثل خلاصة لصراع الإنسان لاستعادة جزء من إرادته في التعبير عن نفسه وحسم خياراته في مجالات مختلفة، وكذا تمثل المشاركة خلاصة لتطور طرق وآليات الحكم وتسيير الشأن العام عبر الزمن، والمحاولات الحثيثة لتجاوز القصور المسجل في الأداء والسعي إلى تحسينه في كل مرحلة من مراحل التطور (الديمقراطية المباشرة، الديمقراطية شبه المباشرة، الديمقراطية النيابية).وعلى الرغم من الإيجابيات العديدة التي تتيحها الديمقراطية النيابية إلا أنها وكأي جهد بشري تعتريها بعض النقائص والسلبيات، وخاصة على مستوى تسيير الشأن المحلي، فمركزية القرار والتسيير التي تتسم بها أضاعت الفرص والإمكانيات والطاقات على مستوى

[1]– وفاء معاوي، **الحوكمة المحلية الإلكترونية كآلية للتنمية في الجزائر– دراسة حالة ولاية سطيف–**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2017، ص. 47.

المحلي، ولاستدراك هذا القصور ظهرت دعوات لتبني الديمقراطية التشاركية، وبالتالي جاءت "المقاربة التشاركية" لمحاولة تخطي أزمة الديمقراطية التمثيلية وتجاوز العوامل التي أثرت فيها. وفي عصرنا الحالي تعتبر المقاربة التشاركية من أكثر المواضيع التي تجلب اهتمام الباحثين في حقل العلوم الاجتماعية، والأكثر طرحا في مختلف الخطابات سواء السياسة أو الاقتصادية أو غيرها من المجالات. فهي تهدف إلى تعميق مشاركة المواطنين؛ باعتبارها عرض مؤسساتي موجه للمواطنين يركز على إشراكهم في مناقشة الاختيارات الجماعية؛ بهدف ضمان رقابة فعلية للمواطن وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات في المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية عبر ترسانة من الإجراءات العملية.[1]

عرفت الفكرة التشاركية طريقها إلى الواقع في كثير من الدول عن طريق قوانينها الأساسية استجابة لتطلعات المواطنين، حيث نصت النصوص الدستورية على إلزاميتها في العديد من البلدان على غرار بلغاريا، المجر، بولونيا، البرتغال، فرنسا، المغرب، تونس...الخ، وانتقلت المقاربة التشاركية إلى العديد من الدول. وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي تم تأسيس "المرصد الدولي للديمقراطية التشاركية"، كما كان للبرازيل تجربة راقية في هذا المجال تمخضت عنها فكرة الميزانية التشاركية، والتي تعني في مفهومها العام تخصيص ميزانية تحت إشراف المواطنين واقتراحاتهم في كيفية تسيير هذه الميزانية.[2] والملحق رقم(02): الإعلان الإفريقي حول اللامركزية (أكرا2001) يوصي الدول الإفريقية بإجراء إصلاحات على اللامركزية الإدارية، وإرساء الأطر والتنظيمات والآليات الملائمة لمشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع المستويات التخطيطية.

وليس انتقاصا من مساهمة الفكر الغربي في تطوير مفهوم المشاركة، بل للتذكير أن القرآن الكريم والسنة النبوية وسيرة الخلفاء تؤكد تأصل المقاربة التشاركية في الفكر والممارسة في التاريخ الإسلامي وفي النصوص الدينية، ففي الآية الكريمة "وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين"[3]، إن الأمر واضح باستخدام المقاربة التشاركية في صنع القرار، ويعزز الإسلام هذا المبدأ في نظام الحكم بآية أخرى يقول فيها سبحانه وتعالى: "والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون"[4]، حيث ربط القرآن بين الإيمان بالله وإقامة الصلاة باعتماد آلية الشورى في

[1]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. ص . 16–21.

[2]– يوسف بن يزة، المرجع نفسه، ص. ص. 18–19.

[3]– سورة آل عمران، رقمها03، مدنية، الآية رقم 159.

[4]– سورة الشورى، رقمها 42، مكية، الآية رقم 38.

الحكم دلالة على أهميتها. ويحمل مصطلح الشورى معاني كثيرة من بينها معنى التشارك في الرأي والمشاركة في اتخاذ القرارات والشراكة في تسيير شؤون المسلمين[1].

ثانيا: المشاركة والتنمية: التعريف بالمفاهيم النظرية

إن دراسة نشأة وتطور مفهوم المشاركة أعطى فكرة عن معناها، لكن من الضروري الإحاطة بمفهوم المشاركة والمشاركة المحلية(مفهوم، خصائص، مقومات).

1- تعريف مفهوم المشاركة:

يعتبر مفهوم المشاركة واحدا من أهم المفاهيم التي انشغل بها علماء الاجتماع والسياسة والاقتصاد والإدارة وغيرها، كما تشغل بال السياسيين والتنفيذيين في الدول المتقدمة والدول النامية. يعتبر مفهوم المشاركة قيمة في حد ذاته، وذلك لأنه يعتبر حقا إنسانيا بالإضافة إلى كونه أداة للتعبير عن الرأي وآلية لتحقيق هدف الاندماج المجتمعي، وليس فقط بين جميع أفراد المجتمع ولكن بين المواطن والدولة. ويظهر الأثر والدور الفعّال لعملية المشاركة في عمليات صنع القرار (سواء كان القرار سياسيا، اقتصاديا، مجتمعيا،...الخ) خاصة في مراحل تحديد الأولويات والأهداف، ووضع الخطط والاستراتيجيات، وتخصيص الموارد وتوزيعها، وإدارة مصادر الملكية العامة، وتقديم الخدمات المجتمعية ...وغيرها.[2]

مفهوم المشاركة شائع في الأدبيات السياسية، ويرى كل من "سيدني فيربا" و "نورمان ناي" أن: "مفهوم المشاركة ينصرف إلى الأنشطة التي يقوم بها المواطنون للتأثير على قرارات السياسة العامة، وعلى اختيار الموظفين ومراقبة أعمالهم".[3]والبعض عرّف المشاركة بشكل عام وجعل مضمونها يحمل معنى الديمقراطية: "المشاركة تعني اشتراك جماهير الناس أو ممثلين عنهم في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ورسم الأهداف العامة للدولة والمجتمع"[4].

---

[1]- يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. ص. 22.

[2]- سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات -خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص. ص. 39-40.

[3]- محمد سالمان طايع، **أساليب ووسائل تحقيق التنمية الريفية: المشاركة مدخلا**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، أعمال المؤتمرات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص. 45.

[4]- عثمان محمد غنيم، مرجع سابق، ص. 92.

وعموما، يتضمن مفهوم الشراكة أبعاد كثيرة منها[1]:

- **التبادل:** بمعنى تساوي المراكز التي تشغلها الأطراف المشكلة للشراكة في الواجبات والحقوق، والمسؤوليات تجاه بعضهم البعض، مع إمكانية تبادل الأدوار بينهم بحسب الاتفاق المبدئي وإمكانيات كل طرف، مع مراعاة ما تنص عليه الاتفاقيات المبرمة بينهما؛
- **الانفتاح:** يلتزم المعنيون بالشراكة بالانفتاح على بعضهم البعض من جهة، ومن جهة ثانية الانفتاح على بيئتهم الداخلية والخارجية بما توفره من أدوات ومقاربات حديثة تساعد على تنفيذ المشاريع؛
- **الديمومة:** الشراكات الناجحة هي تلك الشراكات الاستراتيجية التي تصمد لوقت طويل رغم تغير السياسات والحكومات، كما يمكنها أن تكون نواة لنشوء شراكات جديدة على ركام الشراكات القديمة، لذلك وجب مراعاة المدة الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات الشراكة التي لها درجة من الحساسية؛
- **الالتزام:** يعتبر الالتزام أساسا أخلاقيا لنجاح الشراكة وبت الثقة بين أطرافها، وبموجبه يتم إنجاز وتنفيذ القرارات وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك ويتعهد بالالتزام بها؛
- **الشفافية:** توفر رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل طرف مع التعامل بصدق ووضوح مع المستجدات التي تحدث خلال فترة الشراكة؛
- **الهوية التنظيمية:** أي المحافظة على هوية كل شريك وقناعاته وقيمه ضمن الحدود المرسومة المتفق عليها.

2- مفهوم المشاركة المحلية:

تتعدد تعريفات الدّارسين للمشاركة المحلية، وأشملها تعريف "سمير عبد الوهاب": "المشاركة المحلية هي مجموعة من الأنشطة التطوعية التي يقوم بها المواطنون المحليون، إما بصفة منفردة أو بصفة مشتركة مع الأجهزة الحكومية؛ لتحسين أحوالهم وتحقيق مصالحهم بصفة عامة وشاملة، وذلك إما بدافع ذاتي أو استجابة لمقترحات تأتي من خارج المجتمع المحلي"[2]

ويمكن اختصار التعريف السابق بالقول: **المشاركة المحلية هي الإسهام الإيجابي التلقائي أو الموجه للمواطن لتحسين أحوال مجتمعه.**

[1]- يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.ص 15-16.

[2]- محمد سالمان طايع، مرجع سابق، ص.47.

وتأخذ المشاركة في النظام المحلي أحد شكلين أو كلاهما معا[1]:

- **أولها: المشاركة السياسية،** من خلال دور المواطنين المحليين في صنع القرارات السياسية؛
- **ثانيهما: المشاركة الإنمائية،** من خلال اشتراك مواطني المجتمعات المحلية في تنفيذ برامج ومشاريع التنمية المعدة لتنمية المجتمعات المحلية.

وعليه، قد يساهم المواطن المحلي حسب إمكانياته برأيه أو بجهده أو ماله، أو بها جميعا خدمة لمجتمعه المحلي الضيق (بلدية) أو الواسع (ولاية، مجموعة ولايات، الدولة). وللتوضيح لابد من الإشارة هنا إلى أنواع التنمية المحلية[2]:

- **التنمية المحلية المنبثقة من الداخل:** منطلقها الإمكانيات المحلية والموارد الذاتية المتوفرة لدى الإدارة المحلية والتي يمكن تعبئتها؛
- **التنمية المحلية القائمة على التضامن بين المناطق:** تنطلق من فكرة الميزة التنافسية للمناطق، وحتمية التعاون والتبادل بينهما بسبب التفاوت الحاصل بينهما تبعا للمواقع والموارد وعوامل أخرى. ينطلق هذا النوع من التنمية المحلية من تصور مفاده أن عملية التقدم الاقتصادي والاجتماعي لا تتم إلا عبر مقاربة تشاركية كمدخل ضروري للتفاعل والاندماج ما بين الجماعات المتجاورة؛
- **التنمية المحلية المندمجة:** تسمى أيضا بالتنمية المتكاملة، وهي تلك العملية التي ينتج عنها زيادة فرص رفاهية البعض الآخر في نفس الوقت وفي نفس المجتمع مستخدمة في ذلك الأساليب العلمية الحديثة وتوظيف التكنولوجيا في التنظيم والتسيير والإدارة. يهدف هذا النوع إلى تجاوز الرؤية التقليدية للتنمية التي لا تهتم بالعنصر البشري.

ويمكن اعتبار أن أنواع التنمية المحلية بالترتيب السابق تشير إلى تطور العملية التنموية باتجاه المشاركة وتكامل الجهود التنموية. وهو ما اتفق عليه الحاضرون في المؤتمرات العالمية في تعريفهم للمشاركة على فكرة مفادها "وجود تفاعل بين فواعل أساسية هي الحكومة، القطاع الخاص، والمجتمع

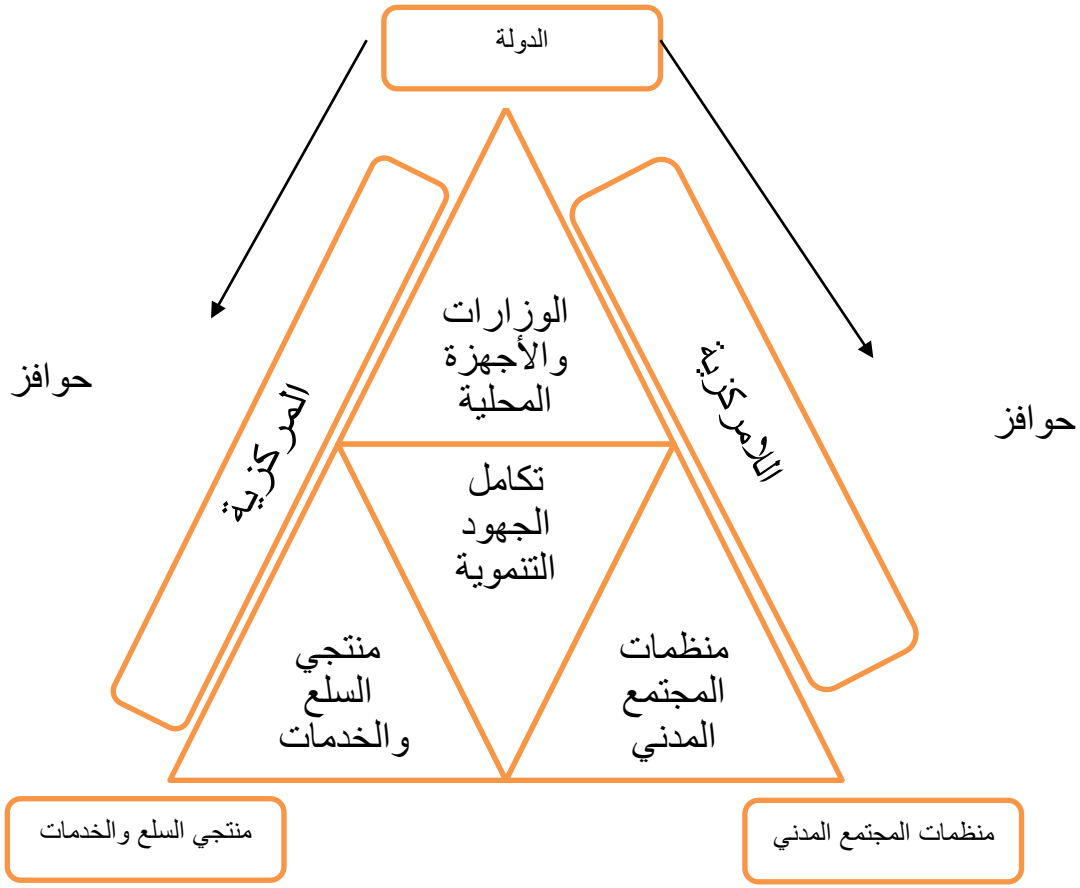
[1]– محمد سالمان طايع، المرجع السابق، ص. ص. 47–48.

[2]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. 42.

المدني هدفه تحقيق التنمية على أساس التكامل والتكافؤ بين الأدوار التي تقوم بها الأطراف المعنية"[1].

ويمكن توضيح ذلك في الشكل التالي:

الشكل رقم (01): تكامل الجهود التنموية



المصدر: سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات – خيارات وتوجهات**–، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، بحوث وأوراق عمل، ملتقى بتركيا 2010، أعمال المؤتمرات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص. 28.

وإن المشاركة الفعلية والتفاعل بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص يمكن من تجسيد مفهوم الحكم الراشد كصيغة جديدة للحكم، والذي ينطوي على تضافر الجهود سواء على المستوى المحلي أو الوطني في مواجهة أية مشكلة، وذلك من خلال إنجاز الأعمال المشتركة مع الأخذ بعين الاعتبار المصالح الخاصّة لكل شريك. ومن خلال الشكل السابق يظهر أن تكامل الجهود التنموية يقتضي أن تقدم الإدارة المحلية لكل من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني الحوافز التي تدعم أنشطتهم بغية

[1]– يوسف بن يزة، المرجع السابق، ص.14.

تحقيق الأهداف المشتركة والوصول إلى التنمية الشاملة المستدامة بناء على شعور جميع الأطراف بالانتماء والمسؤولية المشتركة لخدمة المجتمع وتنميته.

وتتجلى فكرة التشارك أكثر على المستوى المحلي في الدول التي تنتهج أسلوب الحكم المحلي في إدارة الشأن العام، وبما يمنحه هذا النهج من صلاحيات شبه مطلقة للحكومات المحلية التي توسع دائرة التشاور مع القطاع الخاص والمجتمع المدني المحلي، وذلك بخلق فضاءات للالتقاء وبث الجدل في تلك الفضاءات حول المشاريع تارة بما يتيح الفرصة لتفعيل ملكة النقد سيما لدى المختصين، وبالمرافقة تارة أخرى في ظل وجود قنوات اتصال ووسائل تبليغ جواريه تساهم في تعزيز الرقابة الشعبية على المشروعات منذ بداية تخطيطها إلى غاية تنفيذها[1].

3- مفهوم التنمية المحلية التشاركية:

إن مفهوم المشاركة كان بسيطا واضحا، وبربطه بمفهوم المحلية يتوضح أن الشراكة تتم في إطار محلي، وتقود إلى حكم محلي راشد. وبربط مصطلحي المشاركة والمحلية بمفهوم التنمية تتشكل مفاهيم عدة:

- **التنمية المحلية بالمشاركة:**

استخدم المفهوم من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والذي أشارت به إلى انتهاج لامركزية سلطات اتخاذ القرار، والتي بناء عليها تتسع المشاركة الشعبية في عمليات وآليات الإنتاج؛ فالمشاريع والسياسات العامة تعطي أحسن النتائج إذا تم تنفيذها بمشاركة المستفيدين[2]. بمعنى أن التنمية بالمشاركة لا تقوم إلا من خلال مشاركة المجتمع المدني وأفراده والقطاع الخاص مع الدولة أو ممثليها.

وفي نفس السياق وفي إطار محلي: " الشراكة تعني التعاون والاندماج والتنسيق بين جميع النشطاء (الجمعيات، والمجالس المحلية التمثيلية، والنقابات ...) أيا كانت طبيعتهم القانونية ونوعية أعمالهم ومهامهم للعمل كجماعة، ومن أجل أهداف موحدة وتنمية الإقليم وتوفير فرص العمل والبلوغ إلى إقامة

[1]- يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. 44.

[2]- وفاء معاوي، مرجع سابق، ص. ص. 129-130.

اقتصاد محلي، وذلك من خلال الإدارة المحلية لكونها تمثل سكان المنطقة وتتمتع بصلاحيات معترف لها بها قانونا"[1].

- **المشاركة في التنمية المحلية:**

إن المشاركة في التنمية تعني حق جميع الأطراف في المشاركة في صنع القرار، وتحديد الأدوار والمسؤوليات، والالتزام بما يسفر عنه الاتفاق التشاركي، وعلاقات متبادلة تتوفر فيها درجة من التكافؤ بين جميع الأطراف. وتشكل الشراكة لتحقيق أهداف معينة أو إحداث تغييرات معنية في المجتمع، أو في الاتجاهات والقيم التي لا يستطيع طرف أو جهة بمفردها تحقيقها[2]. والمقصود هنا أن المشاركة في التنمية تنطلق من الحق المتكافئ للأطراف في المشاركة، وأن تضطلع جهة ما (الدولة مثلا) بعملية المشاركة، والمواطنين مدعوون للمشاركة فيه.

وفي نفس السياق وفي إطار محلي: "المشاركة في التنمية المحلية يقصد بها إشراك المجموعات والشرائح السكانية المستهدفة في تحديد وصياغة أهداف خطة التنمية الموجهة لتحسين أوضاعهم، وكذلك المساهمة في تنفيذها وتقييمها"[3]. وهي بهذا المعنى تعني انطلاق التنمية من القاعدة باتجاه رأس الهرم أو التنمية من أسفل، والتي تعمل على إلغاء الدور المتعاظم للحكومة وتحسّن من محتوى خطط التنمية وتسهّل من تنفيذها وتفعّل دورها وتأثيرها، وذلك من خلال[4]:

- تقدم تصور واضح ومحدد لطبيعة المشاكل التي تواجهها الجماهير، الأمر الذي يساعد على رسم الأهداف وتحديد الأولويات بدقة؛
- تعزز ثقة الجماهير بنفسها وتؤكد على القيم الخاصّة بالجهد العام والمال العام؛
- تساهم المشاركة في الحد من دور الصفوة المحلية وتعمل على إزالة الكثير من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن طبيعة البنى الاجتماعية القائمة؛

[1]– وفاء معاوي، المرجع نفسه، ص. ص. 129–130.

[2]– وفاء معاوي، المرجع السابق، ص. ص. 129.

[3]– عثمان محمد غنيم، مرجع سابق، ص. 92.

[4]– عثمان محمد غنيم، المرجع نفسه، ص. 92– 93.

- تخلق استعداد نفسي لدى الجماهير لتقبل التغيير والتحديث المنتظر نظرا للمشاركة الشخصية أو التمثيلية في إحداث ذلك من ناحية، ولوجود قناعة بأهمية ذلك وأثره الاقتصادي والاجتماعي الإيجابي على حياة المجتمع والأفراد من ناحية أخرى؛
- تقلل المشاركة من البيروقراطية الإدارية وتعزز من مبدأ التنسيق بين هيئات التخطيط في المستويات الإدارية المختلفة؛
- المشاركة إحدى الوسائل المهمة لتوحيد المبادأة والتعاون بين الناس وتخلص المجتمع من التبعية بكل أشكالها وتعظم من فرص نجاح التنمية في تحقيق أهدافها، من خلال تحويل أفراد المجتمع إلى مساهمين حقيقيين في عملية التنمية بدل أن يكونوا فقط مجرد منتفعين منها.

- **التنمية المحلية التشاركية:**

إن المقاربات الحديثة للتنمية تجاوزت منظورها التقليدي الذي ربط أهدافها بمحاربة الفقر وتوفير الاحتياجات الأساسية إلى ربطها بتمكين الذات واكتساب احترامها، من خلال الأنشطة المختلفة للمواطنين والحصول على فرصة للمساهمة بنشاط داخل المجتمع، وهذا سيساهم حسبه أيضا في تحقيق المزيد من الحرية والسلام والصحّة ومستويات مقبولة من التعليم.

تعرفها الأمم المتحدة بأنها: "العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة (الهيئات الرسمية) لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في رقيها بأقصى قدر ممكن"[1].

والتنمية المحلية التشاركية حسب ما ذهب إليه "فاروق زكي" هي: "تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتوفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فاعلية"[2].

يقوم مفهوم التنمية المحلية التشاركية على عنصرين رئيسيين[3]:

[1]– ميشيل تودارو، **التنمية الاقتصادية**، ترجمة محمود حسن حسني ومحمود حامد محمود، دار المريخ، السعودية، 2006، ص.50.

[2]– مصطفى الجندي، مرجع سابق، ص. 49.

[3]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. 43.

- المشاركة الشعبية من خلال مشاركة الأفراد في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم وتحسين نوعية الحياة معتمدين على مبادراتهم الذاتية؛
- توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس وعلى الشراكة بين كل الفاعلين في اتخاذ القرارات، بما يساعد على نقلهم من حالة اللامبالاة وانتظار مساهمة الدولة إلى حالة المشاركة الفعلية.

وعليه، التشارك المحلي من أجل التنمية يفتح المجال للإبداع، ويطلق المبادرات والقدرات لدى الفواعل المختلفة ويحررها بما يتيح توظيف القدرات المحلية.

ثالثا: التنمية المحلية التشاركية: الخصائص والمقومات

تتميز التنمية المحلية التشاركية بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها، كما تقوم على مجموعة من الأسس والقواعد تضمن تواجدها.

1- خصائص التنمية المحلية التشاركية:

تستمد التنمية المحلية التشاركية خصائصها من مفهومي التنمية والتنمية المحلية، لكنها تضفي عليها طابع التشارك والتفاعل مع حضور لافت للفواعل غير الدولتية على المستوى المحلي، ويمكن تلخيصها في التالي[1]:

- **تنمية متوازنة:** تحقق التوازن بين القطاعات وتوزع الأعباء بالعدل بين الفواعل المختلفة، حسب القدرات المتوفرة لدى كل فاعل؛
- **تنمية شاملة:** تغطي كافة احتياجات المجتمع المحلي ومناطقه، كما تغطي جميع فئاته من رجال ونساء وأطفال وشيوخ إناثا أو ذكورا؛
- **تنمية هادفة:** تسعى لتحقيق هدف أو مجموعة أهداف تتوقف على المدخلات والموارد والإمكانات المتاحة؛
- **تنمية متفاعلة:** تضمن التنمية المحلية التشاركية تعاون وتأثير متبادل بين أنشطة المجتمع وعناصر الحياة الاجتماعية سواء كانت أجهزة التنمية حكومية أو غير حكومية، وألاّ يترك هذا التعاون للصدفة بل يتعين البحث عن مناخ ملائم لهذا التفاعل والتعاون؛

[1]- يوسف بن يزة، المرجع السابق، ص.ص. 45-46.

- **تنمية تتميز بالديمومة والاستمرارية:** مادامت احتياجات المجتمع المحلي تتطور وتتغير باستمرار، ومادامت احتياجات ومتطلبات الأفراد في تغير مستمر، فإنه وجب استمرارية التنمية تماشيا مع رغبة الإنسان الدائمة في بلوغ ما هو أفضل.

2-الاشتراطات البنيوية للشراكة:

تحتاج شراكة الحكم المحلي الرشيد إلى ما يمكن تسميته بالاشتراطات أو المتطلبات البنيوية، ويقصد بذلك مجموعة المقومات التي تتصل مباشرة ببنية النظام الاجتماعي وما ينبثق عنه من أنظمة فرعية سياسية وإدارية ومجتمعه، والتي بدون توفرها يصبح أي نمط من الشراكة تعبير عن مصالح ضيقة. وهي[1]:

- **البيروقراطية العضوية:** يعد هذا المصطلح الجمع بين مبادئ الديمقراطية التقليدية التي طرحها "ماكس فيبر" ونموذج المنظمة-المجتمع؛ أي الجمع بين النظام والانفتاح على نحو يبرز علاقة الشراكة والاعتماد المتبادل بين الدولة والمجتمع. نموذج المنظمة-المجتمع يستند إلى مقولات تكاد تكون عكسية للنموذج التقليدي مثل التضامن بدلا للهيراركية، والالتزام الشخصي في التعامل مع احتياجات المجتمع المتغيرة بدلا للائحية، والتجديد في مواجهة المشكلات بدلا من النمطية، والمرونة في التعامل مع احتياجات المجتمع المتغيرة بدلا من الحياد في مواجهة الضغوط الصادرة من البيئة والمساءلة من أسفل.

وكشفت الدراسات أنه يصعب ولا سيما في حالة الدول النامية الركون إلى من النموذجين في صورتهما المطلقة، نظرا لأن كل منهما يحمل بين طياته عوامل إيجابية وأخرى سلبية، فقد يؤدي الركون إلى النموذج الأول فقط إلى حالة من الجمود وغياب المبادرة، وقد يقود الاعتماد الكامل على النموذج الثاني إلى حالة التسيب. وهذا يتطلب إيجاد نموذج يجمع بين الجوانب الإيجابية في النموذجين كضرورة أساسية لإرساء أشكال تشاركية في التنمية يضمن الحفاظ على النظام والانفتاح على المجتمع، وهو ما يطلق عليه مفهوم البيروقراطية العضوية.

- **رأس مال اجتماعي حقيقي:** يقوم مفهوم الشراكة على افتراض رئيسي هو وجود رأس مال اجتماعي، وليس مجرد تكوينات مدنية، والمقصود برأس المال الاجتماعي تجميع الموارد القائمة أو المحتملة في

[1]- وفاء معاوي، مرجع سابق، ص. ص. 131-133.

سياق شبكة من العلاقات المؤسسية تساعد على التفاعل بين مختلف الفاعلين على أساس من لاحترام المتبادل. وهذا يجعل من رأس المال الاجتماعي بمثابة المادة الخام التي تجمع أوصال أي تكوين غير حكومي، وفي حالة ضعفه أو غيابه فإن قدرة منظمات المجتمع المدني على إنجاز المهام المنوطة بها تتسم بالمحدودية؛

- **المسؤولية الاجتماعية لرأس المال:** هناك مسؤولية اجتماعية تقع على عاتق رأس المال في أي مجتمع بخلاف الدور الأساسي المنوط به في تحقيق التنمية الاقتصادية. إن قيام رجال الأعمال بتحمل مسؤولية اجتماعية يسمح بإيجاد بيئة آمنة اجتماعيا تسمح بنمو رأس المال.

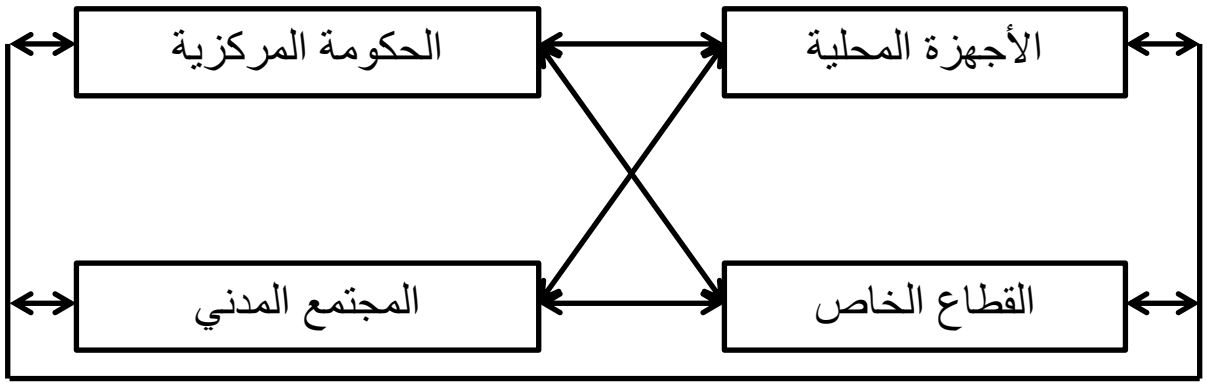
المطلب الثاني: التنمية المحلية التشاركية: فواعلها، أهميتها وأهدافها ووسائلها

تعتبر المقاربة التشاركية محاولة حديثة لإنتاج نمط حكم يوزع جزء من السلطة وجانب معتبر من المجهود التنموي على أطراف مختلفة، وهذا يتيح للمواطنين فرصة المشاركة بحسب صفتهم وموقعهم، انطلاقا من أهمية المشاركة، وذلك باستخدام وسائل وآليات التنمية المحلية التشاركية.

أولا: فواعل التنمية المحلية التشاركية

لقد قدر العلماء المشتغلين على موضوع المقاربة التشاركية بأن ثلاثية الحوكمة المحلية هي الميدان الأنسب لتجسيد هذه المقاربة في الواقع، ومن ذلك يمكن القول بأن فواعل المقاربة التشاركية هم نفسهم فواعل الحوكمة المحلية؛ أي الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ويمكن إضافة الأفراد إلى هذه الثلاثية باعتبارهم يشكلون وحدة مستقلة بذاتها يمتلكون المهارات والأفكار والأموال ويمكنهم المساهمة في المجهود التنموي بطريقتهم الخاصة. ويمكن توضيح الأطراف الفاعلة في الحوكمة المحلية في الشكل التالي:

الشكل رقم (02): الأطراف الفاعلة في الحكومة المحلية



المصدر: وفاء معاوي، **الحوكمة المحلية الالكتروني كآلية للتنمية في الجزائر- دراسة حالة ولاية سطيف**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة01، 2017، ص.49.

من خلال الشكل أعلاه، يلاحظ أن الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي تتمثل في الحكومة والأجهزة المحلية (الدولة ومؤسساتها)، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، وهي أطراف أساسية تربطها سلسلة من العلاقات المتبادلة.

1- الدولة ومؤسساتها (الفاعل الضابط):

تعد الدولة ومؤسساتها الفاعل المحوري في معادلة التشارك من أجل التنمية لما لها من وهج وحضور في تنظيم الحياة العامة وفق آليات الإكراه المشروع وتبعا لجاذبيتها للولاء وقدراتها الاستخراجية والتوزيعية والتنظيمية اللامتناهية، فهي التي لها سلطة التقرير في السياسات العامة وفي منهجية تسيير الشأن العمومي من خلال مؤسساتها فهي تعتبر مرافقا أساسيا لبقية فواعل الحوكمة المحلية وعامل ضمان واستقرار لها[1].

[1]- يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. 25.

والحوكمة المركزية تضمن تحويل السلطات والمسؤوليات والوظائف والموارد من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي لدعمها وتمكينها. وتتردد الحكومات المركزية في العديد من الدول في الشروع في وضع سياسات لدعم اللامركزية والديمقراطية بحجة ضعف القدرات؛ إلا أن هذه الحكومات اللامركزية لا تمتلك القدرات المناسبة لصياغة سياسات فعّالة من شأنها تدعيم وترقية الأجهزة المحلية[1].

الأجهزة المحلية الرسمية متمثلة في المجالس المحلية والموظفين المحليين والأجهزة التنفيذية، إيجاد هذه الأجهزة وبعناصرها المختلفة، ومن ثم تمكينها لتكون قادرة على تحديد خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، من خلال التحول في سياسات الحكومة المركزية وقوانينها وترتيباتها الهيكلية والمؤسسية، والتي تسمح بالتشارك في القوة والسلطة والوظائف والموارد، وكذا تعبئة وتنظيم المجتمعات المحلية لكي تشارك في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية، التي تهدف إلى تقوية ودعم قدراتهم للمشاركة في التنمية وجني ثمارها؛ باعتبار التنمية حركة متطورة إلى الأفضل ومن عدم القدرة إلى القدرة؛ فإنه من الطبيعي أن تبدأ من نقطة ضعف القدرات على المستوى المحلي ثم تعمل في اتجاه بناء قدرات محلية قوية[2].ومن منظور الحوكمة المحلية الدولة والحكومة والإدارة المحلية غير كافية لأنه يترك العديد من الأطراف الفاعلة خارج نطاق بناء القدرات.

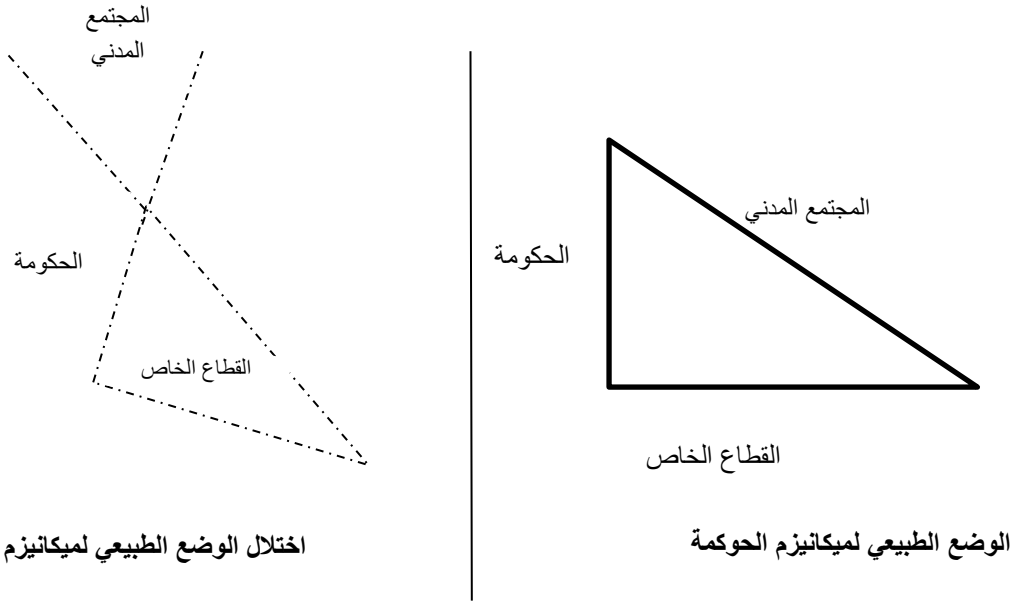
2- المجتمع المدني(الضلع الثالث):

يعتبر المجتمع المدني بمثابة قاعدة المثلث القائم التي يمكن بها شد أزر الضلعين الآخرين وهما الحكومة والقطاع الخاص لتكتمل ثلاثية الحوكمة. ويمكن توضيح ذلك في الشكلين التاليين:

[1]– وفاء معاوي، مرجع سابق، ص.ص. 48–49.

[2]– وفاء معاوي، المرجع نفسه، ص.ص. 48–49.

الشكل رقم (03): الوضع الطبيعي وغير الطبيعي لميكانزيم الحكومة



اختلال الوضع الطبيعي لميكانيزم الحوكمة **الوضع الطبيعي لميكانيزم الحوكمة**

المصدر: يوسف بن يزة، **التنمية المحلية التشاركية في الجزائر**، مخبر الأمن الإنساني: الواقع الرهانات والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2020، ص.32.

من خلال الشكلين يمكن ملاحظة أن المجتمع المدني يعتبر حلقة وصل بين الحكومة والقطاع الخاص والواسطة بين الفواعل المختلفة، فإذا كانت علاقة القطاع الخاص بالحكومة قائمة على الربح، وإذا كانت علاقة الحكومة بالقطاع الخاص قائمة على التوظيف والجباية، فإن علاقة المجتمع المدني مع كليهما تمثل عنصر الموازنة لصالح الجميع ولصالح المجتمع.

3- القطاع الخاص(الدافعية المتجددة):

القطاع الخاص هو قطاع الأعمال المملوك من طرف الأفراد، يستند في عمله على آلية السوق الحرة والمنافسة ويسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن، كما يعتبر وعاء مهم لإمداد خزينة الدولة بأموال الضرائب، ولذلك يحظى بعناية خاصة في الأنظمة الرأسمالية.

يعتبر القطاع الخاص وفق المهام الحديثة التي تسند إليه بمثابة المحرك الذي يجر آلة الدولة بما يمتلكه من دافعية كبيرة ومتجددة واستعداد دائم للاتجاه نحو الأمام مدفوعا بالرغبة الفطرية الجامحة إلى تحقيق الربح، ولذلك تعوّل عليه الدول الحديثة لبذل المجهودات بينما تحتفظ هي بالقيادة. وإن إشراك

القطاع الخاص في التعاون من أجل التنمية يساهم أيضا في تنمية قدراته وإكسابه تجارب جديدة، ولذلك تعمل الأنظمة الاقتصادية الحديثة على المزيد من تقليل الهوة بين القطاعين العام والخاص، وبناء الثقة بينهما[1].

ثانيا: أهمية التنمية المحلية التشاركية

إن ما سبق بحثه حول المشاركة يوضح أهميتها، وستوضح أكثر بالإجابة على السؤال: لماذا الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني؟، والإجابة كالتالي[2]:

- فشل الحكومات المركزية ومؤسساتها في تقديم المنتجات والخدمات بكفاءة وفعّالية، وبما يتناسب أو يستجيب لاحتياجات المواطنين ومتطلباتهم لمواكبة ثورة المعلومات والاتصالات في المجتمعات المختلفة؛
- تأكيد التوجهات العالمية أن التنمية الاقتصادية تكون أكثر سرعة وإدامة وعدالة إذا عكست رسالة مشتركة للمجتمع ككل؛
- ظهور المفاهيم التي أكدت على الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني مثل مفهوم الحوكمة، والانتشار الواسع لاستخدام مفهوم الشراكة بين القطاعات الثلاثة بين الباحثين والأكاديميين أو بين الممارسين؛
- ظهور محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال (استيراد التكلفة، ورسوم الانتفاع، والإسناد إلى الغير) في مجال الإدارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين، والتركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية، والتدرج الوظيفي)؛
- أهمية التكامل بين الأطراف الثلاثة، فلقد أدركت العديد من الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية ورفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير فرص العمل وتحسين مستوى الخدمات لهم. وتتسم مؤسسات المجتمع المدني بالقدرة على تقديم الخدمات لجماعات مختلفة، ومراعاة البعد الاجتماعي والإنساني، وقدرتها على تعبئة جهود المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن العام.

---

[1]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. ص. 35–36.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات– خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص. ص. 27–28.

هذا، وتؤكد خبرات الدول التي حققت باعا في مجال التنمية المحلية، وكذا تجارب الدول الآخذة في النمو في هذا المجال أنه إذا لم تتوافر المشاركة المحلية الفعّالة فإن خطط تنمية المجتمعات المحلية لا تحقق النجاح المنشود؛ حتى ولو كانت تلك الخطط معدة إعدادا جيدا أو مزودة بالموارد التكنولوجية والمالية اللازمة، ذلك أن المشاركة المحلية تعتبر من القضايا المركزية المؤثرة في نجاح عملية تنمية المجتمعات المحلية في الدول النامية، إذ تضمن المشاركة المحلية استمرارية مشروعات التنمية المحلية، والتخفيض من تكاليفها، فضلا على أنها تؤدي إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري المختص بعملية التنمية، إضافة إلى أن استمرار وتواتر معدلات المشاركة من شأنه أن يؤدي إلى تغيير في "نسق القيم الاجتماعية" السائد لدى سكان المجتمعات المحلية بشكل يعزز من عملية التنمية المحلية والتي هي بمثابة البنية التحتية للعملية التنموية بصفة عامه[1].

ثالثا: أهداف التنمية المحلية التشاركية

إن التنمية المحلية التشاركية هي عملية شاملة ومستمرة ومتواصلة تهدف إلى إحداث تغييرات في أفكار الناس واتجاهاتهم وسلوكياتهم بما يؤدي إلى تطوير المجتمع وتوفير احتياجات السكان وتحسين الخدمات المرفقية كما وكيفا للارتقاء بمستوى المعيشة اجتماعيا، وذلك من خلال إتاحة الفرصة للجميع للتعبير بين أفكارهم والمساهمة في إدارة الحكم والتأثير في القرارات بما يؤدي لدعم الإنتاج وزيادة الدخل والعدالة في توزيعه. يمكن تلخيص أهم أهدافها فيما يلي:

- إعادة بناء العلاقة بين المواطن والحكومة بما يجعل الأخيرة أكثر قربا من المواطن ووعيا باحتياجاته، وهو ما يمكن من الوصول إلى أسلوب حكم يدعم الدولة (ممثلة في الحكومة) والنظام ويخدم المواطن ويفي بكل متطلباته[2]؛
- تعزيز مفهوم المواطنة الفعّالة من خلال تحويل المواطن من مجرد مستهلك إلى مشارك في عملية صنع القرار، بما يضمن توسيع نطاق المساهمة المجتمعية في عملية تحديد الأولويات وصنع القرارات، وبالتالي المزيد من الرضا المجتمعي والشرعية للنظام[3]؛

[1]– محمد سالمان طايع، مرجع سابق، ص. ص. 42-43.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات والبلديات– خيارات وتوجهات**–، مرجع سابق، ص.40.

[3]– سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص.41.

- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة[1]؛
- توفير المناخ الملائم للإبداع والاعتماد على الذات ما يؤدي إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني، وزيادة المشاريع الاستثمارية الجديدة؛
- المشاركة وسيلة لتحقيق الفعّالية للمشروعات وتوظيف الموارد من حيث أنها تحول تأثير عوامل الفشل على مشروعات التنمية الجديدة في ضوء الاستفادة من الخبرات السابقة عن طريق[2]:

- بيانات حقيقية من واقع المجتمع؛
- تحقيق إقامة نسق علاقات سليمة يراعي قيم ومعايير المجتمع؛
- ضمان التعاون المشترك بين المستويات المختلفة المشتركة في مشروعات التنمية بداية من المستوى المحلي وفي المستوى القومي.

وبصفة عامة أصبحت المشاركة كشعار عام تندرج في إطاره عمليه التنمية ضمانا لاستمراريتها، وبل أصبحت المشاركة في الجهود التنموية ضرورة استراتيجية تنطلق من مبدأ الاعتماد على الذات والاستخدام الأمثل للإمكانيات، مع تعزيز روح العمل الاجتماعي وربطه مع جهود الحكومة والمساعدة على تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية، والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة والنهوض بالبلاد.

رابعا: وسائل وآليات التنمية المحلية التشاركية

يرتبط نجاح التنمية المحلية التشاركية بحجم وطبيعة الموارد والوسائل المسخرة لها، والتي تختلف من بلد لآخر ومن نهج اقتصادي إلى آخر؛ إلا أنها تتفق في عدد من المحاور الكبرى والمتمثلة في الوسائل المالية والوسائل البشرية، وقد تمت دراستها في إطار محور وسائل التنمية المحلية.

ولكن في إطار التنمية المحلية التشاركية وبالنسبة للوسائل المالية على مستوى داخلي تتعزز بالموارد المالية والقدرة الشرائية لباقي الشركاء المحليين، وهي مؤشر جيد لمدى نجاح الفواعل المحلية في تحقيق أهدافها وتعبئة الموارد المتاحة لها، أما بالنسبة للوسائل البشرية فيبقى الإنسان أهم عنصر في التنمية المحلية، فالأخيرة "تتيح الفرصة للكوادر البشرية المنحدرة من المنطقة والمتكونة في المجالات

[1]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.46.

[2]– أحمد مصطفى خاطر، مرجع سابق، ص.131.

المختلفة من تبوء المناصب المفتاحية في الإدارة المحلية، ولأنها تمتلك الغيرة على منطقتها فإنها ستكون مدفوعة بتلك الغيرة والحماسة لتحقيق مردود أحسن، كما أنها تفتح المجال لاستعادة الكفاءات المهاجرة سواء داخل الوطن نفسه أو في بلدان أخرى للعودة مسلحة بالمزيد من التجارب والأفكار لتطبيقها محليا"[1].

هذا، وتتعدد وتتباين الآليات والميكانيزمات التي يمكن من خلالها يشارك السكان المحليون في تنمية مجتمعاتهم المحلية، وجرت العادة على تسمية تلك الآليات بـ: "أشكال المشاركة المحلية".

وللمشاركة أشكال متعددة منها المشاركة الأسرية والمشاركة الاقتصادية والمشاركة الاجتماعية والمشاركة الثقافية والمشاركة السياسية، وهذا التنوع مترابط فقد يشارك الفرد بطرق عديدة على مستويات مختلفة، فهو يشارك كمنتج أو مستهلك أو كمنظم مشاريع أو موظف، ويشارك في الحياة الاجتماعية كفرد في أسرة أو عضو في منظمة مجتمعية أو في جماعة عرقية، ويشارك في الحياة السياسية كناخب أو عضو في حزب سياسي أو ربما كجماعة ضغط. وكل هذه الأدوار تتداخل وتتفاعل مشكلة بذلك أنماطا للمشاركة تترابط فيما بينها، وكثيرا ما يعزز كل منها الآخر أو يؤثر فيها سلبا خاصة في الحالات التي يمنع فيها الناس من بعض أشكال المشاركة المجتمعية[2].وتتفاوت صور ودرجات المشاركة المحلية على النحو التالي[3]:

1- مشاركة في التخطيط لمشروعات تنمية المجتمعات المحلية:

ويتأتى ذلك من خلال اللقاءات الدورية وغير الدورية التي تعقد بين المواطنين والمسؤولين المحليين بشأن صياغة برامج التنمية المحلية، وتلعب هذه اللقاءات دورا بالغ الأثر في تحقيق التفاهم المتبادل بين المواطنين والمسئولين. وفضلا على اللقاءات هناك عدد من الوسائل التي تتيحها الدولة للمواطنين المحليين-باعتبارها آليات للمشاركة المحلية- لإبداء آرائهم ومقترحاتهم، ومن أمثلة ذلك صندوق ونظام الاستعلامات التليفونية لتلقي الشكاوى الخاصة بنواحي القصور في أداء الخدمات المحلية، وهناك أسلوب تكثيف الندوات الحوارية لمناقشة خطط السياسية العامة والمشكلات الرئيسية التي تواجه التنمية في المجتمع المحلي. كذلك تعتبر الاستفتاءات المحلية-

[1]- يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.48.

[2]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص. 144.

[3]- محمد سالمان طايع، مرجع سابق، ص. ص. 69- 70.

إلى جانب كونها إجراء من إجراءات عملية صنع واتخاذ القرار– وسيلة من وسائل التعبير عن احتياجات ورغبات المواطنين وإعلامهم بالسياسة المحلية.

2– المشاركة في تنفيذ مشروعات تنمية المجتمعات المحلية:

ويتم ذلك من خلال حفز واستشارة الهمم أو تعبئة الموارد والجهود الذاتية والمحلية لسكان المنطقة، وذلك بالتبرع سواء برأس المال أو بالعمل أو المعدات أو بكل ذلك معا.

3– المشاركة في متابعة وتقويم مشروعات التنمية المحلية:

ويمكن أن يتم ذلك من خلال تقديم المقترحات والطلبات والاعتراضات المتعلقة بأداء مشروعات التنمية المحلية، واستخدام وسائل الإعلام المختلفة لاستطلاع رأي السكان المحليين حول مختلف السياسات المحلية، وكذلك عقد جلسات الاستماع العامة للتعرف على اتجاهات الرأي بخصوص برامج ومشروعات تنمية المجتمعات المحلية.

المطلب الثالث: التنمية المحلية التشاركية: الأثر التنموي، معوقاتها ومفعلاتها

تعتبر العلاقة بين المشاركة والتنمية واحدة من أهم القضايا المثارة على نطاق البحث، بل أنها تخطت هذا النطاق إلى مجال التطبيق العملي، وهو ما يسهل بحث آثارها التنموية وتحديد معوقاتها ومفعلاتها.

أولا: الأثر التنموي للتنمية المحلية التشاركية

إن دراسة طبيعة العلاقة بين المشاركة والتنمية تكتسب أهمية كبيرة، وهذا لكونها كاشفة لطبيعة العلاقة بين ما هو سياسي وما هو اقتصادي على المستوى النظري الكلي والمحلي، بل وأيضا لما لها من جدوى تطبيقه بالغة الدلالة والأهمية.

1– العلاقة بين المشاركة والتنمية في الأدبيات النظرية على المستوى الكلي

إن طبيعة العلاقة التفاعلية بين ما هو سياسي وما هو اقتصادي باعتبارهما بعدان متداخلان في عملية التنمية تثير التساؤل عن ماهية المتغير المستقل وماهية المتغير التابع، وعن الإطار السياسي الأكثر ملائمة لعملية التنمية؟.

إشكالية العلاقة بين المشاركة والتنمية تزداد إلحاحا في ضوء التحول الاقتصادي الذي شهدته دول العالم نحو الأخذ بأسلوب اقتصاد السوق الحر، وما إذا كان التحول الاقتصادي يقتضي تحولا سياسيا موازيا. وفي هذا الخصوص يوضح الأدب النظري للعلاقة بين المشاركة والتنمية أن هناك انقساما حول تصور طبيعة هذه العلاقة، حيث يظهر تياران فكريان رئيسيان. التيار الأول هو تيار التحديث في الفكر الغربي، ويقوم على أساسا اعتبار المتغير الاقتصادي هو المتغير الأهم (المتغير المستقل)، والمتغير السياسي المتغير الأقل أهمية (المتغير التابع) في العملية الإنمائية. أما التيار الثاني ينطلق من تصور وجود علاقة عضوية وثيقة بين المشاركة والتنمية، وأن هذه العلاقة تسيير في اتجاه تأثر التنمية إلى حد بعيد بالإطار السياسي، حيث تهيئ المشاركة والانفتاح السياسي المناخ الملائم لنجاح السياسات التنموية[1].

قدم المفكرين المؤيدين للتيار الأول العديد من المبررات لكنها تعرضت لانتقادات عديدة من بينها عدم دقة المؤشرات المستخدمة بصدد تحليل علاقة التنمية الاقتصادية بالمشاركة، بالإضافة إلى تحيزها الواضح والمبالغ فيه للخبرات الإنمائية الغربية. أما التيار الثاني أيده العديد من المفكرين والباحثين، أما في الواقع العملي فقد فشلت التجربة التنموية في الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، ولا يرجع السبب فقط إلى ضعف الأداء الاقتصادي، وإنما إلى النظام السياسي التسلطي المعرقل لخطط التنمية. وفي المقابل خبرة التنمية للدول الآسيوية(حالة النمور الآسيوية: كوريا الجنوبية، وهونج كونج، وتايوان، وسنغافورة، وماليزيا) قد أثبتت إمكانية إحداث التنمية في إطار ثقافة سياسية مختلفة عن الغرب، وخلقت مناخا مواتيا للتنموية، وأن هذه الثقافة السياسية لا تتوفر لغيرها من دول العالم النامي.

وخلاصة القول، فإنه أيا كان اتجاه تأثير المشاركة على التنمية، أو تأثر المشاركة بالتنمية فإنه من الثابت أن هناك علاقة تفاعلية ارتباطية بين كلا المتغيرين على المستوى الكلي، فالمشاركة تتأثر وتؤثر في التنمية، والتنمية تؤثر وتتأثر بالمشاركة، الأمر الذي دفع فريق من الدّارسين إلى تبني تصور ثالث حول طبيعة العلاقة بين المشاركة والتنمية يرتكز بالأساس على أنه لا يمكن الاعتراف بأن نظاما سياسيا هو نظام مستقر إذا لم يتوافر فيه شكل أو آخر من أشكال المشاركة والعكس بالعكس، وبعبارة أخرى "فإن

[1]– محمد سالمان الطايع، المرجع السابق، ص. ص. 50–55.

علاقة المشاركة بالتنمية هي من العلاقات المتشابكة المتبادلة، أساسها التفاعل والتداخل والتأثير المتبادل بين المتغيرين، فكل منهما سبب ونتيجة للآخر"[1].

2- العلاقة بين المشاركة المحلية وتنمية المجتمعات المحلية على المستوى المحلي

منذ فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وفي أدبيات تنمية المجتمعات المحلية كان هناك توجهين رئيسيين هما[2]:

- **المنظور التكنولوجي- الخارجي لتنمية المجتمعات المحلية:** مؤداه أن التنمية الاقتصادية يجب أن تبدأ من المناطق الحضارية- الصناعية التي تتوافر لها المقومات الأولية لعملية التنمية بحيث تعمل المناطق كمراكز للنمو ما تلبث أن تمتد آثاره إلى بقية المناطق ومنها إلى المجتمعات المحلية. وهو ما يعني أن التطور التكنولوجي هو حلقة الوصل الرئيسة بين التنمية الحضارية- الصناعية وتنمية المجتمعات المحلية؛ فالتنمية تتم خارج الأخيرة ويتم نقل الموارد وبالذات المتعلقة بالإمكانيات التكنولوجية المملوكة للأجهزة والهيئات الحكومية إلى المجتمعات المحلية؛
- **منظور الاعتماد على الذات في تنمية المجتمعات المحلية:** وهو يركز على ضرورة قيام سكان المجتمعات المحلية بالاستخدام الأمثل لمواردهم المتاحة في حدود مجتمعهم المحلي، والعمل على خلق ميزة اقتصادية نسبية تميز كل مجتمع محلي، ومن ثم البحث عن أطر التكامل الاقتصادي داخل الكيانات الاقتصادية للمجتمع المحلي نفسه، وبين الأخير وغيره من المجتمعات؛ مما يدعم التنمية الاقتصادية داخل ذلك المجتمع المحلي وخارجه.

إلا أن كلا المنظورين أثبتا قصورهما في تحقيق عملية التنمية في المجتمعات المحلية، وأظهرت خبرات وتجارب الدول النامية عن عجز المنظورين عن إحداث التعبيرات المنشودة في تلك المجتمعات. ولذلك أخذت أدبيات التنمية المحلية تتخلى عن المنظورين السابقين وتبحث عن استراتيجية جديدة لتنمية تلك المجتمعات تقوم على التفاعل بين الجهود الذاتية والجهود الحكومية. وقد كان ذلك تمهيدا لظهور "استراتيجية التنمية المحلية المتكاملة" كطرح سائد في الأوساط الأكاديمية والتطبيقية، وأصبحت تحظى بقبول واسع ليس فقط لأنها تأخذ بعين الاعتبار التفاعل بين الجهود الحكومية والموارد المحلية، بل لأنها

[1]- محمد سالمان الطايع، المرجع السابق، ص. 58.

[2]-محمد سالمان الطايع، المرجع نفسه، ص. ص.59- 60.

تعتمد بالأساس على مشاركة سكان المجتمعات المحلية في صياغة وتخطيط وتنفيذ كل مشروعات وبرامج التنمية المحلية.

وإذا كانت المشاركة هي أساس التنمية كما توضح على المستوى الكلي، فإن المشاركة على المستوى المحلي هي من المحددات الرئيسية لعملية تنمية المجتمعات المحلية، بل وهي استراتيجية قابلة للتطبيق في الدول النامية؛ فهي تؤدي إلى[1]:

- نجاح المشروعات والبرامج التنموية المحلية، بل وأيضا تحسين فعالية تلك المشروعات ورفع كفاءتها؛
- تسهم المشاركة المحلية في استثمار المورد الرئيسي في العملية التنموية وهو المورد السكاني؛
- تضمن المشاركة المحلية تخفيض تكاليف برامج التنمية المحلية؛
- تؤدي المشاركة المحلية إلى تغيير منظومة القيم الاجتماعية والسياسية لسكان المجتمعات المحلية بشكل يدعم عملية التنمية في تلك المجتمعات؛
- تعتبر المشاركة المحلية الوسيلة الأكثر فعالية لتنمية القدرة السياسية للمواطنين المحليين، وحفزهم على المبادرة، وزيادة وعيهم بالقضايا العامة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا بما يفيد عملية التنمية في مجتمعاتهم المحلية؛
- رفع كفاءة الجهاز الإداري المختص بعملية التنمية المحلية، وذلك من خلال الاستجابة لاحتياجات المجتمع نتيجة التقريب بين سلطة اتخاذ القرار والمستفيدين من القرار.

وانطلاقا من واقع الدول النامية فإن التنمية المحلية المتكاملة هي أكثر استراتيجية قابلية للتطبيق وإمكانية النجاح، ولا شك أن الحكومة خاصة في الدول النامية لديها الكثير من المسؤوليات الكبرى على المستوى القومي، وعليها أعباء كثيرة والتزامات جمة نحو المجتمع، وفي مقابل ذلك يبقى على الجماهير واجب أن تتحمل بعض الأعباء عن الحكومة، وأن تجند كل طاقاتها وخبراتها لمساندة الحكومة، وأن تسعى قدر استطاعتها للمشاركة رغم أي عراقيل قد تواجهها في هذا الصدد. ولكي تؤتي جهود التنمية

[1]- سمير محمد عبد الوهاب، **المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مؤتمر المحليات والتنمية الاقتصادية، جمعية خريجي كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القيلوبية، 23 جانفي 2000، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001، ص. ص. 270- 271.

ثمارها لابد وأن تعبر الجماهير عن اهتماماتها وقضاياها واحتياجاتها الفعلية، وبدون مشاركتهم لا تستطيع الحكومة طرح الفكر التنموي أو محاولة تنفيذه"[1].

ثانيا: معوقات التنمية المحلية التشاركية

طرحت قضية التنمية نفسها على شعوب العالم النامي بعد الحرب العالمية الثانية، ولذلك ما كادت الدول النامية تحصل على حريتها السياسية حتى جعلت الاستقلال والتقدم الاجتماعي غايتها الكبرى ومطلبها الأساسي فاتجهت إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية بكل ما لديها من طاقات وإمكانيات لتقليل الفجوة بينها وبين الدول المتقدمة. تواجه عملية التنمية في البلاد النامية مجموعة من التحديات بشكل عام، واختلالات في التنمية المحلية، وتحديات للوصول إلى التنمية المحلية التشاركية.

1- التحديات التي تواجه التنمية في الدول النامية:

إن التنمية هي الهدف والغاية لأي عملية تخطيطية، وتواجه عملية التنمية في البلاد النامية مجموعة من التحديات والصعوبات، وأهمها ما يلي[2]:

- **التحديات الخارجية:** وتتمثل في:
  - الاستناد إلى نماذج مستوردة لتفسير مشكلة التخلف في البلاد النامية؛
  - الحصول على معونات مشروطة. والتي قد تسبب مشاكل بالنسبة للدول؛
  - نقص رؤوس الأموال اللازمة لإقامة المشاريع لعدم كفاية المدخرات؛
  - عدم القدرة على استيعاب التكنولوجيا اللازمة لتسريع عملية النمو وتطويرها؛
  - عدم تنويع الصادرات وتركزها في المواد الأولية بجانب كونها سوق لتصريف منتجات الدول المتقدمة؛
- **التحديات الداخلية:** وأهم التحديات الداخلية ما يلي:
  - التزايد السكاني الكبير يشكل عبئا ثقيلا على الموارد الاقتصادية، ويؤدي إلى مجموعة من الظواهر المجتمعية أهمها انخفاض مستوى المعيشة وانتشار البطالة؛

[1]- أحمد لعماري، مرجع سابق، ص. ص- 70- 71.

[2]- جمال حلاوة و علي صالح، مرجع سابق، ص. ص. 115- 127.

- تفشي العادات والتقاليد الضارة بالمجتمعات النامية، ومن أمثلتها المغالاة والإسراف ومخالفة آداب السلوك العام وغيرها؛
- مشاكل الهجرة من الريف إلى المدن ينتج عنه تكدس المناطق الحضارية، وفي نفس الوقت نقص الأيدي العاملة في النشاط الزراعي وهجرة القيادات المحلية؛
- الجمود الاجتماعي بالريف يعرقل مسيرة التنمية الاقتصادية؛
- تحديات التعليم والمتمثلة في انتشار الأمية وارتفاع نسبتها، بالإضافة إلى كون التعليم في البلاد النامية ذو نوعية غير فعّالة؛
- المناطق الريفية تعاني مشاكل صحيّة ونقص في الرفاهية الاجتماعية؛
- القيادة المحلية في المجتمعات النامية تعترضها العديد من المشاكل منها أنها لا تعتمد على الصفات الشخصية بل تعتمد القيادة على النفوذ والجنس والسن والامتيازات الموروثة، وهذا يجعل أعضاء المجتمع القادرين على التأثير لا يشاركون ولا يقبلون على تقلد المراكز القيادية؛
- عدم تناسب الأهداف الرئيسية لمشروعات التنمية مع الواقع الفعلي المرتبط بالظروف البيئية والاجتماعية التي يعيش في إطارها الأهالي.

2- معوقات التنمية المحلية:

يعتبر الإنسان غاية برامج التنمية ومن أهم وسائل تحقيقها، ولذلك فهو يعتبر عامل قوة وعامل ضعف لكثير من مشروعات وبرامج التنمية. معوقات التنمية المحلية هي عوامل تؤدي إلى الانحراف عن النموذج المثالي للتنمية وتحول دون تحقيق الأهداف التي يسعى إليها، وبالإضافة إلى الدور السلبي للإنسان في عملية تنمية المجتمع المحلي؛ فإن الأخيرة أصبحت تتأثر بالأحداث التي تجري والقرارات التي تتخذ على المستوى الإقليمي والدولي، وبالمقابل فإن المجتمعات المحلية أصبحت أقل قدرة على التحكم في ظواهر كالفقر والبطالة وغيرها، وهي مشاكل يجب أن تعالج على نطاق واسع. وأهم معوقات التنمية المحلية ما يلي:

- **على مستوى المجتمع المحلي[1]:**

- العوائق الفكرية والعقائدية التي تعيق قيام الإدارة المحلية ومؤسسات المجتمع المدني بمهامها بشكل فاعل ومميز؛
- تعاني المجتمعات متناقضات ثقافية تجعلها مهزوزة ومضطربة وغير واثقة من ذاتها وغير قادرة على تحديد استراتيجياتها تؤمن بالشيء ونقيضه تؤثر على أنماط السلوك وعلى مدى تقبل المواطنين المشاركة في المشروعات التنموية ولا ينجح المجتمع في إنجاز التنمية بيسر وسهولة؛
- اللامبالاة والعزلة والرضا بالأمر الواقع من السمات الشائعة للمجتمعات يؤدي إلى ضعف المشاركة الشعبية؛
- النظم الجديدة التي تستحدثها التنمية لا تتفق وطبيعة وظروف المجتمع البيئية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛
- ثمار التنمية تتركز في معظمها في أيدي قلة من أفراد المجتمع، ووجود فوارق كبيرة في توزيع الدخل، زيادة على الميل للاستهلاك ونقص الميل للادخار.

- **على مستوى الإدارة المحلية:**

بالرغم من الدور التنموي الذي تقوم به الإدارات المحلية في الدول النامية في تنمية المناطق المحلية؛ إلا أن دورها يواجه صعوبات ومشاكل داخلية أهمها ما يلي:

- عدم تقييم وإدراك الإدارة المحلية لأهمية ما تقوم به وما يمكن تحقيقه بواسطتهما من تنمية؛
- ضعف الإدارة المحلية في الاستجابة للتغيرات التي تحدث في المجالات المختلفة؛
- قلة الكفاءات الإدارية والفنية في الإدارة المحلية يؤثر على مدى إمكانية تنفيذها برامجها المختلفة؛
- غياب النظرة المستقبلية لدى القيادات المحلية يفقدها القدرة على صياغة سياسات أو استراتيجيات لتحقيق التنمية، وهي عملية مستمرة مرتبطة بالوجود الإنساني تتطلب قادة أصحاب رؤية قادرة على التطوير والبناء واستغلال الفرص المتاحة مع قابلية تفاعل المجتمع مع عملية التنمية؛

[1]- أحمد مصطفى خاطر، **تنمية المجتمعات المحلية (الاتجاهات المعاصرة- الاستراتيجيات- بحوث المجتمع وتشخيص المجتمع)**، مرجع سابق، ص. ص. 168- 170.

- إهمال مفهوم العملية أو الجهود المنظمة من أجل إحداث التغيير، بالإضافة إلى عدم التشخيص السليم لمشكلات المجتمع[1]؛
- قلة الموارد المالية لقيام الإدارة المحلية بنشاطاتها ومشاريعها التنموية؛
- إهمال الجانب الإنساني في مشروعات التنمية يمثل أكبر عقبة في سبيل نجاح المشروع وتقبله مهما كانت أهمية المشروع وإمكانياته المادية والفنية[2]؛
- ضعف التنسيق في الإدارة المحلية كإدارة وبينها وبين محيطها الداخلي، وما يترتب على ذلك من تباعدها وانعزالها؛ مما يعوقها عن بلوغ الهدف المنشود.

- **على مستوى خارجي (خارج الإدارة المحلية):** وأهمها ما يلي[3]:

- الاعتبارات السياسية والتي تحد أحيانا من دعم الوحدات المحلية، وأحيانا إلى إضعافها بغرض تحقيق الوحدة الوطنية خشية أن تنازعها في جزء من السلطة التي تتمتع بها الحكومات القومية؛
- غياب السياسية القومية والوطنية الواضحة التي تحدد دور وحدات الإدارة المحلية؛
- عدم قيام ارتباط واضح ومحدد بين الوحدات المحلية والتنمية القومية؛
- ضعف التنسيق بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية وغيرها من الإدارات المحلية (التنسيق الرأسي).
- عدم توفر الكوادر البشرية المؤهلة إداريا وفنيا للقيام بعملية التنمية المحلية بالتنسيق والتعاون مع العملية التنموية على صعيد وطني وقومي؛

إن هذه المعوقات وغيرها تحد من الدور التنموي للإدارة المحلية سيما في الدول النامية والعربية منها. والأمر المحير أنه بالاطلاع على المعوقات يظهر أنها بقيت نفسها بل وزادت حدة، وهو ما سيتم توضيحه من خلال معوقات التنمية المحلية في المنطقة العربية في فترة الثمانينات.

3- معوقات التنمية والتنمية المحلية في الدول العربية في الثمانينات

تواجه عمليات التنمية في المنطقة العربية في مراحلها المتعددة مشكلات سياسية وإدارية أكثر منها

---

[1]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. 185.

[2]- أحمد مصطفى خاطر، **تنمية المجتمعات المحلية (الاتجاهات المعاصرة-الاستراتيجيات- بحوث العمل وتشخيص المجتمع)**، مرجع سابق، ص.179.

[3]- حسني درويش عبد الحميد، **التحديات الاجتماعية والثقافية لإدارة برامج التنمية**، مجلة الإداري، العدد الخامس عشر، سلطنة عمان، 1983، ص. ص. 25- 27.

اقتصادية، ولعل أهمها[1]:

- الجهاز الحكومي مسؤول عن العبء الأكبر في التنمية والإسراع في التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وهو اليوم مسؤول عن كل شيء وأنه لا حدود لخدماته ويتدخل في كل ما من شأنه خدمة قضية التنمية، ونظرا لأنه لم يكن مهيأ لهذا الدور ولتزاحم المسؤوليات فقد برزت عدم فاعلية الجهاز الحكومي في النواحي التالية:
  - نقص الفاعلية في تنفيذ الخطط والبرامج؛
  - عدم تحديث الهياكل التنظيمية والإجراءات والأنظمة؛
  - عدم وضوح مفهوم المؤسسات العامة؛
  - فقدان الخبرة الفنية والإدارية التي تساعد متخذي القرارات؛
- فقدان التنسيق في عملية التخطيط للتنمية يؤدي إلى إهمال الإمكانيات المتاحة والخدمات التي يجب توفرها لتنفيذ خطة ما، وكذا فرصة المشاركة الكافية في إعداد الخطة لتحديد الأولويات، وهذا يفقد الخطة وحدة الهدف والقدرة على مواجهة الظروف؛
- الإدارة المالية معوقة للتنمية ولا تخدم أغراضها في ترشيد الإيرادات والمصروفات، ويبرز هذا القصور في:
  - لا تزال الميزانية العامة تعد من قبل الأجهزة الحكومية على أسس تقليدية ودون دراسات متكاملة لأهدافها وربطها بمجموع المشروعات والخدمات، ودون التنسيق اللازم بين الدوائر الحكومية لخدمة مشروعات التنمية؛
  - التركيز على الأوجه القانونية للصرف بدلا من الرقابة على الأداء؛
  - الإجراءات المالية لا تزال معقدة ولا تساهم في سرعة التنفيذ؛
  - القصور في الرقابة على تنفيذ خطط التنمية والاعتمادات اللازمة لتنفيذها؛
- المركزية الشديدة في ممارسة الصلاحيات واتخذا القرارات، وهو ما يتعارض مع توزيع الواجبات والمسؤوليات، وخاصة مسؤوليات التنمية التي تتطلب تفويضا وتنظيما واسعا للصلاحيات بسبب أنها نشاط تقوم على الابتكار والتجديد ويختص أساسا بالتغيير والتحديث، وهي أهداف لا تتفق مع التقييد، كما تؤدي إلى:

[1]– محمد الطويل، **نحو إيجاد قيادات إدارية محلية للتنمية**، مجلة الإدارة العامة، العدد 34، المملكة العربية السعودية، 1982، ص. ص. 8–23.

- عدم فعالية استخدام الكوادر الإدارية وتشتيت طاقتها وتحطيم إمكاناتها في العطاء والنمو الإداري؛
- عدم مشاركة الأجهزة الفرعية في إعداد مخططات التنمية أو أن مساهماتها محدودة وربما لا تتعدى جمع المعلومات ومتابعة التنفيذ الروتيني، مع أن من المفروض أن يكون لها الأسبقية في تحديد مشكلات التنمية في مناطقها واتخاذ القرارات في هذا الشأن، وضمان التكامل من خلال تنظيم وتنسيق في العلاقات التنظيمية والإدارية والمالية؛

- ضعف إدارة البرامج والمشاريع التنموية؛ فالتنمية جاءت بمشاريع وخدمات من نوع جديد وبجهد مكثف؛ إلا أن ذلك لم يصاحبه خطط تنفيذية تأخذ في الحسبان:

- إعداد وتدريب كاف للقيادات الإدارية للقيام بإعداد وتنفيذ الخطط ومتابعتها؛
- توفير المتطلبات من القوى العاملة المحلية والتمويل والمواد والإمدادات والأجهزة وفق جدول زمني محدد؛
- غياب نظام فعّال بجدولة التنفيذ يساعد على تعديل وتطوير الخطط عند مواجهة العقبات التي تحد من التنفيذ؛

- عدم وجود خطة لتنمية القوى العاملة، ذلك الدور المؤثر في إنجاح إنجازات التنمية التي أغفلت في عملية التخطيط للتنمية، وهذا بسبب:

- غياب سياسات تربط التعليم بخدمة أغراض التنمية؛
- الجهات المختصة بالتخطيط تفتقر للبيانات التي تمكنها من معرفة الحاجات الفعلية من القوى العاملة المطلوبة لكل فئة وفي كل مستوى؛
- فشل نظام التوظيف في اجتذاب والإبقاء على العناصر ذات الكفاءة، وذلك بسبب غياب أو عدم تنسيق مقاييس الاختيار الموضوعية وعدم الالتزام بمبادئ الجدارة سياسة وإجراء؛

- عدم اهتمام المسؤولين عن التنمية لسبب أو لأخر لوجود وتأثير العوامل السالفة الذكر في تحقيق الغايات الوطنية من التنمية والاهتمام بمشكلات التنمية والعمل على إيجاد الحلول لها، والتنسيق مع كل المؤسسات المعنية بعملية التنمية للمساهمة في زيادة فعالية الأداء والتنفيذ اللازمة للتغيير الاقتصادي والاجتماعي السريع بالمنطقة دون إهدار أو تشتيت أو ممارسات غير رشيدة في حسن استخدام الموارد البشرية والطبيعية حتى يتسنى الوصول للتنمية الشاملة.

وعليه، معوقات التنمية والتنمية المحلية في الثمانينات في الدول العربية ما تزال مظاهرها ملموسة بعد أربعين سنة، ويمكن إجمالها في عجز الميزانية؛ أي اختلال التوازن ما بين الموارد العامة والنفقات العامة على مستوى كلي وعلى مستوى الإدارات المحلية، إضافة إلى تراكم الديون، ومعوقات بشرية وعلى رأسها القيادة الإدارية المتصفة بالنظرة الشاملة والقادرة على التنسيق بين الجهود البشرية واستغلال الإمكانيات المتاحة بالشكل الذي يضمن نجاح خطط وبرامج التنمية وما يخدم الصالح العام. ويمكن إضافة مظهر آخر لهذه المعوقات اليوم وهو ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن، و سيما إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية لغياب الاتصال الجيد بين الإدارة والمواطن، وضعف نوعية الخدمة في الإدارة المحلية، وهذا يمس بمصداقية الأخيرة وتتصدع العلاقة بين المواطن والإدارة المحلية ودولته.

4- معوقات التنمية المحلية التشاركية:

إتاحة الفرصة لأفراد المجتمع للتعبير عن أفكارهم، وكذا المساهمة الفعّالة في إدارة الحكم والتأثير على القرارات بما يؤدي إلى الارتقاء بمستوى معيشتهم وتحقيق مصالحهم يتحقق من خلال تنمية محلية تشاركية، تواجهه الأخيرة مجموعة من المعوقات أهمها[1]:

- تحقيق اللامركزية لا يزال يعبر عن اتجاه لواقع لم تكتمل جوانبه بعد ويحتاج إلى وقت وجهد طويل لأنه يرتبط بواقع اجتماعي وثقافي معقد ويستلزم رؤية واضحة وقوة دافعة لإحداثه وعمل متواصل لتحقيقها؛
- جماعات أصحاب النفوذ يرفضون التغيير لأنهم مستفيدون من الأوضاع الراهنة، ويسعون إلى إفساد أي محاولة حراك اجتماعي للطبقات المتوسطة الصاعدة والأكثر فقرا والأعظم عملا؛
- بداية تجربة الديمقراطية الحقيقية وعلى مستوى محلي هي محاولات لاستمرار وضع تشريعات وقوانين لتكون عادلة لحماية الصالح العام وليس مصالح جماعات معينة؛
- قلة الاهتمام بالتنشئة الاجتماعية، والتي يجب أن تشمل جميع المستويات، والتي تؤكد على أهمية التعلم وممارسة الديمقراطية ليعرف الناس جميعا كيف وبأي أسلوب يشاركون في كل جوانب حياتهم الخاصّة في التنمية المحلية على المستوى المحلي؛

[1]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. ص. 35 - 38.

- وجود فجوات سلبية داخلية في التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية وقوانينها وممارستها؛ مما يولد شعورا عاما بأن هناك تناقض بين ما يقال وما ينفذ، وهذا يثير الشك في جدية القوانين، وبالتالي لا يعبأ المواطنون بها ولا يعيرونها أي اهتمام؛
- الحكومات المركزية تتحدث عن اللامركزية وإثرائها إلا أن السياسة العامة والقانون في الواقع يعمل على تنفيذ مخططات الحكومية المركزية ويحصر دور المجالس الشعبية المنتخبة في أمور طقوسية تقتصر على تقديم الاقتراحات والإشراف والرقابة وإقرار ما تقدمه المجالس التنفيذية؛
- التوتر والغموض في العلاقة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية، حيث تحظى الأخيرة بالفاعلية لمكانة أعضائها، فيما تحظى المجالس الشعبية بمكانة أقل وهي التي قام أفراد المجتمع بانتخابها لتمثلهم وتنوب عنهم في تحقيق آمالهم وطموحاتهم وحماية مصالحهم؛ إلا أن السلطات الممنوحة لهم رمزية أكثر منها فعلية.
- ارتباط عملية التنمية المحلية التشاركية بالأشخاص أكثر من الأهداف أو المؤسسات، وأنه بمجرد اختفاء هؤلاء الأشخاص تتدهور عملية التنمية المحلية. وبناء قيادات تتفاعل مع قضايا المجتمع تأخذ وقتا طويلا.

إن مسيرة التنمية في الدول النامية أفرزت أنظمة تحرم شعوبها من حقها في المشاركة في اتخاذ القرارات المصيرية المتعلقة بحاضرها ومستقبلها، الأمر الذي جعل رد فعل المواطن سلبية وتدنت مشاركته الإيجابية على مختلف المستويات وأضعفت إنتاجيته، وقللت من دوره في عملية التغيير المطلوبة؛ مما أدى إلى تطور الأزمات وتجديد أوضاع التخلف وإعادة إنتاج شروط تطور التبعية[1].

إن ما سبق يقتضي العمل على جعل المشاركة بمختلف أبعادها ومستوياتها هدفا استراتيجيا ووسيلة في آن واحد؛ بما يفضى إلى رفع القدرة الإنجازية الحضارية على استخدام موارد المجتمع وحسن الانتفاع بها.

[1]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص. ص. 144– 145.

ثالثا: مفعلات التنمية المحلية التشاركية

من خلال دراسة معوقات التنمية والتنمية المحلية والتنمية المحلية التشاركية اتضح أن التنمية ليست بالعمل السهل، ولكنها عملية معقدة ومتشابكة ومتعددة الأبعاد، وهي عملية مستمرة تتطلب مشاركة كافة قطاعات المجتمع، واختيار نظريات وسبل تنموية شاملة تغطي مناحي الحياة المختلفة وكذلك أنشطة المجتمع ككل، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والتقنية لأنها تؤثر على عملية التنمية.

إن التحديات الخارجية والداخلية التي تواجه التنمية في الدول النامية تقتضي من الأخيرة العمل على الحد منها، والانطلاق داخليا واستغلال كل الإمكانيات المتاحة وتهيئة الظروف المناسبة لذلك، وأهمها ما يلي:

- العمل على استقرار الأحوال الداخلية والمحيطة بالمجتمع نفسه، استقرار سياسي وأمني واقتصادي؛
- إشاعة الجو الديمقراطي الذي يساعد على المبادرات والأفكار الخلاقة والإبداعية؛
- التطور التكنولوجي له الأثر الواضح في تسريع وتيرة التنمية لأي مجتمع، ليس بنقل التكنولوجيا ولكن بالاستفادة من الخبرات التكنولوجية الخارجية، والاستخدام الأمثل للإمكانيات العلمية والبحثية داخليا لبناء قاعدة تكنولوجية تنطلق من واقع المجتمع وتسعى إلى تطويره.

1- مقومات تفعيل التنمية المحلية:

إن التغلب على الصعوبات التي تواجه دور الإدارة المحلية التنموي يقتضي العمل على مستويات عدة:

- **على مستوى المجتمع المحلي:**[1]

- تنمية الأفكار وإحداث تغيير في البناء التعليمي للمجتمع؛
- نشر الوعي بالانتماء للبيئة والعمل الجماعي والمشاركة بين الأفراد والهيئات الحكومية والأهلية، وتفجير الطاقات الكامنة في الأفراد وتوجيهها؛
- اكتشاف القيادات الطبيعية بالمجتمع وتأهيلها لإحداث تغيير في المجتمع؛
- مساعدة الناس على حسن استخدام مواردهم وحل مشكلاتهم؛
- مشاركة أفراد المجتمع في التخطيط وتنفيذ المشروعات لمواجهة مشكلاتهم؛

[1]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. ص. 197-199.

- نقل أفراد المجتمع ليكونوا في وضع أفضل صحيا واجتماعيا واقتصاديا وسياسيا.
- **على مستوى الإدارة المحلية:**

إن وعي المواطن بأهمية الإدارة المحلية ودورها في عملية التنمية يجب أن ينطلق أولا من إدراك الإدارة المحلية لأهمية دورها التنموي، بالإضافة إلى ما يلي:[1]

- الاهتمام بالتواصل مع سكان المجتمع المحلي لضمان تناسب مشروعات التنمية مع الحاجات الأساسية في المجتمع، من خلال التواصل المستمر وتفعيل دور الإعلام، وتنظيم ندوات دورية للمواطنين لغرض طرح شكواهم وتطلعاتهم، وتحليل وتقويم اتجاهات الرأي؛
- البدء من الاحتياجات الفعلية والمحسوسة لسكان المجتمع المحلي والتي يعطونها أولية قصوى في حياتهم، وأن تستهدف مشروعات تنمية المجتمع تغيير في الاتجاهات واتساع الحاجات؛
- إذكاء الثقة بين الأهالي وأنهم قادرون على تغيير أحوالهم، وإيضاح الجوانب المختلفة التي تزيد من تعاونهم؛
- ضمان التكامل بين المشروعات التنموية لتوفير الجهد والتمويل والإشراف ...؛
- ضرورة مساهمة السكان في شؤون مجتمعهم والعمل على تنشيط أجهزة الإدارة المحلية القائمة؛
- ضرورة الاستعانة بالمؤسسات الأهلية إلى أقصى حد ممكن من برامج ومشروعات التنمية سواء على المستوى المحلي أو القومي؛
- تدريب القادة المحليين على كيفية التعامل مع الناس وتفهم مشاكلهم، واكتساب المهارات الأساسية في إدارة الجلسات والقيام بعملهم بصفة عامة؛
- نظام إدارة التنمية على المستوى المحلي يقتضي التوفيق بين الاعتبارات الإدارية (الأفراد، التدريب، التمويل...) والأنشطة التنموية (الصحة، التعليم، الإسكان، الثقافة)،هذا التوفيق لا يمكن أن يتم إلا عن طريق التنسيق وتجميع المعلومات عن أنشطة التنمية بصورة منتظمة ومستمرة.[2]
- إيجاد تعاون وتنسيق بين الأجهزة الحكومية داخل الوحدات الإدارية المحلية، وكذا بين المواطنين والمجالس المحلية التمثيلية والتنفيذية.

---

[1]– رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص. ص. 226–229.

[2]– إبراهيم عباس عمر، **إدارة التنمية على المستوى المحلي**، الإدارة، مجلة ربع سنوية، العدد الرابع، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، مصر، 1977، ص.87.

- **على مستوى خارجي (خارج نطاق الإدارة المحلية):**

إن إعطاء وزن لتنمية المجتمع المحلي في خطط التنمية القومية يقتضي:

- **بناء مؤسسات محلية فعّالة،** منطلقها مؤسسات تشريعية وقانونية تقوم بإعداد قانون للإدارة المحلية يراعي:[1]
  - الدقة في تشكيل الأجهزة المحلية ومستوياتها (مراعاة التوازن)؛
  - توضيح مجال اختصاص الأجهزة المحلية وتوسيعها وتطويرها، وتلافي أي تضارب أو ازدواجية فيها؛
  - نوعية الكادر البشري المعين والمنتخب، والأخير يجب أن يعكس كل قطاعات النشاط في المجتمع المحلي؛
  - الاهتمام بمشاركة المواطن؛
  - تحديد جهة وصائية تمارس الرقابة الإدارية على المجالس المحلية، والاهتمام أكثر بالرقابة الشعبية؛
  - العلاقات المركزية المحلية يجب أن تبنى على مبدأ التعاون، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين إدارتها المحلية؛
  - العلاقة بين مستويات الإدارة المحلية يجب أن تكون علاقة إشراف وتنسيق بين أعمال المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى والعكس، وفي إطار التوجيه القانوني والتخطيط الفني والتزويد بالخبراء والأجهزة لأداء فعّال؛
  - التشريع المالي للإدارة المحلية يجب أن يراعي الأسس الموضوعية، من تأمين الموارد المالية اللازمة لنجاح الإدارة المحلية تنمويا، من خلال العدالة في توزيع المواد المالية، وتحقيق التوازن بين حجم الاختصاصات والإمكانيات المالية والمادية، ومساعدة وتشجيع الإدارة المحلية على تأمين موارد ذاتية؛
- **أساليب تقوية الأجهزة المحلية،** التحديث الإداري المحلي يستلزم ضرورة تقويتها في سياق أساليب ووسائل مقترحة أهمها:[1]

[1]– رياض منلا محمد، مرجع سابق، ص. ص. 220–230.

- تعديل الهياكل التنظيمية للأجهزة المحلية انطلاقا من الظروف البيئية والتكنولوجية المحيطة المتغيرة والمؤثرة، ولتجنب المشكلات الإدارية والبطء في إنجاز الأعمال في المحليات، يقتضي الأمر تنقيح الأنظمة واللوائح والإجراءات، واستخدام التكنولوجيا الحديثة ووسائل الاتصال السريع التي تساعد على التواصل بين الأجهزة المحلية رأسيا وأفقيا، وكذا تطوير وتأهيل الكوادر البشرية خاصة في الوظائف القيادية والصف الثاني، وإشعار العاملين في الأجهزة المحلية بدورهم ومسؤوليتهم كونهم مشاركين في صنع القرار المحلي؛ ما يجعلهم أكثر حرصا على نجاح تنفيذ المشروعات المحلية، إضافة إلى ضخ المزيد من الموارد المالية من ثنايا الجهود الذاتية للمحليات في المقام الأول وليس اعتمادا على الحكومة المركزية؛
- تعديل الهياكل التنظيمية للمرافق العامة المحلية بحيث تتواءم مع متطلبات الخدمة وتبسيطها في المحليات، وللقطاع الخاص دور متعاظم في هذا الشأن؛
- الارتباط الوثيق بين الأجهزة المحلية من حيث إدارتها وعلاقتها بالمركزيات، وبالتالي التنظيم الإداري المناسب للأجهزة المحلية يقتضي إعادة صياغة التشريعات والقوانين التي تعمل في إطارها الأجهزة المحلية من حيث العلاقة مع الأجهزة المركزية، وضرورة تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات الأجهزة المحلية حتى يسهل تقييمها، والقضاء على تشتت المسؤولية والحد من تدخل الحكومة المركزية؛

– ضرورة صياغة جديدة للتشريعات والقوانين المحلية، وذلك لمواكبة الاتجاه العالمي الراهن لمشكلات التحضر السريع، والذي يتطلب تعزيز اللامركزية الإدارية، والأخذ بنظام الأقاليم يعتبر مسايرة للتطور الهائل والسريع في تعميق مفاهيم المشاركة الشعبية. هذا بالإضافة إلى ضرورة مواجهة الخطة العامة للدولة احتياجات الأجهزة المحلية وأولياتها ومتطلباتها المتشعبة وضرورة أن تقتصر أهداف وسياسات وأساليب الأجهزة الحكومية المركزية على المهام ذات الطابع القومي أو التي تكون لها طبيعة خاصة، أما المهام ذات الطابع الإقليمي والمحلي فتنقل إلى المحليات، مع التأكيد على ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري، وإتباع أساليب جديدة في عملية تمويل المحليات تعتمد أساسا على الموارد الذاتية، مع ضرورة التنسيق بين السياسات المالية للأجهزة

[1]– محمد نصر مهنا، **أساليب ووسائل تقوية الأجهزة المحلية**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، مرجع سابق، ص. ص. 95–106.

المحلية المختلفة والأجهزة المركزية بما يحد ويمنع التعارض بينهما أو إساءة استعمال السلطة المالية.

وعليه، فإن تفعيل التنمية المحلية التشاركية حسب ما سبق تبدأ من مواطن لا ينتظر الدولة لتطور مستوى معيشته بل يسعى ويشارك مجتمعه لبلوغ ذلك، وكذا إدارة محلية تتمتع بسلطات ومسؤوليات كافية واضحة تخص كل ما يلزم المجتمع، وتصب أساسا في حل مشكلات المواطنين وإشراكهم في وضع استراتيجيات عمل تشاركية بغية تحقيق التقدم والتطور. ويكتمل ذلك بعلاقة وثيقة بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية قائمة على التعاون والتنسيق لإنجاح العمل التنموي والوصول إلى تنمية متوازنة على المستوى القومي.

2- قواعد تطوير التنمية المحلية:

إن دعم وتطوير العمل التنموي للإدارة المحلية تلخصها ثلاث مصطلحات العمل التطوعي والعمل المنتج، والعمل المشترك، وهي تمثل اختصارا لمقومات تفعيل الدور التنموي للإدارة المحلية، ويمكن توضيحها كما يلي:[1]

- **قاعدة العمل التطوعي:** تتمتع هذه القاعدة بأهمية خاصة، إذ تمكن من إعداد الطاقات المحلية، والعمل على استغلالها في صورة أعمال تطوعية كاملة أو جزئية لإنجاز المشاريع أو الأعمال الداخلية. والدعوة إلى العمل التطوعي التشاركي لا يكلف الإدارة المحلية ماليا سوى أعباء تنظيم هذا الحملات، وتوفر قيادة محلية قادرة على التحرك باتجاه الناس وتنشيط وعيهم وتعميق إحساسهم والتزامهم الوطني الاجتماعي، وإدراكهم بقيمة الموارد والمشاريع العامة أو المحلية؛ ما يؤدي إلى المحافظة على هذه المشاريع ودعمها وتطويرها وتحفيز مبادراتهم التطوعية؛
- **قاعدة العمل المنتج:** من خلال السماح للهيئات المحلية بالقيام بنشاطات إنتاجية لا تتعارض مع مساعي الإنتاج الوطني ومخططاته، ما يسمح بتوزيع المشاريع على جميع الإدارات المحلية في الدولة، وتحفيز الطاقات المحلية في اتجاه الإبداع والمبادرة الذاتية، واختصار التكاليف والجهود، وهذا يساهم في تعزيز عدم التركيز الإداري بصورة جدية؛

[1]- رياض منلا محمد، مرجع سابق، ص. ص. 230 -232.

- **قاعدة العمل المشترك:** تعتبر أساس لإرساء قواعد متينة من التعاون القادر على مواجهة أية عقبات أو إنجاز أية مشاريع قد لا تقوى الوحدة المحلية على القيام بها، وهذه القاعدة قد تتضمن واحد من المعاني التالية أو جميعها، وهي:
  - قيام الهيئات المحلية كل حسب طاقتها ورغبتها بالتعاون المشترك مع الإدارة المركزية؛
  - قيام بعض الهيئات المحلية بالتعاون فيما بينها من أجل إنشاء مشروعات مشتركة لا تقوى كل منها منفردة على إنشائها؛
  - قيام الهيئات المحلية بمشاركة القطاع الخاص المحلي.

والعمل بقاعدة العمل المشترك ينسجم مع قاعدة العمل المنتج لأن الهدف منها تدعيم قدرات وطاقات الوحدة المحلية بالقدر الذي يمكنها من القيام بمشروعات إنتاجية، مع ضرورة خضوع هذه المشاركة لترتيبات وقوانين معمول بها، وتطبيق هذه القاعدة يمكن من تحقيق النتائج التالية، بالإضافة إلى ما سبق ذكره:

- إذكاء روح التعاون على المستوى الوحدات المحلية وبين أفرادها وجماعاتها، وهذا أساس لأية انطلاقة تنموية؛
- تمكين الهيئات المحلية من المساهمة في الحياة العامة للمجتمع، مما يبرزها كجزء متعاون، وتصبح الممارسة المحلية وسيلة للوحدة ومصدر للتلاحم القومي؛
- تمكين الهيئات المحلية من الحصول على مردود إنتاجي أو ربحي متضاعف وقادر أن يوصلها إلى درجات متطورة من التكامل الذاتي.

3- متطلبات تفعيل التنمية المحلية التشاركية:

إن المشاركة هي إحدى الوسائل المهمة لتوليد المبادأة والتعاون بين الناس، وتعظم فرص نجاح التنمية المحلية في تحقيق أهدافها يتم من خلال تحويل أفراد المجتمع إلى مساهمين حقيقيين في عملية التنمية بدل أن يكونوا فقط مجرد منتفعين منها. ويتطلب نجاح المشاركة المحلية:[1]

- وجود لا مركزية حقيقية تتوزع فيها السلطة مكانيا ومؤسسيا بشكل واضح وفعّال، وليس شكليا كما هو حاصل في كثير من دول العالم النامي؛

[1]- عثمان محمد غنيم، مرجع سابق، ص. ص. 93-94.

- خطة التنمية لابد أن تكون مرتبطة مع الأولويات القومية، مع اهتمامها بالاختلافات الإقليمية والمحلية بأسلوب يضمن عدم حصول تناقض، والعمل على تحقيق التوازن من خلال محتوى واقعي وحقيقي؛
- تطوير برامج لتخطيط المشاريع وفقا للأهداف التي تحددها المجموعات المستهدفة أو تلك التي لها مصالح وعلاقة مباشرة في مجال النشاط الذي يتم تخطيطه.

وتوضيحا لما سبق، فإن نجاح التنمية المحلية التشاركية يتأثر بثلاثة محددات:[1]

- **أولها: المحددات الاجتماعية – الثقافية:** إذ يعتمد نجاح المشاركة المحلية على تفهم الإطار المجتمعي والثقافي للمجتمع المحلي الذي تتم فيه المشاركة، فكلما كانت مشروعات التنمية المحلية مصاغة بشكل يتفق ومنظومة القيم الاجتماعية والثقافية السائدة لدى المجتمع، ساعد ذلك على زيادة فرص المشاركة المحلية، ومن ثم زادت فرص نجاح تلك المشروعات، والعكس بالعكس. وتوضح خبرة بعض الدول النامية أن كثيرا من مشروعات وبرامج تنمية المجتمعات المحلية قد فشلت لأنها تجاهلت البعد الاجتماعي– الثقافي في قيم وعادات أبناء المجتمع المحلي.
- **ثانيها: المحددات التنظيمية للمشاركة المحلية:** حيث يرتبط مستوى المشاركة وحركيتها بوجود إطار تنظيمي محلي محدد، وتنبع أهمية الإطار التنظيمي من أنه يوفر الآلية لتشجيع المبادرات المحلية وتحفيز المواطنين على المشاركة في برامج تنمية المجتمعات المحلية، كما أنه يوفر الأدوات التي يمكن أن تحفز سكان المحليات على المشاركة في مشروعات التنمية المحلية، وذلك بنقل المعلومات إلى السكان حول المشاريع المراد إنشاؤها. كما أن الإطار التنظيمي ضروري للتنسيق بين مختلف الأنشطة التنموية في المجتمعات المحلية، ويشمل التنسيق في ميدان المشاركة مستويين، مستوى التنسيق بين الأنشطة الحكومية والأنشطة الأهلية، ومستوى التنسيق بين الأنشطة الحكومية وبعضها البعض. ومما لا شك فيه فإن الإطار التنظيمي يجب أن يكون متسقا بل ونابعا من الإطار الاجتماعي– الثقافي للمجتمع المحلي.
- **ثالثها: المحددات النفسية – الجماعية لسكان المجتمعات المحلية:**، ويقصد بها الاستعدادات النفسية لسكان تلك المجتمعات للتعامل بشكل معين مع برامج التنمية المحلية. معرفة الاتجاهات النفسية–الجماعية السائدة لدى سكان المجتمعات المحلية نحو المشاركة يساعد المخطط على

[1]– محمد سالمان طايع، مرجع سابق، ص. ص. 67–69.

معرفة العوامل التي تساعد أو تعوق مشاركة السكان المحليين في برامج التنمية، ومن ثم كيفية تعظيم العوامل المساعدة والمحفزة على المشاركة، والتقليل من أثر العوامل المعوقة والتغلب عليها، كما يفيد معرفة الاتجاهات النفسية– الجماعية محليا في تصميم برامج التنمية المحلية الأكثر توافقا وتماشيا مع تلك الاتجاهات.

ولابد من الإشارة أن توافر أحد هذه المحددات دون توافر المحددين الآخرين لا يضمن تفعيلا للمشاركة المحلية، ذلك أن مستوى وحركية المشاركة المحلية في تنمية المجتمعات تتوقف على محصلة تفاعل المحددات الثلاثة مع بعضها البعض في وقت واحد.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث أن المشاركة تطور حضاري ومكسب لم يتحقق بسهولة، ولم يأتي من فراغ فهي نتاج نضال قديم ومستمر، وهي فكر وممارسة متأصلة في التاريخ الإسلامي والنصوص الدينية. مفهوم المشاركة كان ومزال واحد من أهم المفاهيم التي انشغل بها علماء الاجتماع والسياسية والاقتصاد والإدارة وغيرهم؛ باعتبارها قيمة وحق إنساني وأداة للتعبير وآلية لتحقيق الاندماج المجتمعي. ترتبط المشاركة المحلية بمفهوم التطوع، وتشير إلى تطور العملية التنموية باتجاه التنمية المحلية التشاركية وتكامل الجهود التنموية. تتميز التنمية المحلية التشاركية بخصائص تميزها عن غيرها من أنواع المشاركة، كما تقوم على مجموعة من الأسس والقواعد. المقاربة التشاركية محاولة حديثة لإنتاج نمط حكم يوزع السلطة والمجهود التنموي المحلي على فواعل، وعلى رأسها الدولة ومؤسساتها باعتبارها الفاعل الضابط، والمجتمع المدني كضلع ثالث، والقطاع الخاص باعتباره الدافعية المتجددة. وهذا يتيح للمواطنين فرصة المشاركة في تحقيق التنمية المحلية، وذلك باستخدام وسائل وآليات تتفاوت من المساهمة في صياغة وتصميم وتخطيط مشروعات التنمية ثم تنفيذها إلى المشاركة في متابعتها وتقويمها.

التحليل النظري لعملية التفاعل بين المشاركة والتنمية على المستوى الكلي أظهرت اختلافا بين الباحثين أيهما المتغير المستقل والمتغير التابع؛ لكن الرأي الأكثر قبولا هو وجود علاقة تفاعلية وذات طبيعة تبادلية بين المشاركة والتنمية، وأن كل منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به، أما على المستوى المحلي فتؤكد الأدبيات النظرية أهمية المشاركة في إنجاز مشروعات التنمية المحلية بنجاح. معوقات التنمية المحلية التشاركية هي معوقات التنمية والتنمية المحلية والمشاركة، المعوق المشترك وأساس المعوقات الإنسان المواطن والمسؤول، ضف أن التنمية عملية مستمرة وليست بالعمل السهل، وهي معقدة ومتشابكة

ومتعددة الأبعاد، وتتطلب مشاركة كافة قطاعات المجتمع، وقبل ذلك سبل تنموية شاملة تتفق وطبيعة وظروف المجتمع المراد تنميته. نجاح التنمية المحلية التشاركية يقتضي توافر ثلاث محددات متفاعلة، وهي المحددات الاجتماعية –الثقافية والمحددات التنظيمية والمحددات النفسية– الجماعية.

خلاصة الفصل:

التنمية المحلية في العالم المعاصر تمثل ضرورة وحيوية لتحريك المجتمعات النامية إلى مرحلة متقدمة؛ فهي وسيلة للنهوض بالمجتمع وتطويره بالاعتماد على الطاقات البشرية والمادية التي يتوفر عليها المجتمع، كما تستند على إطار مجتمعي يقوم على المشاركة الفعالة للمجتمع بجميع أجهزته و مؤسساته الرسمية وتنظيمات المجتمع المدني، وضمن عملية شاملة ومتوازنة تعمل على صهر المجتمع وتحويله إلى حالة التماسك والترابط.

تهدف تنمية المجتمع إلى تحسين أوضاع المواطن في المجتمع الذي يقطن فيه، التنمية إنسانية الهدف تهتم بالمجتمع وتنتهي لصالح المجتمع، تسعى إلى الارتقاء بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية لمواطن المحليات. تنمية قدرات المواطن على إدراك حقوقه وواجباته، وتحقيق كفاءة وفاعلية الإدارة المحلية، مواصفات أصبحت أمرا مسلما به في الدول المتقدمة وطموحا لأبناء الدول النامية.

الاهتمام بجميع مجالات التنمية يعطي التنمية المحلية القوة والفاعلية لتحقيق الأهداف والغايات التي تسعى إليها، مجالات التنمية المحلية متكاملة، وقيام الإدارة المحلية بمسؤولياتها في كل مجال، ومن خلال مجتمع محلي متكافل واع ومتفهم لمتطلبات التنمية والتغيير، عامل منتج يؤدي إلى نمو المنطقة المحلية. كما أن نجاح التنمية المحلية يتوقف على اختيار نموذج للتنمية المحلية تكاملي أو تكيفي أو نموذج المشروع والذي يتناسب مع ظروف المجتمع، مع الأخذ في الاعتبار أن النماذج التنموية عرضة للتغيرات الجوهرية نظرا للحركية والتنوع الواسع وعدم الاستقرار في برامج كل نموذج، والتنسيق ضرورة لازمة في مختلف النماذج.

في إطار التحولات التي طرأت على دور الدولة وما أفرزته من تأثيرات أنتج البحث فكرة التشارك والمشاركة في المجهود التنموي، على اعتبار أن التنمية المحلية في حد ذاتها جهود مشتركة، وتشكل ما يعرف بالمقاربة التشاركية، والتي لقيت صدى واسع لدى الجماعات العلمية، فرافقتها بالأطر النظرية والأدوات المنهجية والبحثية، ثم تلقفتها المنظمات الدولية المتخصصة في شؤون الحكم والتنمية وحثت على الأخذ بها.

إن المشاركة تطور حضاري، وهي نتاج نضال قديم ومستمر، وهي فكر وممارسة متأصلة في النصوص الدينية والتاريخ الإسلامي. المشاركة قيمة وحق إنساني وأداة للتعبير وآلية لتحقيق الاندماج المجتمعي. التنمية المحلية التشاركية تجسيد للمقاربة التشاركية لإنتاج نمط حكم يوزع السلطة والمجهود التنموي المحلي على فواعل ثلاثة هي الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص؛ ما يتيح للمواطن المحلي المشاركة في تحقيق التنمية المحلية، وذلك باستخدام وسائل وآليات متفاوتة الأثر، وقد أثبت التحليل النظري لعملية التفاعل بين المشاركة والتنمية المحلية وجود علاقة تفاعلية وذات طبيعة تبادلية بين المشاركة والتنمية المحلية، وأن للمشاركة دور في إنجاز مشروعات التنمية المحلية بنجاح. معوقات التنمية المحلية التشاركية يمكن تلخيصها في الدور السلبي للإنسان والمواطن والمسؤول، وتجاوز ذلك يقتضي أن يدرك كلاهما أهمية دور الآخر في تحقيق التنمية المحلية.

إن التنمية المحلية التشاركية ينتج عنها توزيع المسؤوليات التنموية على فواعل أو شركاء التنمية المحلية التشاركية: الدولة ومؤسساتها، المجتمع المدني، القطاع الخاص، في هذا السياق السؤال الذي يطرح هو: ما هو دور كل شريك في عملية التنمية المحلية؟، وهو سؤال ستتم الإجابة عليه من خلال الفصول الموالية.

الفصل الثالث:

شركاء التنمية المحلية:

الدولة

تمهيد:

لقد نشأت الدولة في عمق التاريخ بفعل عوامل وضرورات اجتماعية، واتسعت استجابة لاحتياجات وجدت بوجودها. استخدم مفهوم الدولة على مر العصور للدلالة على معان متداخلة، وإن دور الدولة يعتبر من أهم القضايا التي شغلت المفكرين، ويتجدد الحوار الفكري حول حدود ذلك الدور ومجالات تدخل الدولة.

الدولة والتنمية مفهومان يمتدان إلى حقول معرفية كثيرة كالاقتصاد والاجتماع والسياسة والإدارة العامة. الدولة ظاهرة تتطور نتيجة تسارع التغير العالمي، والتنمية مفهوم هو الآخر مازال يخضع لعملية استكمال أوجه القصور، وذلك من خلال إضافة أبعاد إنسانية وسياسية وقيمية ومستقبلية إليه. إن الدور التنموي للدولة ليس مسألة اقتصادية بحتة؛ لكن مساهمة الاقتصاد بأدواته ووسائله المتطورة ضرورة لفهم الدور التنموي للدولة في المجال الاقتصادي، حتى وإن كان دور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية هو الآخر شغل الفكر الاقتصادي وخاصة مع الحالة الاقتصادية للدول النامية؛ ما دفع إلى البحث عن طرق بديلة للتنمية والتقدم وإدارة الدولة للاقتصاد على أسس جديدة تتلاءم مع واقع وطبيعة المجتمعات المعنية.

في الحقيقة ليس هناك كيان اسمه الوطن العربي، بل دول عربية ابتعدت كثيرا عن طريق الوحدة، ومن باب البحث العلمي والأمل، ومن موقف ذاتي رافض لواقع متخلف ومتردي يسوده الاستبداد والانقسام والسلبية والغفلة؛ سيتم بحث ظواهر الخلل في الأداء التنموي للدولة في الدول العربية من أجل استشراف مستقبل الدولة التنموي في هذا الوطن.

يهتم الفصل الثالث من هذه الأطروحة إلى التطرق إلى الدولة كشريك في عملية التنمية، من خلال التعرض في المبحث الأول لماهية الدولة ودورها، فيما خصص المبحث الثاني للدور التنموي للدولة، ليتم في المبحث الثالث التطرق إلى معوقات والمقاربة المستقبلية لدور الدولة التنموي في الوطن العربي.

المبحث الأول: ماهية الدولة ودورها

رغم كثرة ما كتب في مفهوم الدولة منذ أفلاطون وأرسطو حتى وقتنا يبقى المفهوم محتاجا لنظرية مقبولة وشاملة وصالحة للتطبيق على الدولة. إن ظاهرة الأول ليست اقتصادية بحتة بل تنطوي على أبعاد أخرى سياسية واجتماعية وثقافية وأيديولوجية. مساهمة الاقتصاد بتقنياته يمكن أن يلقي الضوء على فكرة الدولة وعلاقتها بالفرد والمجتمع، وخاصة في ظل التطورات الاقتصادية في العالم بما أثر في مفهوم الدولة ودورها.

المطلب الأول: مفهوم الدولة وخصائص دولة التنمية

ظهر مفهوم الدولة المنظمة قديما في مصر على ضفاف نهر النيل وما بين الرافدين وفي بلاد الصين قبل خمسة آلاف سنة تقريبا. تتعدد تعريفات الدولة، و هناك خصائص تميز دولة التنمية عن غيرها.

أولا: مفهوم الدولة

إن مفهوم الدولة يرتبط ويتداخل مع مفاهيم أخرى، كالمجتمع، والسلطة، والحكومة، والأمة، والقومية، فأما المجتمع فسابق على الدولة وهو الشرط الأساسي لنشوئها، والسلطة كوظيفة اجتماعية قديمة قدم المجتمع، وجدت لوضع قواعد عمل لسير المجتمع. في حين أن الحكومة هي الجهاز التنفيذي للدولة، أما الأمة فهي مبرر لوجود الدولة، أما القومية فهي نزعة أبناء الأمة الواحدة لإنجاز مشروع بناء الدولة.

تعد الدولة واحدة من المفاهيم القليلة في الفكر المعاصر التي تتناقض وتتضارب حولها وجهات النظر، إذ أخفقت المدارس الفكرية في صياغة نظرية للدولة تحظى بالقبول وهو ما يفسر تعدد تعريفاتها.

ولعل من بين أهم التعاريف ما يلي: "الدولة كيان مؤسسي إداري مركزي، يمارس السلطة وفقا لمبدأ السيادة على إقليم معين، وتدعم الدولة عملها بجهاز عسكري وبيروقراطي ممن يدعمون خدمة مصالح المجتمع وحمايته وصيانة استقلال الدولة وتطبيق القوانين والمعايير من خلال احتكار العنف المشروع في إطار من الشرعية (حقيقية كانت أم مصطنعة)، كما أنها ليست كيان حيادي يقف بعيدا عن الاقتصاد

والمجتمع إنها تقف ومؤسساتها إلى جانب المؤسسات الخاصة وتؤثر في الاقتصاد والمجتمع، وإن تباين التأثير من مجتمع لآخر ومن دولة لأخرى".[1]

ويمكن توضيح التعريف في العناصر التالية:

- الدولة منظمة سياسية مميزة ذات نسق إداري مركزي، أجهزة الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية تتكون من موظفي الدولة المعنيين ويتمتعون بمزايا السلطة وقهرها القانوني، ومن خلالها يمكن إنجاز أدوار الدولة وتطبيق القانون، دون إقصاء واحتكار المجموعات الأخرى وخاصة منظمات المجتمع المدني؛
- السيادة تعطي للدولة الحق في ممارسة السلطة؛
- مطالب الحكومة من المواطنين إلزامية، ولابد أن تقوم على تنفيذ هذه المطالب قوة إكراهية شرعية تختص بها الحكومة وحدها؛
- مهمة الدولة هو التوفيق بين الفئات الاجتماعية المتصارعة، والحفاظ على المجتمع وحل المشكلات التي تواجهه.

كما يمكن تعريف الدولة بأنها: "ذلك الجهاز المؤسسي الذي يضطلع بإدارة شؤون المجتمع وفق مشروع حضاري استراتيجي في إقليم جغرافي محدد وفي محيط جيواستراتيجي حيوي، لتحقيق التنمية الشاملة التي في إطارها ترتفع المقدرة الإنجازية المجتمعية بما يضمن بلوغ أهداف المجتمع وتعظيم مصالحه ومواجهة تحدياته الحالية والمستقبلية".[2]

إن ما يميز هذا التعريف عن سابقه أنه مختصر، ويركز مباشرة على أن دور الدولة يختصر في تحقيق التنمية الشاملة، والمستخلص من مضمون التعريف الثاني بأن الدولة تتمثل في:

- الجهاز المؤسسي الذي له القدرة والكفاءة التي تمكنه من إدارة شؤون المجتمع إدارة ذاتية مستقلة؛
- وضوح المشروع الحضاري الاستراتيجي للدولة ما يبرر استقلالها وأهميتها؛

[1]– حسن لطيف كاظم الزبيدي، **الدولة والتنمية في الوطن العربي محاولة لاستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي**، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص. ص 15– 16.

[2]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص.540.

- المجال الإقليمي الجغرافي الذي تتحرك في إطاره الدولة، ما يعكس عنصر السيادة في استقلال الثروات والانتفاع بالموارد والإشراف على كافة مكوناته؛
- المحيط الجيواستراتيجي الذي يبرز الجهود التعاونية والمتكاملة التي تجسد المصالح الإقليمية المشتركة، فتضمن بذلك مكانة إقليمية ودولية، فيكون مبرر استمرارية الدولة هو تحقيق أهداف المجتمع وتعظيم مصالحه ومواجهة تحدياته.

إذن، يمكن القول أن الدولة هي: **الإرادة العامة المنظمة تبني على المؤسسات، وعملها تنظيم شؤون المجتمعات وتنميتها.**

ثانيا: خصائص دولة التنمية

إن هناك بعض الخصائص التي تميز دولة التنمية عن غيرها من أشكال الدول وأشباهها التي أضحت عائقا أمام تقدم مجتمعاتها. تتميز دولة التنمية بخصائص تبرز طبيعتها الحضارية التغييرية منها[1]:

- **دولة المجتمع وليست جهازا للنخبة:** أي دولة تختفي في إطارها أشكال الاحتكار السياسي، وتستطيع الأغلبية في ظلها أن تتفاعل مع مشروعها، وتختار قيادتها السياسية على مختلف المستويات وتراقبها وتتابعها، وتعزلها وتستبدلها إذا اقتضت المصلحة، تستطيع الأقليات في كنفها أن تضمن مكانتها وتصون حرمتها وتمارس حريتها وتبرز مشاركتها. إن هذه الخاصية تكسب دولة التنمية مصداقيتها المجتمعية؛ أي المستوى اللائق من الثقة والرضا من المجتمع الذي يضمن للدولة أرضية للتجاوب والتعاطف والتفاعل أثناء تأدية المهام المجتمعية.
- **دولة التنمية قائمة على المشروع الحضاري:** الذي يجسد هوية المجتمع ويبرز خصوصيته ويؤكد مساهمته الحضارية على المستوى العالمي، وهذه الخاصية تجعل الدولة تعمل على تثمين تجربتها التنموية على المنجزات المتحققة بضمان تواصلها وتواليها، وبالمقابل تتخلص من الانحرافات وتقلل من انعكاساتها السلبية.
- **دولة التنمية تقوم على أساس القدرة والكفاءة:** خاصية القدرة تعني أن الدولة تجسد إمكانياتها في القيام بمهامها بجدية، وفي إنجاز وتنفيذ أعمالها بفعالية دون ضعف أو تهاون أو تقصير في ظل

[1]– صالح صالحي، المرجع السابق، ص. ص. 540– 542.

مختلف الظروف والأوضاع. أما خاصية الكفاءة فتعني أن الدولة تقوم بدورها بدرجة عالية من المهارة عن طريق اختيار أفضل البدائل في إنجاز المهام، والوصول إلى أقل التكاليف في تنفيذ الأعمال، فضلا عن الرشادة؛ مما يضفي على دور الدولة قدرة نوعية ديناميكية تستوعب التطورات وتتجاوب مع المستجدات، وتتوسع التجربة العملية للدولة بفضل تراكم الخبرة الميدانية فترتفع درجة كفاءتها في إدارة العملية التنموية، مع الإشارة إلى ضرورة ارتباط دور الدولة بقدرتها الحقيقية. وبذلك فخاصية القدرة والكفاءة التي تتميز بها دولة التنمية تقلل الهدر والتبذير وتنخفض درجة الفساد الاقتصادي.

- **دولة التنمية تقوم على المبادئ وتراعي القيم المجتمعية:** فدولة التنمية تقوم على تفعيل المبادئ المحورية التي تميز الأمة عن غيرها من الأمم، وتعمل على ترسيخ القيم المجتمعية الإيجابية التي تبرز جوانب الخصوصية الحضاري والثقافية بغية بعث نموذج لدولة معاصرة مدنية، ترتكز على مبادئ كبرى منها: الشورى، العدل، المساواة، ضمان الحريات، كفالة الحقوق، والمقصود من كل هذا حفظ الهوية الحضارية ورعاية الإمكانيات المعنوية والإدارة الفعّالة لعمليات التغيير التنموية.

المطلب الثاني: تطور دور الدولة

إن تتبع تطور دور الدولة يمكّن من تحديد ما ينبغي أن يكون عليه دور الدولة في المستقبل، وعلى هذا الأساس سوف يتم التطرق إلى دور الدولة في التجربة الغربية والإسلامية، ودور الدولة في بعض التجارب العالمية.

أولا: دور الدولة بين التجربة الغربية والتجربة الإسلامية

إن إلقاء نظرة على دور الدولة في التجربتين الغربية والإسلامية وخاصة في المحال الاقتصادي لأهميته من جهة، واعتباره من أهم نقاط الجدال والاختلاف في دور الدولة منه من جهة ثانية.

1- دور الدولة في التجربة الغربية:

يمكن تبيين دور الدولة في التجربة الغربية من خلال التعرض لرؤية أهم المدارس الفكرية كما يلي[1]:

[1]- صالح صالحي، المرجع السابق، ص. ص 542-547.

- **المدرسة التجارية:** لقد ساد فكر المدرسة التجارية طيلة ثلاثة قرون في أوروبا خلال القرن السادس عشر والسابع عشر والثامن عشر، وكان القاسم الأكبر بين أعلامها هو أن قوة الدولة تتحدد بحجم ما تملكه من ثروة، ممثلة في تلك المرحلة بالذهب والفضة، الأمر الذي يقتضي إخضاع عمليات التجارة الخارجية لإشراف الدولة. تأثرت سائر الدول بهذا الفكر، وعملت على توفير الشروط الأساسية للانطلاق الاقتصادي، وتكوين رأسماليات وطنية قائمة على السيطرة الاستعمارية الخارجية. لكن فكر هذه المدرسة فقد كفاءته التطبيقية وعجز عن مواجهة المشكلات التي أفرزتها مسيرة التطور، فبدأت إرهاصات ولادة الفكر التقليدي الذي يعيد ترتيب دور الدولة.
- **المدرسة التقليدية (الكلاسيكية):** يجمع مفكرو هذه المدرسة على مبدأ سيادة الحرية الاقتصادية، وعدم تدخل الدولة، وحصر دورها في الوظائف والخدمات التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها. وحدث نوع من إعادة الترتيب لدور الدولة على المستوى التطبيقي، إذ تقلص دور الدولة الاقتصادي على المستوى الداخلي، بحكم انهماكها في السيطرة الاقتصادية على المستوى الخارجي. لكن التطورات الاقتصادية الداخلية ومستجدات العلاقات الاقتصادية الخارجية أثبتت فشل آلية السوق لوحدها، ومن أشهر الأزمات المتولدة عن ما سبق أزمة الكساد الكبير 1929-1932، إذ عجز الفكر الكلاسيكي عن إعطاء تفسير واضح لتلك الأزمات، ولم تكن أدواته قادرة على التخفيف من حدة المشاكل، فكانت هذه الأوضاع البداية لظهور فكر جديد.
- **المدرسة الكينزية:** رفض كينز وأتباعه مبدأ اليد الخفية، ومن هنا تأتي أهمية التدخل الحكومي لتصحيح عدم التوازن من خلال سياسة الاستثمار والسياسة المالية والنقدية. ترافقت السياسة الكينزية مع تطورات وأوضاع سهلت من إعمال مبادئها في الواقع، والمبالغة في تطبيقها في إطار دولة الرفاهية، والتي فضلا عن المهام التقليدية أصبحت تهتم بالتقدم الاجتماعي وحيوية النظام الاقتصادي. ورغم الدور المتعاظم للدولة حدث تصادم بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتنامت الاختلالات بينهما، وعجزت المدرسة الكينزية عن تفسير إخفاق الدولة وإعادة التوازنات المطلوبة.
- **المدرسة الماركسية:** عرفت الماركسية الدولة بأنها جهاز سيطرة نخبوية تمارس وصايتها على المجتمع باسم حماية الطبقة العاملة، فأصبحت متحكمة في الاقتصاد والسياسة والمجتمع، وحلت محل السوق والقطاع الخاص. دولة الاشتراكية ازدادت توسعا وتضخما، وأضحت متحكمة في السلطة والثروة وتمارس كافة أشكال الاستغلال والتحايل والوصاية باسم المصلحة العليا، وانعكس

ذلك في ضعف أدائها، وعجزها عن التحكم في حركية الحياة الاقتصادية، فانهار الفكر الماركسي تحت ضغط الواقع.

- **الفكر الليبرالي الجديد:** تجدد الفكر الليبرالي عبر تياراته العديدة التي تشترك جميعا في التركيز على تحجيم دور الدولة في الحياة الاقتصادية، وحصر تدخلها في الحدود الدنيا، وإعطاء الدور الحيوي للقطاع الخاص. هذه الفلسفة الليبرالية الجديدة أعادة ترتيب دور الدولة بعد أن قامت بدورها الاستراتيجي في إعمار أوروبا وتنميتها، أضحى دور الدولة أكبر وأخطر لأنها تنتقل من أشكال التدخل التقليدية إلى آليات التدخل الاستراتيجي للهجوم الاقتصادي لإعادة اكتساح المستعمرات السابقة وضمان مكانة معتبرة ضمن كوكبة الدولة القوية لاقتسام منافع العولمة التي من خلالها يتم توزيع تكاليف تقدمها على البلدان النامية؛ مما يساعدها على التخفيض من حدة الأزمات التي تعانيها اقتصاداتها. وإلى جانب ذلك عرفت الليبرالية نموذجا آخر هو "اقتصاد السوق الاجتماعي" الذي يتميز بمبدأين أساسيين هما[1]:
- قيام حركية الاقتصاد على السوق التي يتعين أن يتوفر لها أكبر قدر من الحرية؛
- أن تضمن الدولة التوازن بين عمل السوق والمقتضيات الاجتماعية.

إن هذا الاهتمام المتجدد بدور الدولة اليوم نبع من أحداث مثيرة في الاقتصاد العالمي، كالتكامل العالمي للاقتصاديات، وانتشار الديمقراطية، وأسفر ذلك وغيره إلى تغيير جوهري في البيئة التي تعمل فيها الدولة، والتساؤل عما ينبغي أن يكون عليه دور الدولة. إن ما يمكن استنتاجه من رؤية أهم المدارس الاقتصادية لدور الدولة ما يلي:

- الاختلاف بين المدارس في النظرة إلى دور الدولة في الحياة الاقتصادية؛ مما يؤكد عدم وجود إطار نظري موحد؛
- الرأسمالية في علاقتها مع الدولة مرت بثلاث مراحل: الرأسمالية في مواجهة الدولة، الرأسمالية المحجمة من قبل الدولة، حلول الرأسمالية محل الدولة. وهذا تحليل غير مستقر، وبالتالي غير موضوعي لدور الدولة والقطاع الخاص، كما لا يمكن الاسترشاد به واستنتاجاته في واقع البلدان النامية التي تعاني من مشكلات متعددة؛

[1]– جمال لعمارة، **اقتصاد المشاركة نظام اقتصادي بديل لاقتصاد السوق نحو طريق ثالث**، مركز الإعلام العربي، مصر، 2000، ص. ص 64، 65.

- فكر يتسم بخصوصية الزمان والمكان وخصوصية الظروف والأوضاع، وخصوصية الهوية والقيم الثقافية الغربية بشكل لا يحقق التوازنات المطلوبة داخل المجتمع.

مما سبق، فإنه يقتضي فهم طبيعة دور الدولة سيما في الحياة الاقتصادية في التجربة الحضارية الإسلامية لتصور الدور الذي يجب أن تقوم به الدولة في ظل الظروف الحالية.

2- دور الدولة في الحياة الاقتصادية في التجربة الحضارية الإسلامية:

تعد التجربة الحضارية الإسلامية رائدة في مجال التأصيل الفكري والتجسيد الواقعي للدور المتميز للدولة في الحياة الاقتصادية في اليوم. فرغم بساطة الحياة الاقتصادية بالمقارنة مع تعقيداتها العالية، فقد قامت الدولة منذ نشأتها بانتهاج مذهب اقتصادي متميز، ويبرز ذلك من خلال توضيح بعض جوانب الدور الذي قامت به الدولة في الحياة الاقتصادية كما يلي[1]:

- قامت الدولة بدور أساسي فيما يتعلق بتوجيه وتنظيم القوى المختلفة المتفاعلة في الميدان الاقتصادي، فكانت أول دولة ألغت أشكال التمويل القائمة على الأسس الاستغلالية الربوية، وأقامت نظم التمويل القائمة على المشاركات، ونظمت المعاملات التجارية بحيث قللت حلقات الوساطة الاستغلالية وأنشأت الحسبة؛
- عملت الدولة منذ نشأتها على تجسيد القواعد التي ترشد عملية استخدام الموارد المجتمعية، عن طريق التأكيد على حرية التملك ورعاية وحفظ الأموال الخاصة والعامة، والتحفيز على الاستثمار، والتشجيع على الإنتاج. كما عملت الدولة على إعادة توزيع الدخول والثروات بصورة إجبارية بواسطة الزكاة الذي أحدث عملية تحريك في بنية الطلب، وإعادة توزيع الدخول والثروات بطريقة غير مباشرة عن طريق الدور الذي قامت به مؤسسة الأوقاف التي أقامتها الدولة لتعبئة الموارد التكافلية اللازمة لتمويل جزء من الخدمات العامة؛
- لعبت الدولة الإسلامية دورا مهما في مجال ضمان توالي الحركية الاقتصادية واضطرادها؛ بمعنى أنها لم تكن فقط حارسة بل كانت متدخلة في الحياة الاقتصادية سواء في أوقات الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية أو في الأوقات العادية؛

[1]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص. ص. 548- 552.

- قامت الدولة في ظل التجربة الحضارية الإسلامية منذ البداية بالعمل على حماية تجارتها الخارجية لضمان تدفق السلع والخدمات من وإلى الاقتصاد الوطني، من خلال اعتماد نسبة رسوم مماثلة، وتخفض تلك الرسوم إذا ما تعلق الأمر بتمويل السلع المحلية بالسلع الغذائية الضرورية. وكانت الدولة معنية بتوفير الأمن لحركة المبادلات التجارية حفاظا على الطرق التجارية الهامة للديناميكية التجارية بين الدولة والعالم الخارجي، وقد انعكس هذا على حركية النشاط الاقتصادي فتطورت الحرف والمهن والصناعات وبعض الزراعات.

إذن، هذه الرعاية من قبل الدولة آنذاك تدل على كيفية التدخل في الحياة الاقتصادية، والتي مازالت تكتسب أهمية أكبر في عصرنا الحاضر؛ فهي تجربة حضارية إسلامية ثمينة على المستويين الفكري والتطبيقي.

ثانيا: دور الدولة في التجارب العالمية

إن دور الدولة ورغم تباينه في أدواته وأشكاله يضرب بجذوره العميقة في أقدم العصور؛ فالدولة كانت وما زالت في كافة المجتمعات فاعل ملموس في الحياة، تتسع أو تنحصر تبعا لطبيعة المرحلة ولنوع النظم والمذاهب الاقتصادية، فأنماط الدولة وأبنيتها وممارستها وعلاقاتها بمجتمعاتها تختلف من مجتمع لآخر، ومن حقبة تاريخية لأخرى.

كما سبق، فإن الدولة لعبت دورا مهما في نشأة الرأسمالية وتطورها إلى رأسمالية متقدمة تحت رعايتها وفي ظل هيمنتها وسيطرتها، ونشأت الدولة وفقا للنموذج الاشتراكي لإقامة مجتمع متكامل. واستكمالا لما سبق هذه بعض التجارب العالمية في دور الدولة، الهدف منها التركيز على أكثر الجوانب أثرا وعمقا فيما أحدثته من تأثيرات في المجتمعات المعنية بها[1]:

1- الولايات المتحدة الأمريكية: اقتصاد السوق الفردي:

إن دور الدولة كالولايات المتحدة الأمريكية بحجم انتاجها واستهلاكها وسعة أسواق المال فيها وعظم تأثير الدولة في النشاط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي بما يتجاوز حدود الدولة وحدودها السياسية. يوصف النموذج الرأسمالي في الولايات المتحدة بأنه نظام لاقتصاد السوق الفردي. حيث ينصب التركيز على الفرد لا على الجماعة والأمة.

[1]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ص. 68-81.

وعلى ذلك انصبت مجهودات الدولة على عمليات تصحيح القوي الاحتكارية وحماية المنافسة، والدولة في كل أدوارها تستجيب للضغوط السياسية التي تمارسها قوي سياسية حقيقية، ولم ترى دوائر الأعمال مشكلة في تدخل الحكومة طالما أنه يحقق مصالحها وأهدافها. في الولايات المتحدة هناك ميول شديدة لتقليص تدخل الدولة، غير أن كثيرا من الإجراءات المتخذة تؤكد ان دور الدولة لم يتقلص.

2- اليابان: دولة الثقافة الصناعية:

ترتبط نظرية الدولة عند اليابانيين بنظريتهم في قدسية الإمبراطور. إن التطور الياباني مرتبط بدور الدولة في التمهيد للنهضة اليابانية. بدأت حركة التحديث الأولى عام 1868 بإصلاحات الإمبراطور "مايجي" الذي رفع شعار "دولة غنية وجيش قوي"، ونجح في ذلك بفضل تضافر الجهود بين القطاع العام والخاص، انطلاقا من قناعة قومية بأن تعاونهما معا يصبّ في مصلحة اليابان العليا. بعد الحربين العالميتين كان على اليابان أن تعيد النظر في تجربتها الأولى لتتبنى حركة تحديث جديدة في خدمة المجتمع وبعيدا عن أحلام النزعة التوسعية العسكرية. ويحول الدمار إلى معجزة اقتصادية باتت موضع اهتمام العالم كله، ويعود نجاح النهضة اليابانية حسب غالبية الدراسات إلى:

- كفاءة الإدارة الاقتصادية وصمودها أمام ضغط إدارة فاسدة؛
- التخطيط الاقتصادي طويل المدى، بالاعتماد في ذلك على نخب من أفضل اليابانيين خريجي الجامعات؛
- التخطيط بدقة لتطوير المجتمع في مختلف المجالات؛
- قبول القطاع الخاص رقابة صارمة تفرضها الدولة، ولعب دورا أساسيا في سياسة الدولة لتشجيع القطاع العام. وسمح ذلك بتنافس القطاعين معا على تطوير الاقتصاد الياباني وتجنب الأزمات البنيوية؛
- الدور الهام الذي لعبته الدولة في قيادة الاقتصاد، بالتوافق التام مع شركات القطاع الخاص؛
- الإصلاحات الإدارية أدت إلى اعتماد اللامركزية الإدارية، والتخفيف من حدة البيروقراطية، وتحديث الإدارة ومراقبة الفساد السياسي والمالي وغيرها؛
- الحضارة اليابانية تكره الأمر والنهي وتفضل التشاور والتراضي العام، فكانت القرارات تتحقق بالتراضي والالتزام دون شكليات من خلال التواصل المستمر بين الحكومة وقطاع الأعمال.

3- ألمانيا: اقتصاد السوق الاجتماعي:

إن التاريخ والفكر الاقتصادي الألماني كان متوافقين حول إعطاء دور كبير للدولة؛ ففكرة التدخل الحكومي كانت مقبولة في التطبيق العملي مثلما كانت مبررة على المستوى النظري، فقد شهدت ألمانيا أولى ممارسات دولة الرفاهية بل إنها ولدت فيها، ولما كانت الرأسمالية الألمانية ضعيفة فإنها في حاجة لمساعدة الدولة لكي تتمكن من اللحاق بالدول الأوروبية، فزال الفارق بين العام والخاص، وعملت الحكومة والقطاع الخاص معا لرسم الاستراتيجيات اللازمة للاستقلال الوطني. انتعشت الليبيرالية في ألمانيا لصالح بروز نظام جديد في إدارة الاقتصاد والدولة، يقوم على مفهوم يبتعد عن نظام الاقتصاد المخطط مركزيا وعن نظرية اقتصاد السوق بالمفهوم الليبيرالي، هذه النظرية السوق الاجتماعي تتفاعل في ظله قوى السوق بقدر المستطاع وتدخل الدولة حسب الضرورة، وذلك من مبدأ التكامل والكفاءة بين قوى السوق والعدل في توزيع الثروات وتسود فيها القيم الاجتماعية التي تؤكد وتثني على تجمعات الأعمال والمشروعات والمسؤوليات الجماعية والعمل كفريق والولاء للمؤسسة، وأن الفرد في جماعة يكون ناجحا باعتباره عضوا فاعلا فيها، وأن المشاركة في صنع القرار مطلوبة من أجل توسيع قاعدة أصحاب المصلحة في الشركات. وتمتلك الحكومة الألمانية حصصا أكبر في عدد كبير من الصناعات، وملكيته جزئية في البعض الآخر. ويعتقد أن على الدولة أن تضطلع بدور هام لضمان تمتع كل فرد بالمهارات اللازمة للمشاركة في السوق، فيمول التدريب الألماني اجتماعيا. وتعتبر سياسات الرفاه الاجتماعي جزء ضروري من الاقتصاد الألماني.

4- نمو آسيا: نموذج الدولة المحفزة

مازالت الهيئات الدولية والمسؤولون والاقتصاديون في الغرب يكررون إعجابهم بنجاح بلدان شرق آسيا عموما، وبلدان النمور بشكل خاص، تختلف النمور عن بعضها عن البعض الآخر، والبحث عن الخصائص المشتركة يمهد لتفسير السبب وراء النجاح الباهر الاقتصادات النمور منذ أوائل عقد الستينات، إن الأسباب الدافعة وراء هذا النجاح:

- تراكم رأس المال البشري والمادي؛

- قدرة الدولة على التكيف والتعلم من أخطائها، وساهمت وعلى نحو بيّن بدعم التنمية وتسريعها، من دون أن تحل محل السوق بل كملته؛
- إعادة الاعتبار لفكرة الدولة ذات التوجه التنموي، من خلال شراكة كاملة مع القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية، والدولة ذات التوجه التنموي هي تلك الدول التي تؤسس شرعيتها على قدرتها على إطلاق عملية تنمية متواصلة، لا تقتصر فقط على الجانب الاقتصادي، بل أيضا احداث تحولات مهمة في النظام الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية المصاحبة لعمليات الانتاج.

إذن، هذه عوامل مشتركة ساعدت على تبلور الدولة التنموية في بلدان جنوب شرق آسيا، وهناك عوامل خاصة بكل دولة يمكن الاشارة إلى بعضها:

4-1 كوريا الجنوبية:

- نجحت في إصلاح زراعي جذري عزز عملية التنمية الصناعية؛
- تدخل الدولة لإقامة مشاريع وتقديم المساعدات، واتخاذ التدابير اللازمة في سوق رأس المال؛
- توجيه القطاع الخاص إلى النشاطات المستهدفة؛
- قيام الدولة بدور الإرشاد الاستراتيجي في توجيه في توجيه عمليات التنمية، وهو ما يسمى بالدولة المحفزة؛
- الاعتماد على سياسات صناعية انتقائية متقنة، تتغير بحسب مراحل التنمية، وتشجيع الإبداع الثقافي، وتحفيز عمليات البحث والتطوير، وتدعيم التعاون بين الوكالات الحكومية والجماعات والقطاع الخاص.

4-2 ماليزيا:

- على مدى عقد السبعينيات اتسع دور الدولة التدخلي؛
- الثمانينات أفسحت الدولة المجال للقطاع الخاص وتشجيعه وتحفيزه؛
- عقب الأزمة المالية التي ضربت اقتصادات جنوب شرق آسيا تمردت ماليزيا على قواعد العولمة وعدم الانصياع لبرامج صندوق النقد الدولي لإنقاذ اقتصادها؛
- والدولة مازالت تتدخل على نحو بارز في مجالات التطوير التقاني وأنشطة البحث والتطوير.

3-4 سنغافورة:

- تحتفظ الدولة بدرجة عالية من التحكم المركزي في الأسواق الدولية والمؤسسات الرئيسية لتحقيق الأهداف الرئيسية لعمليات التنمية؛
- تبنت مقاربة تقوم على أن الحكومة يجب أن تكون الموجه الرئيس في مجال تعبئة الموارد الاقتصادية من أجل التنمية، وتوجيه وترشيد المشروع في القطاع الخاص. إذ طوال المسار التنموي لسنغافورة لعب التخطيط المركزي دورا مهما وفاعلا في توجيه وقيادة عمليات التنمية في سنغافورة؛
- احتفظت الدولة مع مواطنيها بعقد اجتماعي يشكل عنصر التوازن والاستقرار الاجتماعي.

5- الصين:

انطلقت الصين في ظل حضارة تنافس الزمن في عمقها وأصالة قدمها. تجربة ناجحة من التراث الذي لا يمكن الاستهانة به، أعطت للعالم نموذجا تنمويا عملاقا جديرا بالتحليل والتقدير. وأضاف مثالا للأمل لدول العالم الثالث. نقطة البداية في الصين هي الإقرار والاعتراف بأن هناك خطأ ما يجب إصلاحه، ويكمن نجاح الصين في اهتمامها بالإنسان والعلم والعمل والإيمان في ظل ولاء وانتماء وإخلاص الشعب والحكام، لها يد عاملة، بها مزايا الكثرة العددية والمهارة اليدوية وطاقة ابتكارية وإبداعية، تمتلك الصين مخزون هائل من الموارد الطبيعية، وقد قامت بالتوظيف الأمثل للطاقات البشرية والطبيعية، واتخذت الصين منحا متدرجا من أجل الصعود وليس من خلال أسلوب القفزات أو اختزال المراحل.

إن الصين اتبعت أسلوب العمل الجاد وتصحيح مسار التطبيق لواقع التجربة بعيدا عن التقليد الأعمى للنموذج الغربي، بل تغلبت على منعرجات صعبة وضعت في طريقها، وقامت بتغيرات هيكلية ضخمة وتحولات اقتصادية؛ عملاق نما في استقلالية دون انغلاق، بعدما برعت بشكل غير مسبوق في توظيف نظامها الاقتصادي.[1]

[1]- ابراهيم الأخرس، **أسرار تقدم الصين، دراسة في ملامح القوة وأسباب الصعود**، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص. ص 6-9.

خرجت الصين من الاقتصاد المخطط مركزيا إلى الاقتصاد القائم على السوق، وقد فطنت وأدركت أن السوق لا يعني أن يتقلص دور الدولة، وهناك حقيقة أن الحكومة الصينية غالبا ما كانت هي القوة وراء تحقيق النجاح في بداية الثمانينات. أضافت الصين بعدا جديدا لدور الدولة؛ فهي ترى أن تدخل الدولة تدخلا جوهريا من شأنه أن يدعم التطور من خلال:[1]

- القيام بدور تكميلي في العملية الإنتاجية بإبقاء الدولة على ملكية بعض المشروعات الاستراتيجية والتي تحقق لها نقاط جوهرية، مثل الصناعات العسكرية، البرنامج النووي، والتي تهدف إلى حماية الأمن القومي، واستراتيجية حماية الأفراد من الاحتكارات التي تمارسها الشركات متعددة الجنسيات والقطاع الخاص؛
- القيام بدور فاعل بين القطاع العام والخاص في مجالات مثل: تشييد البنية الأساسية والمرافق العامة في الدولة، والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي، وتوفير القدر الكافي من السلع والخدمات الأساسية، وتوفير القدر الأكبر من المعلومات عن الأسواق المحلية والإقليمية للمصدرين والمستثمرين خاصة، ووضع النظام القانوني والمؤسسي الحاكم، المساهمة في تطوير الأنشطة التكنولوجية، وإصلاح الخلل في الاقتصاد في ظل إلغاء التشوهات السعرية، إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات محدودة الدخل؛
- القيام بدور فاعل في ظل التحول نحو القطاع الخاص من خلال حماية الصناعات الناشئة، وأن يكون تدخل الدولة محكوما بنتيجة المنافسة المحلية ومرنا ومعتدلا لمنع الاحتكار وإلغاء صور الدعم اللاّمبرر، وإصلاح الهياكل والأطر المالية والنقدية، وتنفيذ السياسات التي تخدم استقرار الاقتصاد العام، والاستفادة من الانفتاح وجذب العناصر الذكية، والاستثمار في مجال التعليم، وإعادة هيكلة المنشآت المملوكة للدولة.

وعليه، نموذج الصين رائد وضح أن الشعوب هي التي تصنع الفوارق، يجب الأخذ منه ما يتوافق مع ثقافتنا وحضارتنا.

[1]– إبراهيم الأخرس، المرجع السابق، ص. ص 173– 176.

6- دول العالم الثالث:

إن الدولة في العالم الثالث شكلها قد تباين ما بين دولة ما قبل الاستقلال وما بعده، فلم تحظى بمجال تاريخي كاف للتحول كما حظيت به باقي الدول، أقام النظام الاستعماري مجموعة من الأنظمة والهياكل (الشرطة، الجيش، الخدمة المدنية، القضاء) ذات التركيبة المتقدمة نسبيا شكلت أدوات لخدمة مصالح القوى الاستعمارية، سميت بعد الاستقلال بالإرث الأبيض، إلى جانبه إرث أسود تمثل في اقتصادات مشوهة، فضلا عن استمرار ارتباطها بالمراكز الإمبريالية بالعديد من الآليات تبقيها في وضع التبعية، فضلا عن هذا اتسمت المؤسسة المدنية بالضعف والتقليدية وغياب الديمقراطية، وسيادة قيم تحابي الركود وتعكس حالة التخلف التي يعيشها المجتمع. وفي محاولة لتعزيز الاستقلال السياسي بالاستقلال الاقتصادي بدأت الدولة بإحداث التنمية الشاملة المستقلة، لإحداث تغيرات عميقة في كل نواحي الاقتصاد والمجتمع.[1]

إذن، الدول وبغض النظر عن طبيعة نظامها الاقتصادي والتي أدركت أن قيام الدولة بدور تنموي ضرورة لا جدال فيها، وإن المتغير هو مدى هذا الدور حسب الظروف والمستجدات هي دول متقدمة. أما الدول التي صوّر لها أن التقدم يقتضي تنازل الدولة عن أدوارها التنموية للقطاع الخاص هي دول متخلفة.

ثالثا: دور الدولة في إطار المستجدات

إن تحديد دور الدولة وحدود تصرفاتها يتوقف على دراسة الحريات العامة والدستورية، وحول تحليل وظائف اقتصاديات السوق ومتطلباتها.

كما سبق، فإن في النظم الرأسمالية ساد الاعتقاد بأن المصلحة الخاصة هي تعبير عن مصلحة المجتمع، والمجتمع هو الدولة، والفرد عندما يسعى إلى مصلحته الخاصة وهي الربح في إطار المنافسة الحرة فهو يحقق في ذات الوقت مصلحة المجتمع. أما في ظل الأنظمة الاشتراكية فقد سادت فكرة التطابق بين الدولة والمجتمع، وأن كل ما يتعارض مع مصلحة الدولة مخالف لمصلحة المجتمع، والدولة هي المجتمع والمجتمع هو الدولة.

إن طرح النظامين الرأسمالي والاشتراكي يتطلب بداية التمييز بين الفرد، والمجتمع، والدولة. من السهل معرفة المقصود بالفرد في إطار المجتمع، والأخير يشمل مجموعة الأفراد الذين يتكون منهم

[1]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ص. 67-68.

المجتمع، وللمجتمع متطلبات اقتصادية لا يستطيع فرد أن يقوم بها، وإنما هي مسؤوليات الدولة، والأخيرة تم التوصل أنها السلطة السياسية والقانون المنظم، وهي مجموعة من المؤسسات والأنظمة القانونية تمتلك سلطة الإجبار والمشروعية. إن التمييز بين الفرد والمجتمع والدولة يقتضي التفرقة بين السياسة والاقتصاد والأخلاق[1]:

السياسة: تعني السلطة وهي القيادة وواجب الطاعة وأسلوب التنظيم واستخدام سلطة الإكراه وتلك هي مسؤولية الدولة؛

الاقتصاد: يعني العائد والبحث عن الربح، ووسيلة ذلك هي حرية التبادل والسوق، والفرد هو الذي يتميز بالبراعة في البحث عن الربح؛

الأخلاق: فهي من ناحية معنوية تخضع لمجموعة من القيم الدينية، أو غيرها من القيم المنظمة للسلوك الطبيعي، وهي التي تميز بين ما هو حسن وما هو سيئ.

إذن؛ إذا كانت السياسة تحتاج إلى سلطة الإكراه فإن الاقتصاد يحتاج إلى المنافسة والسوق، أما القيم الأخلاقية فهي أساس التضامن والتماسك بين أفراد المجتمع.

إن التمييز بين الفرد والمجتمع والدولة يهدف إلى أفضل تعبئة للطاقات الانتاجية في الدولة والإدارة الرشيدة لشؤون الحكم، وذلك من خلال تحديد مجالات النشاط والعمل لكل من القطاع الخاص (الفرد) والدولة لتلبية احتياجات المجتمع[2]:

الحكومة: تعمل على ضمان الحرية السياسية والاقتصادية، من خلال إيجاد إطار قانوني لتنظيم السوق والرقابة عليه وحماية حقوق الملكية؛

القطاع الخاص: يقوم بالأنشطة الاقتصادية التي تعمل بكفاءة في ظل اقتصاديات السوق والمنافسة؛

المجتمع: يحتاج إلى تنمية الموارد البشرية عن طريق الاهتمام بالتعليم والصحة والمرافق الأساسية كالكهرباء والمياه والطرق ووسائل الاتصال وغير ذلك، في إطار من الأخلاق الدينية التي تحقق تماسك وتضامن المجتمع.

---

[1]– ماهر ظاهر بطرس، **دور الدولة في ظل اقتصاديات السوق**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص. ص 4–5.

[2]– ماهر ظاهر بطرس، المرجع نفسه، ص5.

ولذلك من الضروري، بل ليس من المستغرب أن تعود البلدان إلى وضع الدولة تحت المجهود، والتساؤل عما ينبغي أن يكون عليه هذا الدور، حتى تصبح شريكا أكثر مصداقية وفاعلية في تنمية بلدها، هذا الانشغال الأساس يرجع إلى استراتيجية ذات شقين:[1]

أولهما: التوفيق بين الدولة وقدرتها، ويتطلب الأمر الحسم في اختيار ما ينبغي علمه، كما يتطلب اختيار كيفية عمل الأشياء بما يتلاءم وظروف كل بلد. فإذا كانت المهمة الأولى للدولة هي ضمان الأساسيات. فإن هناك رؤية جديدة تتضح بشأن المزج المناسب بين أنشطة السوق وأنشطة الحكومة في تحقيقها بشكل تتكامل فيه الأسواق والحكومات.

ثانيهما: زيادة قدرة الدولة عن طريق بعث الحيوية في المؤسسات العامة، من خلال توسيع المشاركة، واستخدام اللامركزية، تغيير الحوافز التي تعمل فيها الدولة ومؤسساتها.

المطلب الثالث: الأنشطة التي تمارسها الدولة

تتحدد الأنشطة التي تمارسها الدولة وفق رسالة الدولة، والتي يمكن صياغتها فيما يلي: "أن يكون المواطن هو محور التنمية، ليكون الإنسان هو الوسيلة والهدف في كافة مجالات وسياسات التنمية ومن جميع قرارات وحدات الجهاز الإداري لتوفر له كل مقومات الكرامة وتحقق له العدالة وتحميه من كل مصادر التسلط والهيمنة وتغلق مداخل الممارسات اللاإنسانية التي يمكن أن يتعرض لها"[2]. ينتج عن محتوى هذه الرسالة وجود خصائص وغايات، وكذا مجالات للأنشطة التي تقوم بها الدولة.

أولا: خصائص الأنشطة التي تمارسها الدولة

إن المحدد لسلوك القطاع الخاص هو الربح، أم الكثير من الأنشطة التي تقوم بها الدولة تبتعد عن المعايير الاقتصادية تحقيقا لأهداف اجتماعية وتحقيق التوازن بين المصالح المتناقضة. تتميز الأنشطة التي تقوم بها الدولة بخصائص تحول دون صلاحية القطاع الخاص لإشباعها، وهي:[3]

1- **الاحتكار:** تحتاج بعض السلع والخدمات إلى أن يتم إنتاجها في إطار ما يسمى بالاحتكار الطبيعي، حيث لا يصلح نظام المنافسة في إطار السوق لإنتاجها، ومن أمثلتها شبكات المياه والصرف

[1]- جمال لعمارة، مرجع سابق، ص. ص 65- 66.

[2]- ماهر ظاهر بطرس، مرجع سابق، ص. ص60-67.

[3]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص66.

الصحي وشبكات توليد الكهرباء. إن من الضروري تركيز الإنتاج في إطار منشأة واحدة تكون مملوكة للدولة أو على الأقل خاضعة لسيطرة وإشراف الدولة، وهذا لتعظيم الاستفادة من ظاهرة اقتصاد الوفرة، وأن هذه المشروعات التي تقدم مثل هذه الخدمات تحتاج إلى استثمارات مرتفعة، فضلا عن كونها هي المحرك الأساسي لعملية التنمية في البلاد النامية.

2- **الوفورات الخارجية:** إن الدولة تقوم بإنتاج سلع وخدمات تعتبر ضرورية للاقتصاد القومي على الرغم من أن معدل ربحيتها المالي قد يكون أقل بكثير من التكلفة المالية، وذلك لما تحققه من وفورات اجتماعية مرتفعة وهذا ما يسمى بالوفورات الخارجية، ويقصد بالأخيرة الآثار الاقتصادية التي تلحق إحدى الوحدات الاقتصادية نتيجة تصرف اقتصادي قامت به وحدة اقتصادية أخرى. والوفورات الخارجية قد تكون موجبة وقد تكون سالبة، ومن أمثلة الوفورات الموجبة ما قد يترتب على مد خط سكة حديد إلى منطقة نائية من تعمير لهذه المنطقة، وإمكان قيام مشروعات تستفيد من خدمات هذا الخط الحديدي دون أن تتحمل نفقات إقامته وتشغيله، ومن الأمثلة أيضا حالات إنشاء الطرق الكبرى والأنفاق والبحوث وغيرها. أما عن الوفورات السلبية فمن أمثلتها إلقاء المخلفات في النهر، إقامة مصانع القمامة والتي تحقق أضرارا بالبيئة المحيطة بها. وعندما تتحقق ظاهرة الوفورات، يفقد تخصيص الموارد أمثليته.

3- انتفاء عنصر المنافسة وعدم القدرة على استبعاد من لا يدفع مقابل الخدمة:

إن بعض الخدمات التي يجب على الدولة أن تقوم بها ويصعب التخلي عنها للقطاع الخاص تتميز بخاصية الاستهلاك غير التنافسي وعدم القدرة على استبعاد من لا يدفع مقابل الاستهلاك غير التنافسي وعدم القدرة على استبعاد من لا يدفع مقابل الاستهلاك أو الفائدة، وتتوفر هذه الخاصية عندما لا يقلل استهلاك البعض من قدرة الآخرين على استهلاك ذات الخدمة، وعندما يستطيع كل مقيم داخل الدولة الاستفادة من الخدمة ويستوي في ذلك من يدفع مقابل الاستفادة ومن لا يدفع هذا المقابل. ومن أمثلة ذلك استفادة المقيمين داخل الدولة من إقامة الجسور والطرق والسدود وإنارة الشوارع وخدمات الدفاع والعدالة. مثل هذه الخدمات تتسم بصفة عامة بأن تقديمها إلى مستهلك إضافي لا يكلف شيئا أو لا يكلف كثيرا، وأنها ضرورية للمستهلك ويصعب توفير البديل لها حيث يكون مرتفع التكلفة.

ثانيا: أهداف الأنشطة التي تقوم بها الدولة.

يعتبر توفير الخدمات الأساسية للمجتمع هو مبرر وجود الدولة، وقد صاحب ذلك جميع المجتمعات الإنسانية. الدولة تقوم ببعض الأنشطة للأسباب التي سبق إيضاحها وأيضا لتحقيق أهداف أخرى وأهمها تصحيح انحرافات السوق من سوء تخصيص الموارد، إلى سوء توزيع الدخل، كما قد يؤدي إلى عدم التوازن الهيكلي، ولا تستطيع قوى السوق أن تصحح نفسها، ومن ثم يجب على الدولة أن تتدخل لتحقيق الأهداف التالية[1]:

1- **التخصيص الأمثل للموارد:** إن السلع والخدمات التي تتميز بعدم القدرة على استبعاد من لا يدفع المقابل لن يقدم القطاع الخاص على إنتاجها، ولما كانت مثل هذه السلع والخدمات ضرورية للمجتمع ويرتبط بعضها بالبنية الأساسية للدولة فيجب على الدولة أن تتخذ قراراتها المتعلقة بتخصيص الموارد وإنتاجها. يتوقف اختيار حجم ونوعية هذه السلع والخدمات على طبيعة الأهداف المتوخاة من السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
2- **إعادة توزيع الدخل:** تعني عملية إعادة توزيع الدخل بواسطة الدولة، كل التعديلات التي تدخل على الدخول النقدية والدخول العينية، ويتحقق ذلك إما عن طريق السياسة المالية (الضرائب والإعانات)، وإما عن طريق توزيع الخدمات والسلع بالمجان أو بسعر أقل من سعر السوق، وإما عن طريق تدخل الدولة بسياسة تسعير بعض المنتجات وبيعها بأقل من السعر الاقتصادي. إن الدولة بهذا الهدف تضع الأفراد في مأمن ضد الفقر والمرض والبطالة، فيتحقق الاستقرار الاجتماعي.
3- **تحقيق الاستقرار الاجتماعي:** يؤدي نظام السوق إلى عدم توازنات هيكلية (تضخم، انكماش، بطالة)، تستخدم الدولة عدة سياسات لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ففي حالة التضخم قد تلجأ الدولة إلى الحد من الانفاق العام وإلى زيادة عبء الضرائب. أما في حالات الإنكماس تستطيع الدولة بسهولة أن تزيد من حجم الانفاق العام وتقلل من حجم الضرائب. ولمعالجة مشكلة البطالة ينبغي إيجاد فرص العمل بما يتناسب مع نوعية البطالة السائدة، وتحديد الحد الأدنى للأجور لضمان مستوى ملائم لدخول الطبقة العاملة.

وتوضيحا لما سبق، فيما يلي الأنشطة التي لا يجب على الدولة أن تتخلى عنها.

[1]- ماهر ظاهر بطرس، مرجع سابق، ص. ص.69، 71.

ثالثا: مجالات الأنشطة التي تقوم بها الدولة

تقوم أية دولة بوظائف متنوعة، ما بين سياسية وقانونية وأيديولوجية واقتصادية وثقافية، على الصعيد السياسي تكفل النظام الاجتماعي العام وتحقق الإجماع العام حوله، وسن التشريعات اللازمة لإقامة حياة اجتماعية داخلية والتعايش مع المحيط الدولي، والدفاع عن سيادتها ضد الإعتداء الخارجي والعبث الداخلي. تعد الوظيفة السياسية بذلك من أبرز وظائف الدولة، فهي من جهة تضبط التوازن للتكوين الاجتماعي وتماسكه، وتوفق بين الجماعات والطبقات المتصارعة للحفاظ على استقرار النظام. على الصعيد القانوني تحتكر الدولة حق التشريع وإصدار القوانين وتطبيقها حفاظا على الأمن والنظام. على الصعيد الإيديولوجي تقوم الدولة بإفراز الأفكار الأيديولوجية ونشرها والعمل على إدامة إطار الشرعية القائم. إن الوظيفة الاقتصادية هي الأظهر على غيرها من الوظائف تتصل بسن التشريعات الاقتصادية، تنظيم عمليات الإنتاج، ضمان حقوق الملكية وضبط عمليات الاستهلاك والتوزيع، تقديم بعض الخدمات في مجالات التعليم والصحة والتأمين والضمان الاجتماعي، رقابة وتوجيه وتنظيم الأسواق والتدخل فيها[1].

تتوزع وظائف الدولة على ما يأتي:[2]

1- **وظيفة التخصيص:** تتصل هذه الوظيفة بدور الدولة في توفير السلع التي تختلف منافعها الاجتماعية عن المنافع الخاصة، فهناك نوع من الخدمات العامة لا تشبع إلا عن طريق الانتاج العام مثل الأمن والدفاع والقضاء والتنظيم القانوني والقضائي والنظام الضريبي، وما عدا هذه الانواع تتمتع الدولة بمرونة أكبر في تقديم الأنواع من السلع والخدمات العامة. ولأن الأسواق في الاقتصادات النامية تتميز بعدم الاكتمال وفقدان الحوافز القوية لتخصيص الموارد على نحو كفوء، ينبغي على الدولة أن تتولى دورا يكمل هذه النقائص.
2- **وظيفة التوزيع:** تتصل هذه الوظيفة بتوزيع الدخل والثروة، طالما أن السوق يفشل في تقديم توزيع عادل لهما، ولهذا لا مفر من التدخل الحكومي لتحقيق المزيد من العدالة التوزيعية. ليس هناك تحديد مطلق لمعنى العدالة التوزيعية، فهي في صميمها قضية أخلاقية وإن جاءت نتيجة ممارسات اقتصادية، كمفهوم عام فإن العدالة التوزيعية هي تضييق الفجوة بين أفراد المجتمع، بحيث لا تضعف الحوافز الاقتصادية ولا تكرس الإجحاف والظلم الاجتماعيين، تمتلك الدولة أدوات اقتصادية وسياسية

[1]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ص. 42- 42.

[2]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، المرجع نفسه، ص. ص. 44-61.

لتحقيق العدالة التوزيعية يأتي في مقدمتها الأدوات المالية كالضرائب، ومنح إعانات للعائلات منخفضة الدخل وغيرها.

3- **وظيفة الاستقرار**: تتعلق هذه الوظيفة باستخدام السياسات المالية والنقدية لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية التي تشمل العمالة الكاملة واستقرار الأسعار والنمو الاقتصادي والتوازن الخارجي. لتحقيق هذه الوظيفة تمتلك الدولة جملة من الأدوات الاقتصادية التي تتضمن سياسة الإنفاق والسياسات الضريبية والسياسات التي تسهل في عرض النقود وغيرها.

4- **الوظيفة التنموية**: التنمية عملية شاملة تعني بالإنسان مثلما تعني بتحسين الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية...، كانت ولا زالت الدولة تضطلع بمهمة تحقيق التنمية خاصة في البلدان ذات التوجه الاشتراكي، وبدرجة أقل في مجموعة البلدان التي استهدفت تشجيع التنمية الرأسمالية. وعموما مهما اختلفت الآراء يعتبر دور الدولة ضروري لتحقيق التنمية، والتي تتطلب مستوى معين من تطور الأسواق، والمؤسسات الخاصة، وضرورة إعطاء القطاع العام دورا مهما.

ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث أن الدولة هي الإرادة العامة المنظمة، تقوم على المؤسسات وعملها تنظيم وتحقيق أهداف المجتمع التنموية وتعظيم مصالحه. تتميز دولة التنمية بخصائص؛ فهي دولة للمجتمع قائمة على المشروع الحضاري، وعلى أساس من القدرة والكفاءة، مع مراعاة القيم المجتمعية. بتتبع تطور دور الدولة الاقتصادي في التجربة الغربية تم التوصل أنه لا يوجد إطار نظري موحد وعام لهذا الدور، عكس التجربة الحضارية الإسلامية التي جسدت في الواقع الدور المتميز للدولة في الحياة الاقتصادية، وكانت رائدة في مجال التأصيل الفكري. وبإلقاء الضوء على دور الدولة في بعض التجارب العالمية، ثبت أن الدولة في الدول المتقدمة قامت بدور تنموي فعال ساهم في تقدمها، ومازالت تقوم بذلك، أما دول العالم الثالث فهي مكبلة بقيود الدول المتقدمة تحاول إحداث تنمية شاملة مستقلة. وإن تحديد ما ينبغي أن يكون عليه دور الدولة يتطلب التمييز بين الفرد والمجتمع والدولة؛ لتحديد مجالات النشاط لكل من القطاع الخاص (الفرد) والمجتمع والدولة حتى تكون الأخيرة شريكا أكثر مصداقية وفاعلية في التنمية. تتميز الأنشطة التي تقوم بها الدولة بخصائص تحول دون صلاحية القطاع الخاص لإشباعها؛ فخصائص وأهداف الأنشطة التي تقوم بها الدولة يجعل وظائفها تتوزع بين وظيفة التخصيص، ووظيفة التوزيع، ووظيفة الاستقرار، التي تصب جميعا في خدمة الوظيفة التنموية للدولة.

المبحث الثاني: الدور التنموي للدولة

تعد الوظيفة التنموية من أهم وظائف الدولة؛ ولأن المشكلة التنموية تتمثل أساسا في انخفاض المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمجتمع معين. ولذلك فإن التنمية مفروض أن تعمل على تغيير أو علاج أو تحسين الجانبين السابقين وما يتعلق بها من مجالات.

ساد اعتقاد بأن عملية التحرر الاقتصادي سوف تؤدي إلى انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية أو أن يكون دورها هامشي أو محدود؛ لكن الواقع أثبت العكس، فما هو الدور التنموي الاقتصادي للدولة؟ وما هي آثاره على الدور الاجتماعي؟ وكيف يؤثر كل ما سبق على الدور التنموي للدولة في الدول النامية؟

المطلب الأول: الدولة والتنمية الاقتصادية

إن النظام الاقتصادي لأي دولة إنما يتحدد بمدى تدخلها في المجال الاقتصادي، فما هو الدور الذي يجب أن تلعبه الدولة في الاقتصاد؟.

أولا: الدور الاقتصادي للدولة في الفكر الاقتصادي

كما سبق اختلفت الآراء حول دور الدولة في التنمية الاقتصادية في أوساط الاقتصاديين وأصحاب القرار الاقتصادي، وانقسم هؤلاء بين معارضين ومؤيدين، ولكل فريق منهما حججه، وتيار وسطي، وللإسلام موقف. وهنا سيتم التركيز على الدور الاقتصادي للدولة في كل تيار.

1- التيار الفكري الرافض لتدخل الدولة في الاقتصاد:

تمثل المدرسة الكلاسيكية الجديدة (الليبيرالية) الفريق الرافض للتدخل، أي أن القوانين الاقتصادية تشبه قوانين الطبيعة، وبالتالي أي تدخل للإنسان يعرقل تلك القوانين. تستند إلى مجموعة من الفروض أهمها: اقتصاد سوق خالي من التدخل، كمال الأسواق، وتوافر المعلومات، وانسجام مصلحة الفرد مع المصلحة العامة، واستقرار العلاقات السياسية الخارجية، توفير المناخ الملائم للمنافسة والشفافية. وبمعنى آخر دور الدولة عند الليبيراليين يكمن في[1]:

[1] -Michel Biales et Rémi Leurion et Jean-Louis Rivaud, **L'essentiel sur l'économie**, 4eme édition , Berti Edition, Alger, 2007, p.88.

- تسهيل سيرورة النشاط الاقتصادي الخاص من خلال تقديم مجموعة من الخدمات الضرورية لتشجيع المبادرات الفردية كالأمن والعدالة والبنية التقنية؛
- تصحيح اختلال الأسواق الناتجة عن نشاط القطاع الخاص من خلال إقامة شروط المنافسة الكاملة، وإقامة سياسات اجتماعية؛
- يرى أنصار الدولة الحيادية أن هناك عدة مبررات تدفع إلى اتباعه أهمها[1]:

- زيادة دور الدولة الاقتصادي يؤدي إلى إلغاء أسعار الوق وإلغاء الدور الاقتصادي للسعر، ويكون نشاط المؤسسات غير مراع لاحتياجات السوق، ويتحدد بقاء المؤسسات لا بنتائجها الاقتصادية، بل بقدرات إدارية بعيدة عن الرشد الاقتصادي؛
- الثورة الالكترونية وتأثيرها على تطور وسائل الاتصال، ما جعل الدولة تفقد وسائل مراقبة الإقليم من الناحية الاقتصادية؛
- زيادة نفوذ ووزن المنظمات الاقتصادية العالمية في وضع السياسات الاقتصادية للدول النامية بشكل تجاوز منطق المشورة إلى درجة الإلزام.

2- التيار الفكري المؤيد لتدخل الدولة:

إن النهج الليبيرالي لم يستطع توفير الحلول اللازمة للأزمات الاقتصادية العالمية التي حدثت في العشرينات والثلاثينات من القرن الماضي؛ مما تطلب بدائل لها حتى لا تقع الاقتصاديات الغربية في الاشتراكية قبل الحرب العالمية الثانية ظهر التيار المؤيد لتدخل الدولة وعلى رأسه "جون مينارد كينز".

يستمد هذا التيار المؤيد لتدخل الدولة أفكاره من النظرية الماركسية؛ فهو يضع نموذج للتنمية يرتكز على الاعتماد على الدولة من خلال إنشاء مؤسساتها الاقتصادية العمومية، وحماية الاقتصاد. إن أفكار هذا التيار قد ساهمت في بروز تيار جديد في الفكر الاقتصادي سمي بتيار العالم الثالث، الذي ركز أكثر على مكانة ودور الدولة في التنمية.[2]

---

[1]- وليد عبد الحميد عايب، **الآثار الاقتصادية الكلية سياسية الانفاق الحكومي: دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية**، مكتبة حسين العصرية، لبنان، 2010، ص. ص. 35-56.

[2]- عيسى مرازقة، **القطاع الخاص والتنمية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007، ص.189.

توجد العديد من المبررات التي تؤيد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي"[1]:

- السوق عاجز عن إعطاء إشارات سعرية ملائمة؛
- السوق عاجز عن تحريك الموارد من استخدام لآخر بسبب عدم قدرته الدائمة على تزويد المتعاملين بالمعلومات الكافية؛
- الدول النامية لا تتوفر على أسواق عميقة وواسعة بشكل كاف؛
- الدول التي تعتمد في صادراتها على المواد الأولية تواجه تقلبات كبيرة في وضعها التجاري بالمقارنة مع الدول التي لها قاعدة صناعية كبيرة ومتنوعة.

مما سبق، يمكن القول أن هناك العديد من الوظائف التي يجب أن تقوم بها الدولة والتي لا يمكن للقطاع الخاص القيام بها حتى في البلدان التي يطغى عليها نظام اقتصاد السوق، وأهمها[2]:

- توفير البنية الأساسية القانونية والمادية؛
- تخصيص الموارد بين القطاعات الاقتصادية عند فشل آلية السوق، عن طريق برامج الاستثمار أو الانفاق العام والتحويلات الاجتماعية والإجراءات التنظيمية؛
- تصحيح الاختلالات في توزيع ثروات المجتمع بين أفراده وأجياله ومناطقه، ويتحقق ذلك باستخدام الدولة لسياسات الضرائب والضمان الاجتماعي والتأمينات والتحويلات الاجتماعية وتوزيع الخدمات العامة والانفاق العام؛
- تخطيط السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصادي الكلي، السياسة النقدية والسياسية المالية وسياسات التشغيل والتجارة الخارجية وأسعار الصرف وغيرها، ...

3- التيار الفكري الداعي إلى التكامل بين الدولة والسوق:

لمعالجة المصاعب الاقتصادية التي عرفتها أغلب الدول النامية خلال ثمانينات القرن العشرين تم اللجوء إلى برامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من المؤسسات المالية الدولية، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية، كما أن توالي أزمات النظام الرأسمالي أدى إلى بروز تيار ثالث يدعوا إلى التكامل بين دور الدولة وآليات السوق، وهذا التيار لا يرفض مبدأ التدخل الحكومي بل يعتبره عاملا

[1]- وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص. ص. 54-55.

[2]- جميلة معلم، **تجارب التنمية في الدول المغاربية والاستراتيجيات البديلة**: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة01، 2017، ص. ص. 49-50.

إيجابيا في أحيان كثيرة على الحياة الاقتصادية، ويؤكد في الوقت نفسه أن التدخل الحكومي الخاطئ قد تكون له آثار سلبية مدمرة.

يستند هذا التيار التكاملي إلى الأسس التالية:[1]

- إن تدخل القطاع العام في نشاط ما يستلزم أولا تحديد مواطن الفشل السوقي وثانيا إثبات أن القطاع العام له قدرة أكبر على القيام بالمهمة من القطاع الخاص؛
- إن مسألة الفصل بين ما يجب أن تقوم به الدولة وما يترك للقطاع الخاص مسألة نسبية وديناميكية تخضع لمنطق أن الضرورة تقدر بقدرها؛
- يمكن أن تتدخل الدولة من خلال تقديم سلعة أو خدمة بطريقتين: إما أن يكون هناك جمع بين الملكية والإنتاج (خدمات الدفاع، الشرطة، التعليم)، أو تقديم الخدمة من خلال الإشراف والتوجيه والدعم للقطاع الخاص؛
- لابد من التوفيق بين التدخل الحكومي لمعالجة الفشل السوقي وبين ضمان كفاءة هذا التدخل.

4- الدور الاقتصادي للدولة في المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي

تثمينا للتجربة الحضارية الإسلامية على المستويين الفكري والتطبيقي فيما يتعلق بدور الدولة في الحياة الاقتصادية، واستفادة من الممارسة الواقعية لدور الدولة في مسيرة التطور الحديثة في البلدان الغربية والشرقية، ومراعاة للنماذج الجديدة للنمو في بلدان شرق آسيا، تم التوصل إلى مجموعة من الأسس الموضوعية والمذهبية للتأكيد على ضرورة قيام الدولة بدور هام في الحياة الاقتصادية، أهمها ما يلي[2]:

- فشل السوق في تحديد التخصيص الأمثل وضعفها في تحقيق الحد الأدنى من التوزيع العادل للثروات والدخول، وعدم قدرتها على ترتيب الأولويات المجتمعية؛
- التدخل الكبير والواسع للدولة في الحياة الاقتصادية له انعكاساته السلبية على مستوى استخدام الموارد المجتمعية؛
- أهمية الحدية الاقتصادية والدور الإيجابي الذي يلعبه القطاع الخاص في ظلها؛

[1]- جميلة معلم، مرجع سابق، ص. ص. 53- 54.

[2]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص. ص. 552- 554.

- مكانة القطاع العام والدور الذي يلعبه وخاصة في الميادين التي يعجز القطاع الخاص عن ارتياداها؛
- أهمية التخطيط الاستراتيجي لتعبئة كافة الموارد ولحماية الاقتصاد الوطني ولتثمين علاقات التعاون الخارجي والشراكة الأجنبية؛
- تطور أزمة الاقتصاديات النامية وتزايد التحديات التنموية الداخلية والخارجية يتطلب مشاريع جادة للإصلاح والتغيير بعيدة عن التغيرات التي تحدث في بعض الدول المتقدمة التي تعمل على تغيير اتجاهات العلاقات الاقتصادية الدولية بما يخدم مصالحا القومية.

وعليه، لم يعد هناك خلاف بين الكتاب والباحثين على أهمية التدخل الاقتصادي للدولة في الدول النامية، إنما ينصرف الخلاف إلى مدى وحجم هذا التدخل ومجالاته، وطبيعة الوظائف التي تسند للدولة، وبالاستناد إلى الأسس التي تمت الإشارة إليها سابقا كمبررات لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، فإن الدولة في المنهج التنموي البديل تتكفل بالقيام بعدد من الوظائف الهامة، أهمها ما يلي:[1]

- توفير البنية الأساسية المؤسسية القانونية؛
- إقامة البنية الأساسية المادية؛
- تعبئة الموارد الاقتصادية وترشيد عمليات استخدامها؛
- تنظيم عمليات توزيع الثروات والدخول والتكاليف؛
- تفعيل الجهود التنموية المحلية بصورة تساعد على الانطلاقة الجادة والصحيحة لعملية التنمية الشاملة على كافة المستويات، وبصورة تساعد على الإنجاز للأهداف الكبرى لعملية التنمية، مع قيام الدولة بدور إقليمي وجهوي يساعد على تطوير أشكال التعاون وتثمين صيغ التكامل للوصول إلى بناء تكتلات اقتصادية وسياسية وأمنية؛ للتخفيض من هيمنة الدول المتقدمة والتقليل من مشروطيتها وانعكاساتها السلبية على الجهود التنموية المحلية والجهوية؛
- الحماية الاستراتيجية للاقتصاد الوطني والمشاركة الإيجابية في العلاقات الاقتصادية الدولية.

إن تحقيق ما سبق يتطلب وجود دولة مؤسسية لها مصداقيتها المجتمعية السياسية والاقتصادية والثقافية التي تؤهلها وتمكنها من القيام بوظيفتها الحضارية سيما على المستوى المحلي.

[1]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص. ص. 555-563.

ثانيا: أساليب الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي

بهدف تحقيق الرفاهية الاجتماعية التي تسعى إليها الدولة الحديثة، تعتمد على مجموعة من الأساليب بغرض التدخل في النشاط الاقتصادي[1]:

1- المرفق العام الاقتصادي:

هي المرافق التي تتخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد، تخضع لأحكام القانون الخاص في حدود كبيرة نظرا لطبيعة نشاطها، دون أن يمنع ذلك من خضوعها لأحكام القانون العام باعتبارها نوع من أنواع المرافق العامة. إنشاء مرفق عام يعني الاعتراف أن جهة الإدارة رأت أن هناك حاجة جماعية يقتضي تدخل الدولة لتوفيرها. تختلف أساليب إدارة المرافق العامة بحسب درجة تدخل الدولة. فيمكن أن يدار المرفق العام عن طريق الدولة سواء بواسطة الاستغلال المباشر أو الهيئات العامة، كما أن هناك أساليب مشتركة مقتبسة من قواعد القانون الخاص وهو عقد مشاطرة الاستغلال وشركات الاقتصاد المختلط.

2- العقد الإداري:

إن العقد الإداري يعد من أهم الوسائل التي تتدخل بها الدولة في النشاط الاقتصادي، حيث تحافظ على مركزها القانوني العام باعتبارها سلطة عامة، كما يمكنها ذلك بمواردها من إنشاء مرافق عامة، قد توكل إدارتها إلى الغير عن طريق عقود الامتياز وعقود البوت، وتعد بديلا مهما على خصخصة المرافق العامة.

3- التخطيط:

يعد تأطير النشاط الاقتصادي من أهم أساليب تدخل الدولة الحديثة في النشاط الاقتصادي، وذلك عن طريق إعداد خطة اقتصادية وإعداد الميزانية. توجد أربع مراحل يشملها التخطيط:

- **المرحلة الأولى:** وضع الخطة، وهي صياغة الأهداف الخاصة بالخطة ووضعها في صورة كمية، قد تقوم الحكومة بصياغة هذه الأهداف بنفسها أو تترك هذه العملية للقائمين بالتخطيط.

[1]- إدريس خبابة، **دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي، الآليات التخطيط التنظيم**، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص. ص. 12-159.

- **المرحلة الثانية:** إقرار الخطة، تقوم الحكومة والبرلمان بمهمة الموافقة على الخطة وإقرارها، وقد تدخل تعديلات عليها.
- **المرحلة الثالثة:** تنفيذ الخطة: تقوم الحكومة بتنفيذ الخطة بأجهزتها وأقسامها المختلفة.
- **المرحلة الرابعة:** متابعة الخطة، تتطلب متابعة الخطة وجود مجموعة من الخبراء والمحاسبين تقيم ما تم تنفيذه فعلا، وهذا بصفة دورية.

4- المساعدة العمومية:

تعد المساعدة العمومية من أقدم وسائل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي المساعدة العمومية هي كل عملية تقوم بها الدولة أو أحد هيئاتها تجاه مؤسسة وإن كانت عمومية، أين لا يكون الهدف تحقيق ربح مباشر أو كمي لصالح الدولة، ويكون له أثر كمي على حساب المؤسسة، وتستفيد المؤسسة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، كما قد تستفيد المؤسسة من تحسين الإطار العام لنشاطها أين يساعدها على تحقيق أهداف اقتصادية"[1]:

إن المساعدة العمومية قد تكون مقدمة من طرف الدولة أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية أو أحد اشخاص القانون الخاص مكلف بتقديم خدمة عامة، ورغم تعددهم إلا أنهم جميعا يهدفون إلى تحقيق المصلحة العامة. وإن أهم أشكال المساعدة هي المساعدة المالية، أو قد تكون في منح امتيازات السلطة العامة، أو من طبيعة مادية مثل تقديم الخدمات، الاستشارات، تقديم محلات، أو تخصيص التجهيزات لتقديم المساعدة.

5- ضبط النشاط الاقتصادي

لقد فرضت الأزمات الاقتصادية التي مرت بها دول العالم خصوصا الدول المتخلفة بفتح المبادرة أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ لتنظيم الحياة الاقتصادية، والتخلي عن فكرة التسيير المركزي للسوق، والتفكير في وضع ميكانزيمات وقواعد جديدة ضبط النشاط الاقتصادي، ويتجلى ذلك بظهور سلطات الضبط المستقلة.

[1]- إدريس خبابة، مرجع سابق، ص.140.

ثالثا: الدور الاقتصادي الجديد للدولة

إن الإشكالية اليوم لا تكمن في تدخل أكثر أو أقل للدولة، وإنما في إيجاد دور جديد للدولة من أجل التعامل مع التطورات المتسارعة للاقتصاد العالمي، والعمل من أجل تسهيل مهام المتعاملين الاقتصاديين للحصول على مكانة في الأسواق العالمية والمحافظة عليها بالتأقلم المستمر مع كل المتغيرات.[1]

إن بحكم الدور الذي قامت به الدولة تاريخيا في حياة المجتمعات، يمكن اعتبار ما يحدث من تطورات موجها لإعادة تحديد شكل العلاقة بين الدولة والاقتصاد، وعليه فإن المسألة لا تعد انسحابا للدولة من الحياة الاقتصادية، وإنما ممارسة لدورها بطرق وآليات جديدة تضمن رقابتها على مجريات الأمور في المجتمع؛ أي أن تكون قادرة على إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي داخل المجتمع. في هذا المجال وعلى سبيل المثال، تدخل أقل للدولة على المستوى الجهوي والمحلي وفي تسيير بعض المشاريع، وتدخل أكبر على مستوى مركزي في مجال التنظيم، وهو ما يسمى اليوم بالطريق أو النهج الثالث الذي يركز على آليات السوق وفي نفس الوقت الدور الكبير للدولة في مجال العدالة والأمن والتضامن مع مختلف فئات المجتمع؛ أي ليس المطلوب من الدولة أن تبدع، وإنما أن تتأقلم حول قواعد السوق المعروفة عالميا، وبالتالي فإن مهامها في هذا الإطار وأيا كان شكل نظامها الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي تتمحور حول التنظيم، الحماية والتنشيط والخدمة العمومية، رغم أن هذه المهام لا يمكن تجزئتها عن بعضها البعض، فهي كل متكامل، إلا أن توضيح كل واحدة ضروري من أجل فهم أكثر للمهام الجديدة للدولة في إطار المتغيرات الداخلية والخارجية، وهي كما يلي[2]:

1- دور الدولة كمنظم ومنشط في الحياة الاقتصادية:

يعتبر التنظيم أو التسيير المنسق للاقتصاد مهمة أساسية للدولة، تعتبر الأخيرة مسؤولة عن وضع الإطار القانوني لمباشرة كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية؛ فهي بهذا تعمل على توفير الشروط والضوابط للمتعاملين، ويتجه دورها أكثر إلى الإشراف والمراقبة للمتعاملين من أجل التقيد بهذه القوانين والقواعد العامة لممارسة أنشطتهم. ولأداء هذه المهمة هي مطالبة بوضع وسائل التنظيم والضبط والمراقبة والإعلام الضرورية التي تسمح بتنظيم وتصحيح مسار الأسواق، لكي تتطابق مع سياسة الدولة في التنمية، وبالتالي الانتقال من اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد القواعد الاقتصادية. مهام الدولة في الحياة

[1]- عيسى مرازقة، مرجع سابق، ص.192.

[2]- عيسى مرازقة، المرجع نفسه، ص. ص. 193- 204.

الاقتصادية أصبحت أكثر تعقيدا بإشرافها على تنظيم وتوجيه القطاعات الاقتصادية؛ أي القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التعاوني، تزداد هذا المهام تعقيدا نظرا للتنافس المتزايد على مستوى الأسواق العالمية والتغيير التكنولوجي المتسارع.

2- دور الدولة في الحماية والخدمة العمومية:

إن المقصود بالحماية هو قيام الدولة بتوفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية اللازمة للحفاظ على المجتمع وحمايته، من خلال وضع الحدود والقيود لضمان حماية المصلحة العامة. وإن هذا الدور في الدولة المعاصرة أصبح مميزا، نظرا لتزايد مجالات الخدمات الأساسية التي تقدم للمواطنين؛ مما يتطلب تحسين عمل مؤسسات الدولة على المستوى المركزي من أجل تلبية الاحتياجات الجماعية التي ازدادت كما ونوعا، كما يتعين على الدولة أن تتقرب أكثر من السكان من خلال ما يسمى بالجمعيات المدنية وأن تعمل على توسيع مشاركتهم وتعزيز اللامركزية، وبصفة عامة فإن التطورات أدت إلى التحول في وظائف الدولة في مجال الحماية إلى:

- تعزيز شبكات الحماية الاجتماعية؛
- توجيه الاستثمارات نحو مناطق معينة من خلال وسائل التحفيز؛
- تعزيز الهياكل القاعدية؛
- وضع مقاييس للسلامة الصحية؛
- وضع معايير التصنيع وتدعيم المؤسسات المكلفة بذلك؛
- تدعيم المؤسسات المكلفة بالبحوث؛
- تعزيز شبكات البنية الأساسية الاجتماعية كالتعليم والصحة؛
- حماية البيئة؛ باعتبارها متغير أساسي من متغيرات التنمية المستدامة.

أما في مجال الخدمة العمومية التي تعرف بأنها النشاطات المقامة بواسطة المنظمات العامة أو الخاصة والتي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وبمعنى آخر فهي كل نشاط يتم ضمانه تنظيمه ومراقبته من طرف الحكومات، لأنه أداة ضرورية لتحقيق وتطوير الاستقلالية الاجتماعية، وأنه ذو خصائص لا يسمح بتحقيقها إلا عن طريق تدخل السلطة الحكومية.

3- ضرورة بقاء الدولة كمنتج في بعض الأنشطة:

إن بقاء الدولة كمتعامل في الحياة الاقتصادية يعتبر ظاهرة عالمية، ولكن يجب أن تعيد تنظيم تدخلها، حيث توضح النشاطات التي يجب أن تنظمها، وتلك التي تترك للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي والنشاطات التي يمكن أن يشتغل فيها الكل. إن النشاطات التي تعتبر من مهام الدولة، غالبا ما تبرر الدولة بقائها فيها بكونها استراتيجية، وأن إمكانيات القطاع الخاص لا تسمح له بإنتاجها وتوزيعها كما ونوعا. إن هذا التنظيم الجديد. سيسمح للدولة بالتركيز على النشاطات التي ترى بأنها مهمة نظرا لتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

المطلب الثاني: الدولة والتنمية الاجتماعية

إذا كان دور الدولة في الحياة الاقتصادية يضل أمرا ضروريا، فإن دورها في المجال الاجتماعي يزداد أهمية إن لم يفقها.

أولا: مفهوم وأهمية التنمية الاجتماعية

إن النظم الاقتصادية يجب النظر إليها من خلال تحليلها داخليا في إطار النظام الاجتماعي للدولة، وأيضا من خلال التطورات العالمية والتأثيرات الإقليمية. النظام الاجتماعي يشمل العلاقات المتبادلة والمتداخلة بين ما يسمى بالعناصر الاقتصادية وغير الاقتصادية، وهي تحوي الاتجاهات الخاصة بالحياة والعمل والسلطة والبيروقراطية العامة والخاصة والهياكل الإدارية والقانونية والأنماط الأسرية والعقائدية والتقاليد الثقافية ونظم ملكية الأراضي ودرجة شعور الناس وأهميتهم بتحقيق الأنشطة والقرارات المرتبطة بالتنمية".[1] إن مفهوم النظم الاجتماعية يشير إلى أثرها في عملية التنمية، كما يتوضح أن للتنمية الاقتصادية أهمية كبيرة في حياة الفرد الاجتماعية.

1- مفهوم التنمية الاجتماعية:

فيما يختص بمفهوم التنمية الاجتماعية فقد تعددت الآراء تبعا لجهة التخصص:[2]

---

[1]- هاني حلاوة، **الإنماء الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي**، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص.44.

[2]- محمد جمال الدين نصولي ومصطفى أبو الفتوح أحمد، **مشاكل تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية الاجتماعية زيادة فاعلية الإدارة المحلية في تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية الاجتماعية**، مؤتمر القادة الإداريين، الدورة الخامسة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1968، ص.13.

المعنيين بالعلوم الاجتماعية: " هي تحقيق التوافق الاجتماعي لدى أفراد المجتمع بما يعنيه هذا التوافق من إشباع بيولوجي ونفسي واجتماعي".

المعنيين بالعلوم السياسية والاقتصادية: " هي الوصول بالإنسان إلى حد أدنى لمستوى المعيشة لا ينبغي أن ينزل عنه باعتباره حقا لكل مواطن تلتزم به الدولة وتعززه الجهود الأهلية".

لدى المصلحين الاجتماعيين: "تعني التنمية الاجتماعية توفير التعليم والصحة والمسكن الملائم والعمل المناسب لقدرات الإنسان والدخل الذي يوفر له احتياجاته، وكذلك الأمن والتأمين الاجتماعي والقضاء على الاستغلال وتكافؤ الفرص والانتفاع بالخدمات الاجتماعية مع الاحتفاظ لكل مواطن بالإدلاء برأيه في كل ما ذكر وفيما ينبغي أن يكون عليه مستوى أدائها"

عند رجال الدين: "التنمية الاجتماعية الحفاظ على كرامة الإنسان، وأن ذلك يستوجب تحقيق العدالة الجامعة على كرامة الإنسان، وأن ذلك يستوجب تحقيق العدالة الجامعة بين العدالة القانونية والاجتماعية والاقتصادية، وقيام التعاون على كافة المستويات والتأكيد على المشاركة في كل ما يتصل بحياة الإنسان ومستقبله، وتنظيم المجتمع من الأسرة إلى المجتمع المحلي إلى المجتمع الكبير".

إذن، "**التنمية الاجتماعية كهدف هي الوصول بالفرد أساس المجتمع إلى الإحساس بالرفاهية والكرامة، والتنمية الاجتماعية كأسلوب هي حسن استخدام طاقات الدولة المتاحة والطاقات الشعبية القائمة على الشعور بالمسؤولية الاجتماعية، وذلك في شكل تقديم مجموعة متكاملة من المشاريع الانتاجية، توفر أكبر قدر من حاجات المجتمع والوصول به إلى الرفاهية**".

2- أهمية تحديد دور الدولة في التنمية الاجتماعية

يعتبر تحديد دور الدولة في التنمية الاجتماعية من الموضوعات التي يتزايد الاهتمام بها، وذلك في ضوء سياسات التحرر الاقتصادي وما تتطلبه من إعادة هيكلة للوحدات الانتاجية والخدمية، وازدياد دور القطاع الخاص، والاعتماد على آليات السوق. هذه التطورات الاقتصادية تعكس تأثيرات هامة على التركيبة الاجتماعية وعلى العلاقة بين الطبقات والفئات المختلفة، بحكم تأثيرها على نسق توزيع الفرص والموارد على الطبقات. ومن أمثلة الاختلالات الاجتماعية التي يمكن أن تحدث، ارتفاع معدل البطالة، ازدياد الأسعار بما يتجاوز قدرة الفئات محدودة الدخل، تزايد الفروق الطبقية، ...

في ضوء ذلك، تنبهت المنظمات الدولية، ومخططو سياسات التحرر الاقتصادي إلى أهمية دور الدولة في التنمية الاجتماعية، وأصبحت مفاهيم مثل النمو مع العدالة من المفاهيم المتداولة والمقبولة على نطاق واسع بعنصر أساسي من مفهوم التنمية الشاملة، وأن على الدولة بعث الحيوية في مؤسساتها على أساس من الشفافية والمحاسبة؛ وبما يمكنها من القيام بدورها وفعالية. هذا الدور الذي ينبغي أن يتجه إلى التعامل مع الآثار الاجتماعية السلبية الناتجة عن سياسات التحرر، وذلك من خلال إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي، وتشجيع المشروعات الصغيرة، واعداد 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[1].

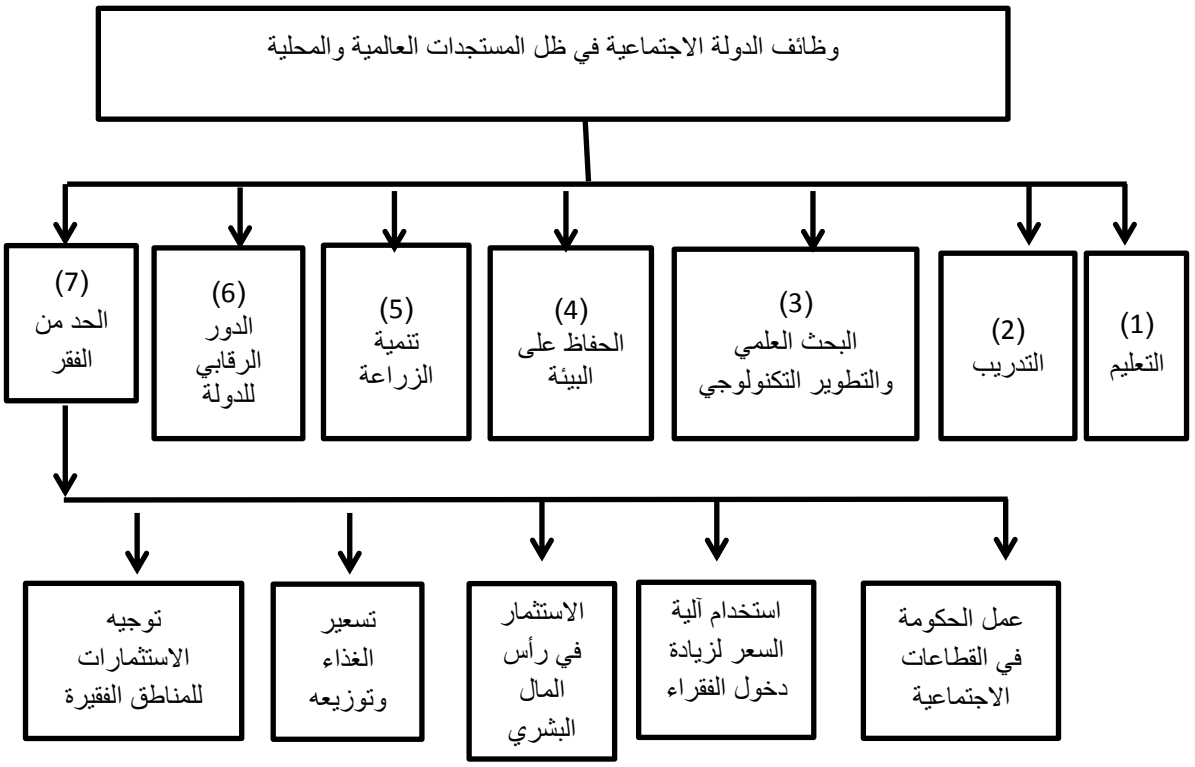
ثانيا: وظائف الدولة الاجتماعية في ظل المستجدات العالمية والمحلية

تغير مفهوم التنمية عبر الزمن، وأصبح المقصود بها الآن ضمان حاجات الأجيال الحاضرة دون الانتقاص من احتياجات الأجيال القادمة، كما أن هناك مستجدات أثرت على إمكانيات وتوجهات التنمية في كافة الدول المتقدمة والنامية منها العولمة بكل جوانبها، إضافة إلى الثورة التكنولوجية التي غيرت من قدرات الدول. أدت هذه المستجدات إلى ضرورة إعادة ترتيب الأولويات في الداخل، وعلى رأسها الدور الاجتماعي للدولة، بعد أن تقلص دورها الاقتصادي فلابد أن تقوم الدولة بدور أساسي وفاعل في عملية التنمية وعدالة توزيع عوائدها.

إن الدور الاجتماعي للدولة ليس بجديد لكن محيط تواجده هو المستجد، وكيفية تأدية هذا الدور في المحيط الجديد. من الوظائف الاجتماعية والتي للدولة دور أساسي فيها يوضحها الشكل التالي:

[1]– رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. ص.234– 236.

الشكل رقم (04):وظائف الدولة الاجتماعية



المصدر: سعد طه علام، **التنمية ... الدولة**، دار طيبة، القاهرة، 2004، ص.69.

يمكن توضيح الوظائف الاجتماعية للدولة في الشكل كما يلي[1]:

1- **التعليم:** يعد التعليم هو محور الانطلاق لأي مجتمع، وبالتعليم طفرت عديد من الدول من التخلف إلى التفوق، وفي مقدمتها اليابان والنمور الآسيوية. الوصول إلى نمط تعليمي متطور في إدارته بما يحقق الأهداف القومية للمجتمع لا يتأتى إلا بالتعرف على متطلبات العصر الجديد، والخصائص المطلوب أن يتسلح بها الفرد في مجتمع المعلومات.

2- **التدريب وإعداد الكوادر البشرية:** إن الجانب الأساسي من الاستخدام الكفء لرأس المال يرجع إلى القوى البشرية وكفاءتها وارتفاع إنتاجيتها. تعد الموارد البشرية المؤهلة والمدربة أهم العناصر في إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا مرهون بمدى التقدم في مؤسسات التعليم والتدريب. تعد السياسة التدريبية أحد السياسات الاجتماعية ذات المردود التنموي كبير الأثر، حيث يجب أن تولي

[1]- سعد طه علام، المرجع نفسه، ص. ص.70- 90.

الدولة سياسة التدريب الاهتمام الواجب، مع مساهمة مؤسسات القطاع الخاص حتى تتواءم وتنسجم خطة الدولة التدريبية مع خطط المؤسسات الخاصة بما يحقق احتياجات المجتمع.

3- **البحث العلمي والتطوير التكنولوجي:** هو ركيزة التقدم، والذي أعطى ميزة للدولة المتقدمة هو اهتمامها بالبحث العلمي والتكنولوجيا. حيث لم تعد الموارد قيدا على التنمية، وإنما المعرفة هي الأساس، وتعد التكنولوجيا هي الباب الواسع للتطوير. أدى البحث العلمي والتكنولوجيا إلى التغيير في أساليب الإنتاج، وتقسيم العالم من يملك المعرفة ومن لا يملكها، وقلة الاعتماد على عنصر العمل، ...القطاع الخاص لن يقدم بدرجة كافية على البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، ومن ثم تعد تلك الوظيفة من أهم وظائف الدولة التي يجب أن تؤديها بفاعلية وكفاءة.

4- **البيئة والتنمية المستدامة:** التنمية المستدامة أو المتواصلة هي التنمية ذات القدرة على الاستمرار والاستقرار من حيث استخدامها للموارد الطبيعية، والتي تتخذ من التوازن البيئي محور ضابط لها، بهدف رفع مستوى المعيشة من جميع جوانبه، مع تنظيم الموارد البيئية والعمل على تنميتها. من مفهوم التنمية المستدامة تتضح خصائصها المتمثلة في الاستمرارية، وتنظيم استخدام الموارد الطبيعية، وتحقيق التوازن البيئي. وعليه هناك رابط واضح بين البيئة والتنمية، وأصبحت البيئة عنصرا أساسيا ضمن أي أنشطة تنموية وركيزة ذات أهمية تؤخذ في الاعتبار عند تحديد توجهات التنمية، واختيار أنشطتها ومشاريعها ومواقعها. ونتيجة للتعدي الجائر على المنظومة الطبيعية سواء بالهدر أو التلوث البيئي، اختلت التوازنات الطبيعية، واختل مسار التنمية واستقرارها. وهنا يتضح أن هناك دور أساسي للدولة لابد أن تمارسه، وليس هناك بديل للدولة، على الأخيرة وضع سياسة بيئية ملزمة للمجتمع بقانون، مع التعليم والإعلام البيئي.

5- **تنمية الزراعة:** الزراعة هي مهنة وطريقة معيشة، والقطاع الزراعي يختلف عن غيره من القطاعات، حيث هو قطاع اقتصادي اجتماعي في ذات الوقت، ضعف إمكانيات الزراعة خاصة في الدول النامية يفرض على الدولة عبء القيام باستثمارات في القطاع لدفع الإنتاج الزراعي وتنميته؛ لكن التحول إلى حرية السوق أضعف من قدرة الدولة على التدخل في الزراعة، ورغم ذلك سيظل الدور الرقابي والبحث الإرشادي للدولة قائما ومتواجدا في القطاع.

6- **الدور الرقابي للدولة:** في ضوء المستجدات العالمية والمحلية والتحرير الاقتصادي، وحرية السوق، وما ترتب على ذلك من آثار؛ فلابد من دور رقابي للدولة على تنفيذ القانون وتشريعاته بالاستعانة

بأجهزة على درجة من الكفاءة والكفاية والشفافية؛ إذ أن تحقيق التنمية سواء من النواحي الكمية أو التوزيعية يرتبط وإلى حد كبير بالنجاح في تحقيق الدور الرقابي للدولة.

7- **الحد من الفقر:** من ضمن تعريفات الفقر أنه عدم القدرة على تحقيق حد أدنى من مستوى المعيشة، يتضمن الأخير معطيات اقتصادية واجتماعية كالصحة والتعليم والثقافة، وتدني أو انعدام المشاركة السياسية، جميعها مؤشرات لانتشار ظاهرة الفقر.

تتولى الدولة المسؤولية الرئيسية في الحد من الفقر والقضاء عليه، أو بمعنى آخر مساعدة الفئات الضعيفة في المجتمع من نواحي عديدة، أهمها ما يلي:

- العمل الحكومي في القطاعات الاجتماعية خاصة الصحة والتعليم الأساسي وخدمات الأسرة والرعاية الاجتماعية؛
- استخدام آلية الأسعار لزيادة الدخول الحقيقية للفقراء؛
- الاستثمار في رأس المال البشري؛ لأن الفقر هو فقر القدرات وليس فقر الموارد؛
- ضمان حد مقبول من الغذاء، من خلال تسعير الغذاء وتوزيعه؛
- إتاحة مزيد من فرص العمل في المتجمع، من خلال مشروعات التوظيف، وتوجيه الاستثمار للمناطق الفقيرة.

إن إدارة الدولة للوظائف السابقة يختلف تماما الآن عن ما كان من قبل، وذلك وبصفة أساسية لما استجد من تطورات أدت إلى تعاظم دور القطاع الخاص؛ فأصبح من المنطقي والضروري أن يضطلع بالعبء الذي يتلاءم مع حجمه في المجتمع، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الدولة ممثلة في الجهات الحكومية ذات الاختصاص لن تستطيع تأدية هذه الوظائف في ظل المستجدات وبكفاءة وفاعلية لحقق التنمية والأهداف المنشودة، دون دور للمجتمع المدني أو الجهات الأهلية ذات الاختصاص، ودور للمواطنين خاصة ذوي الخبرة منهم، ومن ثم يصبح العبء الأساسي في إدارة التنمية ملقى على عاتق الشعب (المجتمع المدني والمواطنين)؛ أي أن الدولة تؤدي وظائفها بواسطة المواطنين ولصالحهم.

المطلب الثالث: الدور التنموي للدولة في الدول النامية

لعبت وتلعب الدولة دورا متميزا في إحداث التنمية وإطلاقها، إلا أن هذا الدور قد اختلف في مداه وطبيعته من دولة إلى أخرى حسب درجة نظامها الاقتصادي والاجتماعي ودرجة تطورها والأوضاع والظروف التي تمر بها. تعكس سياسات التنمية الاقتصادية في أقطار العالم الثالث التأرجح في الأفكار المتعلقة بدور الدولة.

أولا: الدور التنموي للدول النامية من ناحية تاريخية

السياسات التنموية في البلدان النامية خلال الفترة الممتدة من بداية الخمسينات إلى اواخر عقد السبعينات اتجهت نحو توسيع نطاق القطاع العام للأسباب التالية[1]:

- عدم كفاءة البنية التحتية ورأس المال الاجتماعي؛
- نقص رؤوس الأموال المعدة للاستثمار؛
- ضعف مرونة عرض المهارات والكفاءات الإدارية؛
- عدم توفر المناخ الملائم للاستثمار المنتج والمحفز على الإبداع وعلى زيادة الانتاجية؛
- الاعتماد الكبير على استيراد المدخلات الوسيطة والمعدات الإنتاجية، وعلى المساعدات الائتمانية والديون والاستثمار الأجنبي في تنفيذ واستمرار مشاريع التنمية؛
- الرغبة في تحقيق الاستقلال والاستقرار الاقتصادي؛
- الرغبة في تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الإقليمية وتحقيق الاكتفاء الذاتي والمحافظة على الأمن الوطني.

إن الإنجازات التي حققها القطاع العام في الدول النامية كانت دون المستوى المتوقع من الأهداف المعلنة في مخططات التنمية، إضافة إلى المصاعب الاقتصادية التي عرفتها أغلب الدول النامية خلال الثمانينات أثارت الجدل حول الدور الإنمائي للدولة. ومن أجل معالجة الاختلالات الهيكلية الحادة التي كانت تعاني منها الدول النامية لجأت إلى تنفيذ برامج التصحيح والإصلاح الاقتصادي المدعومة من

[1]– فلاح خلف الربيعي، **التنمية الاقتصادية بين الدول والقطاع الخاص**.
تاريخ الإطلاع:2019/05/12

http://.www.jerachun.edu.jo

المؤسسات المالية الدولية، والتي أخذ فيها دور الدولة الإنمائي يتراجع وبدأ دورها التصحيحي يتقدم، واكتسب دفعة قوية بسبب انهيار الاتحاد السوفياتي والتخلي عن مركزية القرار وعن التخطيط.[1]

ورغم مساهمة برامج الإصلاح في معالجة بعض من الاختلالات المالية والنقدية والسعرية في الدول التي طبقتها، إلا أن النتائج لم تؤدي إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية بتلك الدول التي اتبعت منهج التحرير والانفتاح، كما أن توالي أزمات الاقتصاد الرأسمالي أكدت أن سياسات التحرير الاقتصادي والانفتاح على الاقتصاد العالمي أدت إلى عدم إمكانية انعزال أي دولة عن الاقتصاد العالمي، وبالتالي سهولة حدوث الأزمات وانتقالها.

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بالنسبة للدول النامية، لا يزال محل نقاش لم يفصل فيه نهائيا، فرغم الاعتراف بأن غياب الدولة في هذه المجتمعات يؤدي حتما إلى نتائج سلبية، وأن التحاليل تجمع على ضرورة فعالية ومسؤولية الدولة وقطاع خاص أكثر ديناميكية، كما تلح عليه تقارير البنك العالمي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، إلا أن التحاليل تجمع أيضا على مواصلة الوضعية السابقة؛ التي تتكفل فيها الدولة بجميع احتياجات أفراد المجتمع. إن ازدواجية هذه التحاليل تستدعي إيجاد طريقة جديدة للتكفل بالاحتياجات الاجتماعية الضرورية من خلال الاستغلال العقلاني للموارد العامة وتخفيض النفقات، بإعادة تنظيم مؤسساتها الإدارية وفروع نشاطاتها وزيادة إنتاجيتها وفقا لمبادئ السوق[2].

إذن، على الدول النامية تبني التيار الذي يدعو إلى التكامل بين دور الدولة وآليات السوق. وقد أيدت العديد من الأبحاث العلمية في الدول النامية وجود علاقة إيجابية قوية بين القطاع الخاص والنمو الاقتصادي، من خلال قيامه بالدور المتوقع منه في توفير فرص العمل وتوسيع وتطوير النشاطات الإنتاجية والاستثمار بكافة أشكاله، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد الاقتصادية، ومن أجل كفاءة تدخل الدول لابد من تحديد مواطن هذا التدخل وآلياته وتدعيم نظام السوق.

[1]– جميلة معلم، مرجع سابق، ص.52.

[2]– عيسى مرازقة، مرجع سابق، ص. ص.193–194.

ثانيا: الحاجة إلى تدخل الدولة في الدول النامية لإحداث التنمية:

في البلدان النامية المشكلات من السعة والشمول، يجعل من دور الدولة ضروري لتسهيل مهمة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي. ويمكن تحديد عدة عوامل تدفع إلى تدخل الدولة لإحداث التنمية في الدول النامية.

1- العوامل الاقتصادية:

في البلدان النامية الأوضاع الاقتصادية تتميز بالجمود نظرا لـ:

- فشل السوق في تحقيق الأهداف التنموية، إذ عمل السوق بشكل جيد يتطلب شروطا اجتماعية وثقافية ومؤسسية وقانونية، غالبا ما تكون مفقودة في البلدان النامية. أسواق الأخيرة إن وجدت تعاني من نواقص تجعلها غير تامة، الأمر الذي يعيق من تفاعل قوى السوق وقدرتها على تحقيق الاستخدام الكفء للموارد؛[1]
- تعاني الدول النامية من اختلالات هيكلية في بنيانها الاقتصادي، وضعف سيطرتها على مستوى النشاط الاقتصادي، حيث تعتمد على إنتاج وتصدير سلعة واحدة من السلع الأولية، وتخلف هياكلها الانتاجية، والاعتماد الكبير على العالم الخارجي فيما يتعلق بالموارد الغذائية ورأس المال الأجنبي؛[2]
- عجز الدول النامية في توجيه الموارد نحو مجالات رأس المال الاجتماعي بالشكل الذي يوفر مرتكزات البناء التحتي اللازمة لعملية التنمية.[3]
- انتشار الغش والفساد والاحتكار وغياب المنافسة أو ضعفها، بالإضافة إلى عدم توفر مستلزمات النمو مثل الادخار والاستثمار وإمكانات التحسين في تقنيات الإنتاج والتعليم وتكوين المهارات، وعدم توفر روح المبادرة للاستثمار.[4]

---

[1]- مدحت القريشي، **التنمية الاقتصادية: نظريات وسياسات وموضوعات**، دار وائل للنشر، الأردن، 2007، ص.254.

[2]- وليد عبد الحميد عايب، مرجع سابق، ص.71.

[3]- محمد عبد العزيز عجمية و محمد علي الليثي، **التنمية الاقتصادية: مفهومها، نظرياتها، وسياساتها**، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص.45.

[4]- مدحت القريشي، المرجع نفسه، ص.254.

وعليه، الدول النامية تعاني من اختلال الاستقرار الاقتصادي الكلي، وهو انعكاس لما سبق؛ مما يزيد من أهمية دور الدولة في هذه الدول لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي كأساس لنجاح الجهود التنموية.

2- العوامل الإدارية:

إن الآليات التي تعمل من خلالها الكثير من دول العالم الثالث تعتبر معوقة إلى حد كبير حيث[1]:

- هناك عدد كبير من الوزارات، وهي في الغالب ذات مصالح متنافسة؛
- عدد كبير من الشركات العامة غير كفؤة؛
- المركزية الشديدة؛
- التحيز نحو المناطق الحضرية؛
- هناك ضعف في استخدام الموظفين والأفراد المدربين جيدا، وعدم وجود الحوافز المناسبة يجعلهم أقل إنتاجية.
- هناك قدر كبير من الفساد والقليل جدا من الابتكار؛
- وجود القيود البيروقراطية.

إذن، الدول النامية تعاني من اختلالات مؤسسية، لذا على الدولة تحمل مسؤولية التغيير على نطاق واسع، من خلال إجراء اصلاحات مؤسسية وهيكلية في اتجاه بناء دولة مستقلة على قدر مقبول من الرفاهية.

3- العوامل السياسية والاجتماعية:

إن عمليات التنمية في الدول النامية الآن وصلت إلى النقطة التي عندها السياسيين والمخططون لا يستطيعون إغفالها أو إخفاء معالمها من خلال بيان فارغ المضمون، ينبغي الاتجاه إلى افتراض أن القادة والسياسيين وصناع القرار يضعون المصالح الوطنية فوق منفعتهم الخاصة، أو ليؤسسوا سياستهم على الرفاهية الاجتماعية بدلا من الرفاهية الخاصة بالجماعات التي يدينون لها، وبأن المصلحة الاجتماعية خصوص مصالح الطبقة الفقيرة واضحة المعالم، ولا ينبغي إهمالها بل مراعاتها. إن دور الدولة سيكون

[1]- ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص. ص. 737-738.

محدود في ظل افتراض أن معظم دول العالم الثالث تحاصرها القوى المتعارضة وبعض من النخبة وآخرين من المساومين وسياساتهم سوف تكون أكثر انعكاسا للقوة النسبية لهذه القوى المتنافسة.[1]

وعليه، الأمر يحتاج إلى تحولات سياسية رئيسية، وقيادة تستطيع الاستجابة للبيئة الجديدة للتنمية.

إن العوامل السابقة يمكن اعتبارها أسباب تبني الدول النامية لعملية التنمية بشكل رئيسي، من خلال إجراء تغييرات واسعة وجذرية في الجوانب المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، أنه رغم اختلاف الفكر الاقتصادي استنادا إلى مبرراته في دور الدولة، فقد أثبت الواقع أن هناك العديد من الوظائف التي قامت وتقوم به الدولة في مجال التنمية الاقتصادية، وهذا تثمين للتجربة الحضارية الاسلامية. تعتمد الدولة على مجموعة من الأساليب بغرض التدخل في النشاط الاقتصادي؛ وبسبب المتغيرات الداخلية والتطورات المتسارعة للاقتصاد العالمي، ينبغي أن يكون الدور الاقتصادي للدولة متأقلما ومتجددا مع هذه التطورات. الدور الاجتماعي للدولة ليس بجديد؛ لكنه متغير ومتجدد مع الدور الاقتصادي للدولة، بالإضافة إلى المستجدات العالمية والمحلية التي أدت إلى إعادة ترتيب الأولويات وعلى رأسها الدور الاجتماعي للدولة، وقيام الأخيرة بدور تنموي اجتماعي بكفاءة وفاعلية يتوقف على مساهمة المجتمع المدني والقطاع الخاص.

إن للدولة دورا متميزا في إحداث التنمية وإطلاقها؛ إلا أن هذا الدور يختلف من دولة إلى أخرى حسب نظامها الاقتصادي والاجتماعي ودرجة تطورها. تعكس السياسات التنموية في دول العالم الثالث الاختلاف في الأفكار المتعلقة بدور الدولة، وإن كان رأي الغير مازال محل اختلاف ونقاش في هذا المجال؛ لكن في البلدان النامية المشكلات من السعة والشمول؛ ما يجعل من دور الدولة ضروري لإحداث التنمية بشكل رئيسي، والقيام بما ينبغي للوصول إلى ذلك بتكامل مع القطاع الخاص والمجتمع المدني؛ دون إغفال دراسة معوقات هذا الدور ومحاولة وضع مقاربة مستقبلية لدور الدولة التنموي.

[1]– ميشيل توادرو، مرجع سابق، ص. ص. 735– 736.

المبحث الثالث: معوقات والمقاربة المستقبلية لدور الدولة التنموي في الوطن العربي

إن عملية التغيير هو سمة أساسية لأي مجتمع في كل العصور والمراحل، ويكون التطوير والتحديث والتحسين حتمية استراتيجية لضمان توفر متطلبات فعالية إدارة الدولة تأتي أهمية الإصلاح الإداري المتواصل ليكون الجهاز الإداري مواكبا لمتطلبات التنمية.

وإن قبل الإصلاح والتطوير لابد من تحديد نقاط الضعف لتسهيل وضع استراتيجية ومقاربة مستقبلية لدور الدولة التنموي. وقد وقع الاختيار على دول الوطن العربي لاعتبارات أهمها أن معظم دوله دول نامية ومنها الجزائر، وأملا في وطن عربي موحد يضمن مستقبل أفضل للشعوب العربية.

المطلب الأول: معوقات الدور التنموي للدولة في الدول العربية

التنمية بوصفها الهدف أو الغرض من جميع الأعمال التي تقوم بها الدولة من خلال حكومتها؛ للقرارات التي تتخذها الأخيرة دور حاسم في تحديد مستقبل المجتمعات، ولها آثارا هامة على تنفيذ برامج التنمية، وإن السياق العالمي المتغير يؤثر على الدور التنموي للدولة، وعليه يكمن التحدي الرئيسي في إعادة تعريف دور الدولة.

أولا: العقبات الأساسية أمام جهود التطوير الإداري للدولة:

هناك مجموعة من المعوقات والعقبات تقف حجر عثرة أمام جهود الإصلاح والتطوير الإداري للدولة، أهمها:[1]

1- **الاستيراد غير الواع للنماذج الإدارية في الإصلاح الإداري**، امتدادا لفكر التبعية والتقليد غير المدروس، مع انعدام أو انخفاض الدافع والحافز على الإبداع والابتكار؛ بما قلل من نجاح جهود الاصلاح الإداري في تحقيق أهدافها. وهذا ما يؤكد ضرورة أن يتم خلق استراتيجيات للتطوير تتفق ورؤية هذه الدول، لأهدافها ومتطلبات ذلك من سياسات وخطط وبرامج وإمكانيات؛

2- **رسمية وشكلية جهود التطوير الإداري**، أي تصور جهود الإصلاح الإداري على الجانب الرسمي القانوني، والتمسك بالجوانب الشكلية والإجراءات الرسمية إلى درجة التقديس

[1]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص. ص.120- 126.

(بيروقراطية اللوائح والقواعد والتعليمات)، وممارستها بأسلوب مركزي ذي المعرفة المحدودة الضيقة بشأن احتياجات التنمية في الوحدات اللامركزية؛

3- **السيطرة الوهمية غير المهنية لأجهزة الضبط والرقابة**، تعد من العوائق شديدة الأثر على فعالية جهود التطوير في الدول النامية، اتُجاه السلطة المركزية إلى تصعيد غالبية الأمور إلى المستويات الإدارية الأعلى وذلك تحت شعار المتابعة والضبط والرقابة أو بحجة التنسيق وتقليل احتمالات التنازع وحدوث المشكلات، دون الاتجاه إلى تحميل المستويات الأدنى بالجهاز الإداري بمسؤولياتها في التفكير والتخطيط واتخاذ القرارات ومواجهة المشكلات وتجنب حدوث الأزمات، ونتج عن هذا الاتجاه بالنسبة للمستوى الأدنى من الجهاز الإداري التهرب من المسؤولية بحجة عدم التمتع بصلاحيات التصرف، وبالنسبة لشاغلي الوظائف في المستوى الأعلى في مؤسسات الدولة توجيه الموارد والإمكانيات وفق رؤية شخصية بعيدة عن أي خطة استراتيجية في ظل عدم وجود آلية أو نظام واضح وفعال، مع ضعف أو غياب الدور الرقابي الذي يفترض أن تقوم به السلطة والأجهزة التشريعية والمجالس الشعبية والأحزاب السياسية والمنظمات المدنية المهنية والمؤسسات الإعلامية وجماعات الضغط وغيرها من الأطراف؛

4- جهود اجتهادية متفرقة تتبادل إلغاء الجهود فيما بينه، حيث لا يوجد تواصل فني أو مهني ولا تتم وفق رؤية استراتيجية متكاملة، حيث يحرص كل مسؤول في فترة مسؤوليته أن يهدر الجهود السابقة سواء لأسباب شخصية أو موضوعية لعدم منهجيتها أو تعارضها مع رؤيته الشخصية لمتطلبات المرحلة الجديدة.

نتج عن ما سبق، أن أصبحت غالبية جهود وممارسات التطوير في هذه الدول مجرد شعارات لا يترتب عليها مردود حقيقي.

ثانيا: ظواهر الخلل في الأداء التنموي في الدول العربية

إن فحص الأداء التنموي للدول العربية في أكثر الجوانب التي تمس أداء الدولة يفرز مجموعة من

أوجه القصور في هذا الأداء أهمها[1]:

1- تبديد الموارد:

حققت الأقطار العربية معدلات نمو في معظم السنوات السابقة، لكن هذا النمو لم يأخذ شكلا متسقا وإنما متقلبا في معدله ومتربطا ارتباطا شديدا في التغير في أسعار النفط وفي الكميات المنتجة منه، وإن النمو الناتج لا يعكس تطورا في الجهاز الانتاجي والقطاعات الاقتصادية، تتسم الصناعات بأنها خفيفة، تعتمد على مستلزمات لا يتم إنتاجها داخل الاقتصاد المحلي، وتفتقر إلى القدرة على المنافسة الدولية وعلى امتلاك التقانة. هذه الامور يمكن الاستدلال بها للتأكيد على عدم تمكن الدولة في الوطن العربي من تطوير التركيبة القطاعية الاقتصادية، وبالتالي فشل سياسات التنمية، كما يكشف عن صورة لتبديد الموارد الاقتصادية وسوء تخصيصها، تظهر أكبر معالمها في:

- إهدار الثروة النفطية، ويمكن تلمس ذلك من خلال نمو قطاعات التشييد، وهبوط الزراعة والصناعة، كما أن الموارد المالية النفطية جرى تدويلها وذهبت بعيدا عن قنوات الاستثمار العربية؛
- لم يكن للقطاع الخاص دور مهم في استخدام الموارد؛
- أوكلت الدول العربية مهمة التخطيط لأطراف غير عربية، ما أدى إلى المبالغة في تكاليف إقامة المشروعات؛
- زيادة حجم الانفاق العسكري؛ ما يقلص الموارد الموجهة صوب النشاط التنموي؛
- عدم الاهتمام بالمتطلبات الرشيدة لاستخدام البيئة؛
- معظم المجتمعات العربية ابتعدت عن الرشادة الاستهلاكية؛
- تحقيق مصالح فئوية محدودة لمن يتربع على قمة السلطة، ومنع أية محاولة إصلاح تمكن الشعوب العربية من المشاركة في السلطة والثروة. ومع ذلك بعض الاقتصاديين يحمل الدول الصناعية المسؤولية عن تبديد الموارد عندما ضغطت وراوغت وأغرت وخدعت تلك النخب واستغلتها بما أنتج تبديدا واسعا للموارد.

[1]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ص. 172-191.

دحمان عبد الحق و طبوش سفيان، **إشكالية التنمية والديمقراطية في الوطن العربي-دراسة حالة الجزائر-**، مكتبة الوفاء، 2008، ص. ص.67-100.

2- قصور أداء التنمية البشرية:

التنمية البشرية عبارة عن صيرورة تؤدي إلى توسيع الخيارات أمام الناس، أبعاد التنمية البشرية هي التمكين، التعاون، العدالة، الاستدامة، الأمن. وبهذا فمفهوم التنمية البشرية يجمع بين القدرة وتنميتها واستعمالها. إن من بين مؤشرات التنمية المقارنة بين الثروة الوطنية وعائدها التنموي، وباستخدام هذا المؤشر بالنسبة للدول العربية يتوصل إلى ما يلي[1]:

- التفاوت بين الدول نفسها وفي داخل كل منها؛
- بالمقارنة لم تستطع ترجمة ما أتيح من موارد ضخمة ومعدلات نمو اقتصادي إلى تنمية بشرية حقيقية؛
- دور الدولة في القطاعين التعليمي والصحي يشير إلى نتائج متباينة، حيث نشر التعليم والخدمات الصحية كان على حساب الكفاءة والعدالة، أما من حيث نوعيتها فهي في معظم الحالات متدنية؛
- الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية العربية تعاني من نقص الحرية، نقص تمكين المرأة، ونقص القدرات الإنسانية قياسا إلى الدخل خاصة القدرة المعرفية.
- إخفاق الدول العربية في إنجاز مهامها الاجتماعية يجد دليله في شواهد كثيرة، منها:
- الفجوة المعرفية والعلمية بين العرب ودول العالم المتقدم؛
- الإخفاق في إعداد البشر مهاريا وصحيا وحضاريا وسياسيا، ويدلل عليها بتزايد معدلات البطالة، انخفاض انتاجية العمل، تزايد أعداد العاملين في القطاع غير المنظم، تزايد معدلات الفقر والتهميش الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، محاصرة منظمات المجتمع المدني، غياب أحزاب سياسية فاعلة تستطيع أن تشارك في الصراع السياسي وتغير السلطة وتفرض تداولها، ولا يختلف الأمر بالنسبة للنقابات المهنية والعمالية؛ "إن غياب القوانين وآليات السياسة والمؤسسات اللازمة لضمان حق المواطن بالتمتع بالمشاركة السياسية والحريات وحقوق الإنسان، أنتج في المحصلة عجز هذا المواطن عن قيامه بدور أساسي في عملية التنمية البشرية الفاعلة"[2].

[1]- برنامج الأمم المتحدة الانمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، **تقرير التنمية الانسانية العربية لعام 2002**، ص. ص.23-25.

[2]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. 216.

3- الفقر وانحرف التوزيع:

إن الأقطار العربية ورثت عند استقلالها أوضاعا طبقية واجتماعية تتميز بتركيز الثروة في يد نسبة محدودة من السكان، وبانتشار الفقر على نطاق واسع، ويشير الواقع الاقتصادي والاجتماعي في العديد من الأقطار العربية إلى أن ثمار النمو خلال العقود الثلاثة الماضية لم توزع بصورة عادلة.

4- التخلف العلمي والتقاني:

لقد شاركت شعوب المنطقة العربية وبشكل موضوعي عبر التاريخ في حركة التقدم الحضاري والعلمي والتقني، ومنذ زمن ليس بقصير تعيش التخلف والانحطاط إلى اليوم، وهناك مجموعة من العوامل ساهمت باستمرار التخلف، منها:

- افتقاد المخزون التراكمي من المعرفة العلمية والخبرة التقنية في بداية العهود الاستقلالية؛
- افتقاد البنى التحتية الأساسية وبداية تأسيسها من الصفر؛
- افتقاد تقاليد معينة ساهمت في تقدم المجتمعات الصناعية والتقنية، وهي تقاليد تحتاج إلى أجيال متتالية قبل أن تصبح تراثا مكتسبا مثل: التنظيم والدقة، الالتزام، الانتاجية، تقدير الوقت، العمل الجماعي...؛
- عوامل ذاتية في التركيبة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ساهمت في التخلف مثل: النقل، عدم تشجيع الابداع والابتكار، افتقاد حرية التفكير والروح الأنانية، عدم السعي لدراسة العوامل المؤثرة في الوقاع العربي وتوظيفها لصالح التقدم والتنمية.

منظومة اكتساب المعرفة تقسم إجرائيا إلى منظومتين فرعيتين تختص الأولى بجهود التعلم والثانية بالبحث العلمي والتطوير التقاني، وه ما يشار إليه غالبا بالبحث والتطوير. تتوقف حيوية وكفاءة منظومة اكتساب المعرفة على مدى التكامل بين هاتين المنظومتين خاصة في الأجل الطويل، وتتأثر المنظومة بالمحيط العام الذي تنشأ فيه، وأهمية دور الدولة في هذا المجال فتعود إلى طبيعة سوق المعرفة واعتبار المعرفة سلعة عامة، وعملا هاما في عملية التنمية. ولكن مخرجات البحث والتطوير في الوطن العربي تتصف بمحدوديتها وتدني نوعيتها ومحدودية استخدامها، وأهم الأسباب التي تقف وراء الأداء المتدني لمنظومة البحث والتطوير، هي:

- تدني حجم ونوعية البنى الأساسية لتقانة المعلومات والاتصالات؛

- انخفاض انتاجية البحث والتطوير وضعف الحافز على إنتاج المعرفة؛
- قلة التمويل المخصص للبحث وضآلة الزيادة فيه، فضلا عن محدودية التمويل والاستثمار الخاص؛
- تردي نوعية التعليم بشكل بالغ الخطورة؛
- وجود خلل جوهري بين سوق العمل وعملية التنمية من جهة وناتج التعليم من جهة ثانية؛
- إخفاق الدولة في تطوير أنظمتها الوطنية للعلم والتقنية؛ لعدم قدرة النخب الحاكمة على إبداع أي نظام مؤسسي لتطوير العلم والتقنية، وضعف الروابط بين السياسة والتجمعات العلمية.

إذن؛ لابد من اعتماد سياسة كفيلة بإصلاح الوضع التقني وتطوير برامج التعليم، وتقوية ثمار المؤسسات العلمية والاستفادة المثلى من جهودها في خدمة التنمية.

5- سوء الإدارة الاقتصادية:

تظهر مؤشرات الاقتصاد الكلي في الدول العربية تحسنا، وهذا نتيجة ضمنية لتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي، وليس نتيجة لتحسين كفاءة السياسات الاقتصادية أو تزايد الاستثمار أو ارتفاع الإنتاجية، بل:

- معدلات الادخار والاستثمار تتجه نحو الهبوط؛
- جهود تشجيع مناخ الاستثمار وجذب رأس المال لم تفلح؛
- مشاركة القطاع العام في الاقتصاد في الدول العربية ما تزال من أعلى النسب في العالم؛

وعلى خلفية تدهور أسعار النفط منذ منتصف الثمانينات، وجدت العديد من الدول العربية نفسها في أزمة اقتصادية ذات أبعاد داخلية وخارجية بتطبيق برامج الاستقرار الاقتصادي والتصحيح البنيوي وفق وصفات صندوق النقد الدولي وضع الاقتصاد العربي تحت الحصار، برؤية موحدة للاختلالات الاقتصادية وإهمال الخصوصيات، بل استبدال استراتيجيات التنمية ذات التوجه الداخلي بأخرى ذات توجهات خارجية تنفيذا لمصالح وإملاءات القوى الدولية المهيمنة، وإطلاق قوى السوق وتقليل قدرة الدولة على وضع السياسات والقيود والضوابط؛ بهذا دخلت العديد من الدول العربية في أزمة اقتصادية خانقة.

6- التبعية متعددة الوجوه:

رغم محاولات التحديث والتنمية بقي المجتمع العربي متخلفا دون أن يستطيع تقليص الفجوة الحضارية؛ ما جعل المجتمعات المتقدمة تهيمن وتستغل وتبتز وتسعى إلى السيطرة على هذا المجتمع، الوطن العربي تابع لمراكز القرار في الغرب، وهي تبعية ذات وجوه عديدة: تجارية، الغذاء، الاستثمار الأجنبي، التبعية التكنولوجية.

المطلب الثاني: المقاربة المستقبلية لدور الدولة التنموي في الوطن العربي

كان وما يزال المستقبل مثار قلق إنساني عميق، متجذر في الذات الإنسانية، بما جعله هما شغلها عبر العصور، وقد اقترن ذلك بنزوعه الواعي نحو استطلاع ما هو آت من الزمن استعدادا منه للفعل اللاحق. لقد أنجز الغرب معظم الأدب المستقبلي ما جعله قابضا على أسرار هذا العلم، وأضافه إلى محتكراته المعرفية، في محاولة منه لاستعمار المستقبل. أما العالم الثالث والوطن العربي إقباله محدود على هذا الفرع من المعرفة، لذا فإن مساهمة هذه الدراسات في صياغة التوجهات المستقبلية في تلك البلدان محدودة إن لم تكن غائبة كلية.

إنّ دراسات المستقبل أمر مرغوب ومطلوب في كل زمان ومكان، خاصة وأن أبرز سمات العالم المعاصر أنه عالم يموج بالتغيرات المتلاحقة في شتى ميادين العلم والمعرفة، والتقانة تفتح أمام الإنسان آفاق غير محدودة، ويتنبأ البعض باتساعها بحيث تقود إلى إحداث تغيرات واسعة النطاق في منظومة العلاقات السياسية الدولية، وتعديلات على تقسيم العمل الدولي، حيث تختص البلدان المتقدمة في فروع صناعية ذات مستوى عال جدا من التطور العلمي والتقاني، ويتخصص العالم الثالث في الإنتاج الأولي الاستهلاكي، بل وتحرر الإنتاج من الالتزام المكاني والخضوع لسيطرة الدولة. هذا التقسيم الجديد للإنتاج والعمل على الصعيد العالمي يعتبر مصدر كامن يتهدد الدولة وأمنها.

إن ثورة الاتصالات حققت نتائج تفوق حدود التصور، فأحدثت أثارا اقتصادية وسياسية وثقافية كبيرة، ولعل أهمها تحكم البلدان المتقدمة في مجال الاتصالات، وطرح مفاهيم أبرزها الحكومة الالكترونية، التجارة الالكترونية، التعليم والتدريب عن بعد، بالإضافة إلى تفجر العولمة المالية، والنمو المتسارع للاستهلاك بفعل إغراء ثروة المعلوماتية والاتصالات المشترين، وأكثر من ذلك إدخال أنماط السلوك والقيم الغربية في العالم كله.

إن ما سبق يغير من دور الدولة، لذا يصبح التأمل والتنبؤ بالمستقبل وتحديد الأهداف والأولويات أمورا مطلوبة على المدى الطويل. إلى القرن الرابع عشر كان مستوى التطور الحضاري والاقتصادي والعسكري متقاربين بين العالم الإسلامي والعالم الغربي، بفعل الاستعمار وأساليبه العدائية انزوي الوطن العربي في عزلة نسبية عن التطورات العلمية والفكرية والاقتصادية العالمية. ويعتبر العام 1973 نقطة تحول في تصور العرب لمستقبلهم ودورهم العالمي، وطالب العالم الثالث بإقامة نظام اقتصادي جديد أكثر عدلا وأقدر على تحقيق أهدافها وتسريع التنمية لصالح الشعوب المنهوبة؛ لكن الدراسات الغربية اعتبرت الوطن العربي مجرد مخزن للنفط والوقود على المدى الطويل، ولم تتعامل مع المنطقة العربية ككيان مستقل ومتميز رغم إمكانات الأمة، بل استراتيجياتها تهدف إلى تعميق تجزئة الوطن العربي.

في ظل عالم يحفل بمضامين التبدل والتغير التحدي الرئيسي الذي يواجه الوطن العربي هو كيف يكيف التقانة تبعا لحاجاته، على الرغم أنه لا يعتبر مساهما في البحث والتطوير الدولي، والتكيف مع التقانة المستوردة خطيرة ولا تبعث على الاستقرار، كما أن النخب الحاكمة سلبية تجاه ما تنتجه أروقة الفكر ويفضلون ما تصنعه مجالس حكمهم وأهوائهم ورغباتهم الشخصية، إن كل ما حولهم يتغير والشيء الوحيد الذي يبدوا ثابتا هو تعاملهم السلبي مع كل ما هو متغير، ما جعل الوطن العربي مهددا بتراجع لغته وثقافاته المحلية، ومهدد أيضا بنمو عادات وأنماط استهلاكية تكرس تبعيته للخارج في جميع المستويات، وعليه تتضاءل البدائل المستقبلية أمام مجتمعات العامل الثالث، لكن من حقها التفكير للمستقبل لإعداد صور منه.

أولا: العوامل المؤثرة في مستقبل الدولة والتنمية في الوطن العربي

إن أبرز العوامل التي تؤثر في مستقبل الدولة والتنمية، والتي ستساهم في تشكيل المستقبل العربي[1]:

1- السكان:

يمتاز سكان الوطن العربي بارتفاع معدل النمو السكاني، وارتفاع معدل الخصوبة مع انخفاض سريع في معدل الوفيات، انخفاض نسبة السكان النشطين إلى جملة السكان، واتساع نطاق التحضر، ومشكلة الفقر، ويعاني السكان من أمية تقنية، والتشوه الكبير في التكوينات الطبقية.

[1]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ص. 351-417.

2- **الموارد الطبيعية:**

تلعب الموارد الطبيعية دورا مهما في مستقبل الدولة، الاقتصادات العربية ترتبط تطورا و مصيرا بالنفط والمياه، والأخيرة وبسبب الحياة ووجود الحضارة، وأما النفط منذ اكتشافه في بعض الأقطار العربية جعل منها مضمار تنافس بين القوى العظمى في العالم؛ فهو المصدر الأساسي للطاقة في العالم، ومصدر مهم من مصادر العائدات النقدية والمالية، صناعاته تعتبر أضخم الصناعات في العالم، إذ أنها تنتج أكثر من عشرة ألف سلعة وتوظف ملايين الأشخاص في قطاعات مختلفة. فهل يتسق التوقع بأهمية النفط كعامل محدد لمستقبل الدولة في الوطن العربي؟.

3- الأزمات المؤجلة: الهوية، الشرعية، الاندماج والمشاركة:

- الهوية هي الموحد الذي يربط حاضر الفرد بالجماعة والتاريخ، تتحمل الدولة مهمة حمل هذه الهوية والترويج لها، في الدفاع عن أراضيها ومجتمعها وفي تنمية اقتصادها، وفي إشباع الحاجات الأساسية لمواطنيها. تعد أزمة الهوية قضية جوهرية في الكثير من أقطار الوطن العربي إذ تزداد خطورتها في المجتمعات التي تعاني من الانقسامات والتوترات الاجتماعية ووجود أقليات أثنية أو دينية أو قومية أصلية أو وافدة على هذا المجتمع أو ذاك، ولذا ينبغي أن تفهم أزمة الهوية أو الانتماء في حدود تصرف الدولة نفسها.
- أزمة الشرعية أصبحت سمة ملازمة للدولة في الوطن العربي منذ أمد طويل، واكتسبت أبعادا أوسع وأشمل نظرا لتصاعد حدة عدم الاستقرار السياسي وتعالي الأصوات المطالبة بالديمقراطية والمشاركة السياسية، وتراجعت الدولة عن تبني برامج الرفاهية الاجتماعية، وابتعدت عن التعبير عن طموحات المجتمعات العربية، ففشلت في تدعيم شرعيتها ووجودها كإطار سياسي للمجتمع الذي تمثله، وفقدت الطابع القانوني للدولة وزادت تبعيتها للخارج.
- الاندماج والمشاركة تتباين وتتعدد حالات الاستبعاد في المجتمعات العربية من استبعاد بعض التكوينات الأثنية إلى استبعاد قطاعات اجتماعية بكاملها بعيدا عن العملية السياسية، وظاهرة عدم استقرار نمط مجتمع المؤسسات على أنقاض مجتمع العصبيات ناتج عن التحولات الحديثة الدولية والمحلية. وإن غياب المشاركة السياسية في الدول العربية وبالتالي عدم مقدرة الشعوب العربية التأثير في قرارات حكوماتها من خلال مؤسسات سياسية منتخبة، أدى إلى تضييع الفرص التنموية وإلى هدر كبير من الموارد البشرية والمادية.

4- المجتمع المدني:

كان المجتمع المدني في الوطن العربي خاضعا أو مخترقا من قبل الدولة، وغالبا ما كان طائعا ومستجيبا حد الانقياد لمحاولة الدولة في صياغة وتوجيه الاقتصاد والمجتمع والنظام السياسي؛ لكن مع ذلك دفعت جملة التطورات المجتمع المدني لأن يمارس ضغوطا على الدولة، مطالبا بالمزيد من الإنجازات والخدمات التي يفترض بالدولة أن تحققها وتقدمها.

لقد نما المجتمع المدني في الكثير من الأقطار العربية نتيجة عوامل عديدة منها ضعف الدول العربية وتآكل معظم شرعيتها لفشلها في إنجاز ما التزمت به، زيادة وعي قوى المجتمع المدني، وتنامي قيم الديمقراطية وتطور نشاط منظمات حقوق الإنسان، واتساع نطاق التعليم، وبروز بعض التحولات التدريجية نحو الحرية، كل هذه العوامل أدت إلى نمو منظمات المجتمع المدني العربي في أعداد المنظمات واتحادات رجال الأعمال والاتحادات المهنية والنقابية.

في إطار مستقبل العلاقة بين المجتمع المدني والدولة، وعلى ضوء ما سبق ذكره يمكن تصور قيام المجتمع المدني بالمطالبة بتفعيل دوره والسماح له بالعمل ضمن أطر معينة، قد تستجيب الدولة لكن قد تضع قيودا إدارية وقانونية لإحكام رقابتها، لكن المجتمع المدني يمهد للتغيير بصورة معقولة، تغيير يقوم على مبدأ إدخال إصلاحات عميقة على بنية الدولة من خلال قاعدتها الاجتماعية، لينتهي إلى إقامة علاقة سوية بين المجتمع المدني والدولة في الوطن العربي.

5- العولمة والنظام الاقتصادي الدولي:

إن البيئة الاقتصادية الجديدة التي تفرضها العولمة تؤدي إلى الحد من سلطة الدولة في توجيه الاستثمار وترويج التصنيع والتنويع الاقتصادي. وبمعنى آخر فإن العولمة تحدث أثرا في دور الدولة، وحتى بقطع النظر عن كونه سلبيا أو إيجابيا، فإنه لن يكون بالملائمة الكافية لحاجات الاقتصاد المحلي، بقدر ما هي ملائمة لحاجة الارتباط بالاقتصادي العالمي الذي لن يكون بمستوى تنافسيته.

6- ثورتي الاتصالات والمعلومات:

النظام الدولي أصبح يفرض قيودا شديدة الوطأة على الدولة والتي تتأتى بشكل أساسي من التطور التقاني والفكري، التقدم الهائل في مجالات الإعلام والاتصالات الدولية أدت إلى تراجع قوة الدولة ودورها

في النظام الدولي، بل وحتى في داخل حدودها السيادية بعدما تدنت قدرتها على فرض سلطتها على تنظيم الاتصال والمعلومات.

وعموما، هذه أهم العوامل التي تحدد مستقبل الدول العربي، وقد يضاف إليها النزاعات المستقبلية، والعلاقات مع الولايات المتحدة ورغبة الأخيرة في السيطرة على العالم.

ثانيا: المشاهد المستقبلية المحتملة لدور الدولة التنموي في الوطن العربي

إن ما سبق، يضع دور الدولة التنموي في الوطن العربي أمام ثلاث مشاهد مستقبلية محتملة[1]:

1- **المشهد الرئيسي:** السير إلى المجهول:

هذا المشهد يتميز بسمات عامة أهمها استمرار جهود ونماذج التنمية في الوطن العربي دون أن تظهر نماذج تنموية بديلة، واستمرار النفط بوصفه موردا استراتيجيا، مع سعي الولايات المتحدة والبلدان الصناعية المتقدمة إلى إدارة سوق النفط. وانخفاض الأهمية النسبية للصناعات الاستخراجية وارتفاع الأهمية النسبية للسلع غير المنظورة ذات الاستخدام الكثيف للمعلومات وأقل تلوثا. قد تظهر محاولات للتكامل الإقليمي، لكن الدول العربية ستحافظ مع موقعها الطرفي في النظام الاقتصادي العالمي، غير قادرة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية بشكل مستقل عن القوى العظمى، وهذا يشكل قيدا على التنمية المستقلة والتطور الحضاري. البيئة العالمية الجديدة ستفرض نفسها، وسوف تستمر محاولات هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على المنطقة العربية، التي ستعجز عن مواجهة التحديات؛ مما سيؤدي إلى المزيد من التجزئة والتفتت.

إن السمات السابقة تشكل عوامل تحدي أساسية للدول العربية، والتي سوف تفقدها قدرتها على التحكم بالمجتمع والاقتصاد. ويمكن الإشارة باختصار إلى مجالات التأثر كما يلي:

- النمو المقيد والتنمية العصية، التنمية العربية في المستقبل ستبقى محكومة بعلاقتها بالدولة وبقاعدة الموارد والقيود الخارجية، مستقبل البرامج التنموية ومدى سعتها أو انكماشها وطبيعة الأهداف التي تحتويها ستعتمد على جملة من المتغيرات، أهمها مستقبل الأسعار العالمية للنفط، مساهمة

[1]- محمد عبد الباقي الهرماسي، **المجتمع والدولة في المغرب العربي، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي محور "المجتمع والدولة"**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1987، ص.ص.123-136.
حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ص. 443-497.

القطاعات غير الاستخراجية، معدلات الاستثمار المحلي، ومدى نجاح الحكومة في انتهاج سياسات محفزة للاقتصاد، حجم ومقدار التمويل الخارجي المطلوب للتنمية، الخيارات التقنية المتاحة، كلها عوامل تقيد التنمية في أفقها المستقبلي.

- التأثير الخارجي وتعقد الوضع العربي، الوضع الاقتصادي الدولي أشد تعقيدا بالنسبة للاقتصادات العربية، في ظل وجود قوى اقتصادية تسعى إلى إخضاع العالم اقتصاديا، وهذا يشكل تهديدا على الدول العربية في استقرارها وسيادتها، الاقتصادات العربية ستواجه مناخات دولية تتسم بالمنافسة الحادة، وذلك في اتجاه تفاقم تبعيتها للاقتصادات العالمية المتقدمة.
- النمو في ظل التحرير، تعد اتفاقية الجات كأداة للتحكم بمسار التطورات التجارية العالمية. إن الأوضاع الاقتصادية العربية يشير بما لا يقبل الشك بأن استفادتها من إيجابيات تحرير التجارة ستكون في أدنى مستوى. مقابل أنها ستكون من أكثر الاقتصاديات عرضة لسلبيات التحرير وإزالة القيود.
- تواصل العجز الداخلي، عجز الدولة في مواجهة التحديات التي تفرضها العوامل المحددة لمستقبلها، مثل تآكل السيادة الوطنية، ازدياد الهيمنة الأجنبية، والضغوط الاقتصادية التي يفرضها النظام الرأسمالي، وإلى جانب تحديات داخلية من أبرزها ما يتعلق بالسياسة الاقتصادية والنمو السكاني والبيئة ومشاكل الهوية وتلبية المطالب السياسية.
- البيئة والدولة والتنمية، حالة البيئة تحدد مسار التنمية، فالمشاكل الاقتصادية تؤثر سلبا على البيئة كالاستغلال المفرط للأراضي الزراعية، الإسراف في تصدير النفط والغاز الطبيعية في الدول العربية النفطية، استقدام الاستثمار الأجنبي في شكل صناعات غالبا ما تكون ملوثة للبيئية.

2- المشهد الفرعي الثاني: مشهد التفتت:

افتراض استمرار الأوضاع على حالها من دون مبادرة حقيقية للإصلاح، تفاعل بين التحديات على الصعيدين الخارجي والداخلي. وهو ما يقود في المحصلة النهائية إلى تفاقم أزمة الدولة.

إن الزيادة السكانية، وتضخم المدن الكبيرة، وارتفاع معدلات التعليم، وزيادة التعرض لمظاهر الثقافة الاستهلاكية، وزيادة الطلب على فرص العمل والدخل المرتفع تمثل الأطر العامة لطبيعة المجتمع العربي. وفي ظل هذا ستكون الدولة في الأقطار العربية إما غير مستعدة للاستجابة، أو غير قادرة على الوفاء في ظل إمكانياتها الذاتية باحتياجات المجتمع من مشاركة واستهلاك وتنمية.

إن لهذا المشهد مجموعة من السمات أهمها تفاقم مشكلة الفساد الإداري بما يؤثر سلبا في عمليات التنمية، الفائض الاقتصادي لا يعاد تدويره في الاقتصادات التي ولدته، تفاقم عجز الدولة في أدائها الداخلي وفي تعاملها مع المجتمع وتكثر تدريجي المواجهات بين الدولة في أداءها الداخلي وفي تعاملها مع المجتمع وتكثر تدريجيا المواجهات بين الدولة والمجتمع، هجرة الكفاءات العالية، نمو الفردانية على حساب القيم الاجتماعية التعاونية، وتفاقم مشكلات الهوية والتفتت، والمزيد من الهيمنة الأمريكية على الوطن العربي.

3- المشهد الفرعي الثالث: السير نحو الإصلاح

إن تفاقم الأزمة يدفع فرضا قيام قوى مجتمعية متنامية تنادي بالإصلاح كأسلوب لمواجهة الواقع المتردي وتغيره. والعوامل التي تدفع نحو هذا الإصلاح:

- الرأي العام، من خلال تزايد المطالب الشعبية بالعدالة الاجتماعية والمشاركة الشعبية؛
- منظمات المجتمع المدني التي ستمارس ضغوطها في المستقبل باتجاه تبني الإصلاح؛
- استجابة النخب الحاكمة لدعاوي الإصلاح؛ لإدراكها مخاطر وأبعاد التهديد الذي يحدق بها ويهدد شرعية السلطة وديمومتها، ونظرا لواقع ونمط الدولة فيها فإن التنمية لن تستمر في ظل مقولة التنمية بواسطة السوق وإدراك النخب الحاكمة أيضا أن الأوضاع باتت لا تسمح بمزيد من التنازل والخضوع للدول الكبرى والمؤسسات الاقتصادية الدولية، وأنه لابد من النهوض بالمجتمع والدولة؛
- ظهور أفكار وفلسفات تنموية جديدة تولد من رحم الأمة كي تعبر عن طموحاتها في التقدم والنهوض الحضاري.

مع هذه الإدراكات وتنامي الضغوطات الداخلية تلجأ النخب الحاكمة للإصلاح من خلال إظهار السياسة الصادقة في تبني الإصلاح. إصلاح على مستوى الجهاز الإداري للدولة وتعديل دوره بما يتناسب مع حاجات المجتمع ومتطلبات الواقع الاقتصادي الداخلي والخارجي. كما ينبغي أن يشمل الإصلاح كلا من المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتفعيل دورهما باتجاه اكتساب صيغ إيجابية.

وعموما، فإن الإصلاح قد يكون جزئيا ينصب أساسا على الإصلاح الإداري وبعض الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، والسماح بالمزيد من المشاركة السياسية. وقد يكون الإصلاح شاملا، مضمونه

الدعوى نحو الإصلاح يشمل موقع الدول العربية في النظام الاقتصادي العالمي، والمطالبة بصيغ أكثر عدالة من العولمة.

إن الإصلاح يقوم على جملة من المبادئ من أهمها أن ينطلق الإصلاح من الظروف الخاصة بالبلد، وتشجيع حجم المشاركة السياسية كشرط أساسي لتحقيق التنمية، وأن يكون الهدف الأعلى للإصلاح هو تحقيق تنمية شاملة ومستقلة، والإبقاء على عنصر المرونة في تنفيذ البرامج، ووجود دعم حقيقي من القيادات السياسية، ووضع إطار قانوني ودستوري لعملية الإصلاح، وأن يستهدف الإصلاح تأسيس الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني، والقطاع الخاص وهو ما يتضمنه مفهوم الحاكمية.

إن المبرر الأساسي في استخدام الحاكمية في عملية الإصلاح هو إقامة الحكم الصالح الذي يدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية؛ لاتسامه بالمشاركة والشفافية والمساءلة. الحاكمية أو الحكم الصالح هو: "نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيرا سليما، تربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة في النهاية بواسطة الناس، يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع"[1].

وفي إطار مفهوم الحاكمية تبرز أهمية إعادة تعريف دور الدولة في ظل ما يفرزه المستقبل. وإن من أهم البنود العاجلة على أي جدول أعمال للإصلاح يجب أن يتضمن:

- إجراء إصلاح جذري في هيكل الدولة وفي طبيعة دورها في المجتمع والاقتصاد؛
- تعزيز كفاءات وسلطات الإدارة العامة في إطار الحاجة الملحة لمواجهة الدور المتغير والمتعاظم لها؛
- ينبغي للإصلاح أن يركز على الجوانب الاقتصادية، وينطلق من ضرورة تدعيم دور الدولة وجعله أكثر اتزانا، من خلال رسم الإطار العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في ضوء التوجهات المستقبلية التي يتطلع المجتمع إلى بلوغها، وتأمين الاستقرار والمناخ المناسب بما يعزز مصداقية الدولة؛

[1]– نادر فرجاني، **الحكم الصالح، رفعة العرب في إصلاح الحكم في البلدان العربية: حالة الأمة العربية**، المؤتمر القومي العاشر" الوثائق – القرارات– البيانات"، المؤتمر القومي العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص.476.

- تعديل وإصلاح الجهاز الحكومي باتجاه تقليصه وإعادة هيكلته، مثلا من خلال توسيع سلطات الحكم المحلي وتعزيز اللامركزية ومحاربة الفساد.

ثالثا: المحاور الأساسية المستقبلية لدور الدولة

إن المحاور الأساسية التي ينبغي أن يركز عليها دور الدولة هي:[1]

1- **تحسين البيئة الاقتصادية،** وبخاصة في مجال السياسات الاقتصادية الداعمة للاستقرار الاقتصادي، وسياسات دعم النمو، وتشجيع التنمية التقنية. نجاح السياسة الاقتصادية يرتبط بحزمة من السياسات الاجتماعية لتعزيز البناء الاجتماعي؛
2- **تحقيق اللامركزية الإدارية،** لأن التنقل التدريجي للمهام إلى المستوى المحلي يمكن أن يحسن من مستويات الفاعلية والشفافية، سيما باشتراك المنظمات غير الحكومية، نظرا للمزايا التي تضمنها اللامركزية يتطلب من الدولة تدعيم المجموعات المحلية بصلاحيات كبيرة واستقلالية التسيير والمسؤولية والوسائل البشرية والإدارية والمالية؛
3- **تشجيع التنويع الحضاري والاندماج الاجتماعي،** الناس يرغبون بالاحتفاظ بهويتهم الحضارية، كما يرغبون في الاندماج الاجتماعي. وعلى الدولة أن توفر خدمات النظام السياسي للمجتمع وحماية النظام التشريعي والقانوني؛
4- **حماية البيئة،** وهو رد فعل طبيعي للتدهور الذي يصيب البيئة، بما يحبر الدولة ضمن خطط التنمية والإصلاح صياغة برنامج قومي دائم لحماية البيئة.
5- **دور الدولة في المجال التقاني،** فطبيعة التحدي التقاني الجديد يتطلب من كل دولة الاهتمام ببناء القاعدة العلمية والتقانية في مجالات متعددة للدخول في إطار المنافسة المعولمة، وخلق حوافز للقطاعات الأخرى من خلال تشجيع الروابط بين الجامعة والصناعة، وتقديم الحوافز المالية لتشجيع البحث والتطوير من خلال المؤسسات الخاصة.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، أن السياق العالمي المتغير يؤثر على الدور التنموي للدولة؛ مما يتطلب تطوير الجهاز الإداري للدولة للتكيف، لكن الدول النامية تواجه عدة معوقات أهمها الاستيراد غير الواع للنماذج الإدارية في الإصلاح الإداري، ورسمية وشكلية جهود التطوير، والمركزية الشديدة، والجهود المتفرقة، حال كل ذلك دون الوصول إلى التنمية. وإن فحص الأداء التنموي

[1]- جورج العبد، **إصلاح النظام المالي الدولي والمنطقة العربي، هموم اقتصادية عربية، التنمية- التكامل النفط- العولمة" دراسات في تكريم يوسف صايغ"**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص. ص. 275-278.

في الدول العربية يعطي صورة عن أوجه القصور أهمها تبديد الموارد، وقصور أداء التنمية البشرية والفقر وانحراف التوزيع، والتخلف العلمي والتقاني، وسوء الإدارة الاقتصادية، والتبعية متعددة الوجوه. وإذا كان العالم الغربي يولي المستقبل أهمية بالغة في محاولة منه لاستعماره. الوطن العربي بتعامله السلبي مع التغير والمستقبل، جعل البدائل المستقبلية تتضاءل أمامه، ورغم ذلك لابد من التفكير في المستقبل وإعداد صور منه، وذلك في ظل عوامل ستساهم في تشكيل المستقبل العربي. ويمكن تصور ثلاث مشاهد مستقبلية محتملة لدور الدولة التنموي:

الأول: السير نحو المجهول، هذا في حالة استمرار الحال دون البحث عن نماذج تنموية بديلة، والاستسلام للهيمنة الخارجية.

الثاني: مشهد التفتت باستمرار الأوضاع على حالها دون مبادرة حقيقية للإصلاح.

الثالث: السير نحو الإصلاح، بقيام قوى مجتمعية واستجابة النخب الحاكمة ودعمها للإصلاح في إطار أفكار تنموية جديدة تولد من رحم الامة، على رأسها إصلاح الجهاز الإداري للدولة في إطار قانوني ودستوري، وتعديل دورها وتدعيمه وتعزيز كفاءاتها بما يتناسب مع حاجات المجتمع، ومتطلبات الواقع وتوجهات المستقبل، وتعديل وإصلاح الجهاز الحكومي باتجاه تقليصه وإعادة هيكلته مثلا من خلال توسيع وتعزيز اللامركزية وإصلاح المجتمع المدني والقطاع الخاص وتفعيل دورهما، وتأسيس شراكة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص في إطار مفهوم الحاكمية.

خلاصة الفصل:

الدولة هي الإرادة العامة المنظمة تقوم على المؤسسات، وعملها تنظيم وتحقيق أهداف المجتمع التنموي وتعظيم مصالحه، تتميز دولة التنمية بخصائص تبرز طبيعتها الحضارية التغييرية. ببحث تطور دور الدولة بين التجربة الغربية والإسلامية اتضح أن التجربة الحضارية الإسلامية ثمينة على المستويين الفكري والتطبيقي، وأن دور الدولة في التجارب العالمية سيم في الدول المتقدمة أثبتت أنها قامت ومازالت تقوم بدور تنموي فعال؛ أما في دول العالم الثالث فهي مازالت تحاول إحداث تنمية شاملة ومستقلة. و بموجب ما ينبغي أن يكون عليه دور الدولة حتى تكون شريكا أكثر فاعلية تتحدد الأنشطة التي تمارسها الدولة، وعلى رأسها الوظيفة التنموية.

إن الوظائف التي على الدولة أن تؤديها ليست بالجديدة تماما، ولكن ما حدث هو تطوير في مهام ووظائف الدولة في ضوء ما استجد من متغيرات اقتصادية واجتماعية، والتطور في عملية التنمية وفقا للمتغيرات العالمية والمحلية. وإذا كان الفكر الغربي لم يظهر حقيقة الدور التنموي للدولة، فإن الفكر الإسلامي اعتبر الدولة منظومة مؤسسية مميزة ينبغي أن يكون لها دور ريادي في مسيرة التنمية والتطور.

إن التحرر الاقتصادي في الواقع لم يؤدي إلى انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، بل أدى إلى إعادة تشكيل العلاقة بين الدولة والاقتصاد، وفشل السوق في تحقيق الأهداف التنموية جعل الدولة تتبنى عملية التنمية بشكل رئيسي من خلال نشاطات القطاع العام، وكذلك بقيادة وتحفيز القطاع الخاص من خلال أدوات السياسة الاقتصادية المختلفة، وإشراك وتفعيل دور المجتمع المدني. دور الدولة في مجال التنمية الاجتماعية ضرورة حتمية للتعامل مع الآثار الاجتماعية السلبية الناتجة عن سياسات التحرر والمستجدات العالمية والمحلية؛ فالدولة مسؤولة عن قيادة المجتمع إلى مستوى مقبول من الرفاهية من خلال الاستخدام الفعال للطاقات المتاحة. ودور الدولة التنموي أكثر ضرورة في حالة الدول النامية، إذ ينبغي عليها القيام بكل ما يلزم وبتكامل مع القطاع الخاص والمجتمع المدني لضمان نجاح الجهود التنموية.

طالما تتغير الظروف العالمية والداخلية فلابد أن تتطور الأفكار وأساليب مواجهة تلك الظروف، ويكون تطوير الجهاز الإداري للدولة حتمية لضمان فعاليته، ويكون مواكبا لمتطلبات التنمية ومتجاوزا كل معوقاتها وأهمها المركزية الشديدة. إسقاطا على حالة الدولة في الوطن العربي فإنها في موقف عاجز عن التجاوب مع سرعة التغير وعمقه، كما أن نمط الدول اتخذ طابعا مشوها، وارتبط هذا بتشوه وقلة الكفاءة

الذي ينعكس أثره على مستوى الأداء الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وعلى أداء القطاع الخاص. وإن تعديل دور الدولة في الوطن العربي يواجه تحديات كبيرة على رأسها طبيعة النظم التسلطية وضعف المجتمع المدني.

دراسات المستقبل أمر مطلوب في ظل عالم معاصر يتميز بالتغيرات المتلاحقة، وهو ما يتعامل معه الوطن العربي بسلبية؛ فمن المهم دراسة مستقبل الدولة والتنمية في الوطن العربي عبر تصور مشاهد تمثل فهما للحاضر ورؤية للمستقبل في آن واحد، مشاهد تحمل نظرة سلبية في مشهد المزيد من العجز والانقسام طالما تعاني من الخصائص نفسها ولم تعمل على الإصلاح. ومشاهد تحمل نظرة إيجابية أن حال المجتمع والدولة في الوطن العربي افتراضا أنه يقود إلى المزيد من التعاون والتنسيق قد يدفع بالأقطار العربية إلى الوحدة الشاملة.

إن صورة المستقبل العربي بيد العرب أنفسهم؛ فالعرب بحاجة إلى الفهم والتفكير والعمل على الوحدة كمشروع قومي يشحذ الهمم ويكمل القدرات ويعظم المكاسب. ربما سيكشف الزمن عن تصورات إنمائية جديدة نابعة من الوطن العربي ومشاكله تأخذ بعين الاعتبار دروس الماضي وتجارب الأمم لوضع استراتيجية وخطة عمل للمستقبل بتعبئة الموارد والإمكانيات وتوجيه السياسات والرصد الواقعي والعملي للتحديات المستقبلية، وبما يخدم الشعوب العربية.

سياسة الإصلاح الإداري كرؤية لما يمكن أن يمنع من تدهور الأوضاع المستقبلية للدولة والتنمية، وتعد من السياسات الاستراتيجية التي يجب أن تقوم بها كل الحكومات من خلال:

- تهيئة ظروف الإصلاح على أسس منطقية وعملية لخلق أرضية متماسكة للتنمية؛
- التأكيد على أهمية إصلاح الدولة بغية تصحيح وتطوير وتفعيل دورها التنموي؛
- وجود حكومة فعّالة ذات توجهات تنموية واضحة المعالم والاتجاهات، وانتهاج طرق عقلانية في أداء دورها من خلال نظام إدارة كفؤ ومستند على قواعد ومعلومات جيدة وحقيقية؛
- تقع المسؤولية على المثقفين للدفاع عن الماضي ومواجهة تحديّات الحاضر، والتبصر بالمخاطر لصنع المستقبل، وترجمة ما سبق في برامج وخطط عمل وخطوات في التنفيذ؛
- إقامة شراكة متوازنة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص بما يمكن كل شريك من القيام بدوره في عملية التنمية بيسر وفعالية.

وعليه، من خلال هذا الفصل تم التوصل إلى حقيقة لا مجال للشك فيها وهي ضرورة قيام الدولة بدور تنموي على مستوى مركزي ومحلي؛ مع إشراك كل الأطراف الفاعلة، وهو ما سيتم تناوله في الفصول الموالية.

الفصل الرابع:

شركاء التنمية المحلية:

الحكومة، الجامعة

تمهيد:

إن إسهامات المفكرين منذ مطلع القرن العشرين أظهرت الحاجة إلى تدخل الدولة انطلاقا من الواقع، وأصبح النقاش منصبا حول فهم كيفية تدخل الدولة الناجح في الاقتصاد خاصة، والتنمية عامة. الدولة ممثلة بالإدارة الحكومية، تقوم من خلال الإدارة العامة بممارسة مختلف أدوارها في كافة مجالات وقطاعات المجتمع سعيا لتطوره؛ باتخاذ قرارات جماعية حكومية، تمثل في مجموعها السياسة العامة كعملية حيوية يشارك فيها العديد من الفواعل.

التطورات الحديثة غيرت من نطاق وأدوار الإدارة الحكومية، ومنها دورها في مجال التنمية المحلية كأحد أهم أدوارها. إذا كانت الإدارة الحكومية في الغرب المبنية على قاعدة الاستحقاق والتطور، كانت ومازالت المسؤولة عن تحقيق النمو الاقتصادي والازدهار في هذه الدول، فإن واقع الدول النامية يثير التساؤل حول المسؤوليات المطلوب من حكومتها تحملها، وكيفية رفع مستوى الأداء الحكومي.

إن أحد أهم مجالات النشاط الحكومي التعليم العالي المجسد في الجامعات ومراكز البحث العلمي، يحظى باهتمام متزايد في معظم المجتمعات، كيف ولا والتنمية والوصول إليها لا تتم دون البحث العلمي، وعبر مشاركة كل قطاعات المجتمع الجامعة لإنشاء محيط مناسب للتنمية عامة والوصول إليها؛ لكن كيف تساهم الجامعة في التنمية المحلية؟

يهتم الفصل الرابع من هذه الأطروحة إلى التطرق إلى شريك يمثل الدولة عمليا، من خلال التعرض في المبحث الأول كمدخل عام حول الإدارة الحكومية تضمن ماهيتها وفواعل صنع السياسة العامة، ليخصص المبحث الثاني لدور الحكومة في التنمية المحلية، والحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي، معوقات ومقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي، ليتم في المبحث الثالث الإحاطة العامة بأحد أهم أنشطة الحكومة وهو التعليم العالي؛ لإبراز أهمية النشاط الحكومي ودوره في التنمية المحلية.

المبحث الأول: مدخل للإدارة الحكومية

إن الإدارة العامة تمثل مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة وتمس جميع قطاعات المجتمع سواء القطاع العام والقطاع الخاص، أو الأجهزة الحكومية ومؤسسات الدولة، أو منظمات المجتمع المدني، وذلك بهدف توفير خدمات ومنتجات عامة للجمهور في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية، في كافة أنحاء الدولة، كما تشمل على مسؤولية وضع السياسات العامة للدولة وتشكيلها والقيام بها[1].

يعد اتساع الدور الحكومي من أهم العوامل التي أدت إلى زيادة أهمية الإدارة العامة، وارتبط ذلك بتوسع حقيقي في حجم السلطة التنفيذية للدولة، وانتشرت المشكلات الإدارية في المنظمات الحكومية، كما تتعرض لضغط تطورات مستمرة تفرض التكيف معها لتبقى الإدارة الحكومية شرطا أساسيا للتنمية.

المطلب الأول: ماهية الحكومة

إن الحكومة هي واجهة الدولة، بأهدافها واختصاصاتها وتشكيلها تعمل مع شركاء فاعلين لإعداد وتنفيذ السياسة العامة.

أولا: تعريف الإدارة الحكومية وخصائصها.

1- تعريف الإدارة الحكومية:

إن مصطلح الإدارة الحكومية هو تعبير عام شامل يشير إلى المؤسسات الواقعة في مركز الحكومة المسؤولة عن دعم رئيس الحكومة (الوزراء) وخدمة مجلس الوزراء باعتبارها كيان مجمع لاتخاذ القرار. إن الحكومة كيان تنظيمي مركب يتألف من عدد من الوزارات والتي هي في حد ذاتها تتألف من عدة قطاعات ووحدات وكيانات لامركزية، بالإضافة إلى وكالات وأجهزة ولجان وتجهيز وتمثيل دولي.[2]

يعد الجهاز الحكومي بمنظماته الخدمية في كل النظم العالمية أداة الدولة في توظيف الموارد القومية البشرية والمالية والمادية والطبيعية، وفي تقديم الخدمات العامة وتعزيز فاعلية الاقتصاد القومي،

[1]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص16.

[2]- ميشال بن حارا، **التنسيق في المحور المركزي للحكومة، وظائف وتنظيم الحكومة، الأمانة العامة للحكومة، تحليل مقارن بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان**، ورقة عمل رقم 35، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية، 2004، ص.13.

كما أن الخدمات الحكومية في شتى مجالاتها من أمن، عدالة أو قضاء، بنية أساسية (طرق، جسور، موانئ، اتصالات،...)، وغيرها تعد مؤشرا لمدى جودة الحياة بالنسبة للمواطنين ولمدى جاذبية الاستثمار.[1]

وإن فهم المقصود بالإدارة الحكومية يقتضي معرفة علاقتها بالإدارة العامة، "الإدارة العامة هي جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، تعني الإدارة العامة بالأساس بالإدارة الحكومية وأجهزة الدولة التابعة لها، أي إدارة أجهزة القطاع الحكومي، وهي بذلك مسئولة عن ترجمة سياسات الدولة إلى مشاريع وأنشطة على أرض الواقع".[2]

2- خصائص الإدارة الحكومية:

إن للإدارة الحكومية خصائص تتميز بها عن أية إدارة أخرى، والتي يتعين معرفتها قبل محاولة اقتراح أو حل مشكلة الإدارة الحكومية باختيار أداة عمل ومواد وطرق ملائمة، وأهم هذه الخصائص:[3]

- تتميز الإدارة الحكومية بكبر حجم جهازها وتعقيده، الكبر يؤدي إلى التعقيد، والتعقيد يؤدي إلى صعوبة التنسيق، كما يؤدي إلى سوء توزيع الخدمة العامة. هذا من حيث ما هو كائن فعلا، أما من حيث ما ينبغي أن يكون، الكبر يستلزم النظام وزيادة الإشراف والرقابة، ووسائل إدارية جديدة، وتقريرا عن العمل، ومعايير للتقييم أكثر دقة ويقظة ونشاطا؛
- تنوع النشاط الحكومي، قال "جورج همفري": "إن أعمال الحكومة واسعة ومتشبعة، وهي أشبه ما تكون بتجميع مائة مشروع كبير تحت اسم واحد فهي مشروعات غير متكاملة وليس بينها ارتباط مباشر في مجالات نشاطها. وعلى الإدارة التنفيذية في الحكومة أن تعمل في ظل نظام من السلطة الجزئية المتنازع عليها." هذا التنوع في المهام يحتاج إلى تنوع في الوسائل والإجراءات، والربط بين أعمال الحكومة؛
- كثرة الاشتراك في أعمال الحكومة، فلا يوجد في أية جهود إنسانية مثل هذا الاشتراك للأفراد والجماعات في عمل بعينه الذي يوجد بالحكومة. فالأعمال الحكومية تتطلب إجراءات طويلة

---

[1]- أحمد سيد مصطفى، **تقييم الأداء المؤسسي للمشروعات الخدمية**، ملتقى إدارة المشروعات الحكومية وخصخصة الخدمات، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2007، ص.3.

[2]- أحمد محمد زقوت، **الإدارة العامة ودورها في إدارة الأجهزة الحكومية**، مقال منشور بمجلة دنيا الوطن/ بتاريخ 2016/06/14، على الموقع:

Pulpit.alwatanvoice.com/artic les /2016/06/14/406918.html

[3]- كمل دسوقي، **سيكولوجية الإدارة العامة**، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، دون سنة النشر، ص.ص.177-193.

تستغرق الوقت والجهد ولا مبرر لها وتضر بمصلحة المواطنين؛ بل تضر سلسلة الموظفين أنفسهم الذين تمر بهم العملية الإدارية. وفي هذه الحالة لا يكون التسلسل في ذاته هو ما يجب إلغاؤه أو التخفيف منه بقدر ما هو ضرورة الحاجة إلى التنسيق والعمل على مرونة سير العملية والعلاقات بين المختصين ومختلف التوقيعات اللازمة لإنجاز العمل؛

- التداخل والاعتمادية الكبيرة في أعمال الحكومة، نتيجة طبيعة الاشتراك وضرورة التنسيق ما بين مختلف الطبقات، ما يعقد مهمة الرئيس الإداري في الحكومة، هذه الاعتمادية وعدم تكافؤ السلطة مع المسؤولية يهدد الكثير من مبادئ الإدارة العامة، ويؤدي بالرؤساء إلى التخلي عن مشروعاتهم ومطامحهم في النجاح والخدمة. وفي هذا يقول إريك جونسون Eric Johnson: "في الحكومة لابد أن يتعامل المرء مع الناس وأن تكون له حاسة التوافق معهم، يجب أن يعمل داخل كأس من الزجاج ينفذ منه كل ما يعمله إلى الخارج، ويتعرض في كل لحظة للاستطلاع والتحري، كما يتعرض للضغط المستمر الذي يهدف إلى جعله يغير رأيه ويرجع في قراراته، كما يجد الكثير من الناس يحملونه على العدول عن أفكاره، إما بالتهديد أو المراهنة أو التغرير"؛
- صعوبة التنسيق في أعمال الحكومة، إن ما سبق يصعب التنسيق بين أعمال الوحدات المختلفة، سواء على مستوى الإدارات المركزية إلى فروعها أو وحداتها في الأقاليم، وبالنسبة للإدارات المحلية في علاقتها بالحكومة المركزية، إن ربط نشاط الحكومة يمكنها من العمل كوحدة، وإلا فإن الحكومة تصبح عدة حكومات تعمل كل منها في مجالها دون أن يكون هناك رابطة تجمع بينها؛
- تعقد اتخاذ القرارات الإدارية للإدارة الحكومية، فالقرارات في الحكومة تصدر بحذر، وروية، ومرفقة أغلب الأحيان "بمذكرات تفسيرية"، فالقرارات الحكومية عمل جمعي لأن الكثيرين قد اشتركوا في العملية كل في مجاله حتى إصدار هذا القرار، وهو جزء من السياسة العامة للدولة والرئيس. الرئيس الإداري في الحكومة ينبغي أن:
- يتلمس آراء رؤسائه ويقدر مشورة مرؤوسيه؛
- القرار الذي سيصدره يستند إلى الواقع والقانون، ويدخل في حدوده وسلطته والميزانية المخصصة له؛
- يأخذ في اعتباره آراء الفنيين في إدارته، وأثر هذا القرار في طبيعة خطة عمله، والتأثير السيكولوجي للقرار على موظفيه وروحهم المعنوية؛

- يتدبر وقع القرار على الجهات العليا، واللجان البرلمانية، والرأي العام؛
- الرجوع إلى القرارات التي سبق صدورها في الماضي الخاصة بهذا الشأن وأن يتنبأ بالظروف والأحداث المستقبلية التي تتوقع نتيجة لهذا القرار؛
- القيود القانونية، والمتمثلة في مجموعات القوانين التي تفرض على رجال الإدارة، فكل تصرف يريد أن يقوم به في مجال إدارته محاط بالتشريعات القانونية، وأن أي تغيير يريد أن يدخله على نظام إدارته لابد أن يستصدر موافقة السلطة التشريعية عليه. إن تراكم اللوائح، إلغاء بعضها، تعديل بعضها تشكل قيدا ثقيلا يهدد فاعلية الإدارة بالانغماس في الشكلية والنصوص.

ثانيا: الغايات الأساسية العامة للحكومة

تتحدد جودة التنظيم الإداري لأي منظمة بدرجة كبيرة بمستوى جودة تحديد الغايات وصياغة الأهداف، وتنطبق هذه القاعدة على التنظيم الإداري للحكومة. وفيما يلي أهم الأهداف العامة الأساسية لأي حكومة والتي يجب أن تعمل على تحقيقها بمستوى جودة مستهدف وينبغي محاسبتها عليها ومساءلتها عنها:[1]

- توفير الحماية اللازمة للموارد والإمكانيات القومية وحمايتها من أسباب أو محاولات إهدارها وعدم سلامة استخدامها؛
- توفير فرص حقيقية للنجاح أمام كافة الأفراد والجماعات والمؤسسات والقطاعات، ووضع السياسات والقواعد والأنظمة التي تيسر للأفراد والجماعات إمكانية الاستفادة من هذه الفرص بكفاءة وفعالية، وأن تيسر لهؤلاء إمكانية اكتساب المهارات والقدرات اللازمة لاستثمار تلك الفرص والانتفاع بها؛
- تحفيز كافة القطاعات والمؤسسات والجماعات والأفراد للمساهمة الفاعلة في تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، وذلك من خلال صياغة السياسات والقواعد ووضع الأنظمة المحفزة الداعمة لكل الأطراف ذوي العلاقة للقيام بمهامها وتحمل عبء مسؤولياتها في عملية التنمية؛

[1]– مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.ص.69-71.

- تهيئة الأنظمة ووضع الآليات التي تحقق التقدم التقني والعلمي المستمر اللازم لبناء قاعدة تكنولوجية توفر متطلبات واحتياجات التنمية. والمقصود هنا ضرورة بناء تقنية محلية تخدم أغراض التنمية؛
- تحقيق التوازن في تخصيص الإمكانيات والموارد وضمان عدالة الانتفاع بها من وجهة الأطراف ذوي العلاقة؛ حيث يضمن ذلك استعداد تلك الأطراف للمساهمة الفاعلة في توفير متطلبات عملية التنمية؛
- حماية حياة الأفراد والجماعات والمحافظة على حقوق كافة الأطراف، وتهيئة المناخ لها لتمارس حياتها في أمان واطمئنان، وذلك من خلال مجموعة من سياسات والقوانين الموضوعية المتوازنة والتي يتم الالتزام بها والتعامل معها بشفافية؛ مما يدعم ثقة الأطراف في الحكومة؛
- توفير مقومات جودة الحياة ليستمتع الأفراد والجماعات بحياتهم، وذلك من خلال مسؤوليات الحكومة في تخفيف حدة مصادر الضغوط والتوتر والقلق التي يواجهها الأفراد والجماعات.
- مساعدة ذوي القدرات المحدودة والإمكانيات غير الكافية؛
- توفير مناخ يدعم الرغبة وينمي القدرة على الإبداع والابتكار بصورة تحمي المجتمع من ظاهرة "العقم الابتكاري" الذي يضعف فيه الدافع لدى الأفراد والجماعات والمؤسسات لتطوير عناصر الحياة وتحسين جودتها؛
- بناء هوية قومية وطنية تجعل كل الأطراف تساهم طواعية في تحمل قدر من عبء التنمية، وذلك من خلال خلق وتعميق روح الولاء للدولة والانتماء للمجتمع تأسيسا على ثقة الأطراف في كفاءة وتوجهات الحكومة وجهازها الإداري.

إن الاتفاق على الغايات والأهداف السابقة يعد أساسا لبناء إدارة حكومية ميسرة، وليست معقدة. وذات كفاءة وفعالية، وغير معرضة لاحتمالات الفشل أو الفساد، وكذلك أساسا لإعداد أسس ومعايير تقييم أداء الحكومة وجهازها الإداري ومحاسبتها على ذلك ومساءلتها عنه.

ثالثا: التنظيم الإداري الحكومي

نشأ التنظيم الإداري للدولة في ظل مفهوم المركزية ووحدة الإدارة والسلطة التنظيمية على المستوى القومي، حيث تخضع الفروع والملحقات إلى أصل واحد وذلك مهما تباعدت أماكنها الجغرافية، لكن في ضوء التحول نحو نظام الإدارة المحلية والتخطيط الإقليمي تطلب ذلك تغييرا أساسيا لابد من إدخاله

يتوافق التركيب الإداري مع مفهوم اللامركزية بأعلى درجاتها. "إن تكوين وتشكيل الوزارات، الأجهزة المركزية والهيئات العامة وغيرها من المؤسسات القومية لابد أن يعاد النظر في أهدافها وسياساتها وأساليب عملها ومجالات اختصاصاتها لتنقيتها من كل ما هو محلي أو إقليمي ولإعادة صياغة اختصاصاتها وأوضاعها التنظيمية والقانونية في ضوء اقتصارها على المهام ذات الطابع القومي".[1]

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية يفرض ضرورة إدخال تغيير جذري في المدخل إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بإعادة طرح مشكلاتها ومشروعاتها علاجها من منظور محلي وإقليمي، وهذا ما يحمل في ثناياه احتمالات التناقض بين الأنشطة الإنمائية على المستوى القومي والمحلي. وبذلك فإن القضية الأساسية التي لابد من دراستها هي كيفية توفير حرية العمل والانطلاق في مجالات التنمية للوحدات المحلية والإقليمية في نفس الوقت الذي يجب أن يتحقق فيه التنسيق والتكامل على المستوى القومي، من خلال التوافق بين مجموعات الحلول الجزئية لتتكامل على الصعيد القومي. وكذا مناقشة العلاقة الجديدة بين مؤسسات التخطيط الإقليمي وجهاز التخطيط القومي، والعلاقات بين الوحدات المحلية والإقليمية من جانب والوحدات القومية من جانب آخر للوصول إلى معدلات تنمية متوازنة على المستوى العام.

إن التنظيم الإداري الحكومي ينمو بشكل مستمر نتيجة لزيادة حجم العمل فيها والمهام المنوطة بها؛ ما يجعل الحكومة كيانا تنظيميا مركبا متعدد الأبعاد يتألف من عدد من الوزارات، وهي التي في حد ذاتها تتألف من عدة قطاعات ووحدات وكيانات لامركزية، بالإضافة إلى وكالات وأجهزة ولجان وتمثيل دولي. ويمكن الإشارة إلى أهم عناصر الجهاز الحكومي كما يلي:[2]

1- رئيس الحكومة ومكتبه:

إن المسؤولية الرئيسية لرئيس الحكومة تتمثل في الأداء الجماعي للحكومة، ويتم ذلك أساسا من خلال رئاسة جلسات مجلس الوزراء لضمان التحقيق السليم والمتجانس لبرنامج الحكومة. كما يتولى مسؤولية تمثيل الدولة بالخارج.

مكتب رئيس الحكومة، هو جزء من الجهاز المركزي يخدم بصفة خاصة مجلس الوزراء يتقاسم المهام مع الأمانة العامة للحكومة، حتى يكاد يكون جزءا من الأمانة بالمعنى الإداري. كما أن مكتب

[1]- علي السلمي، **الإدارة العامة**، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص.252.

[2]- ميشال بن حارا، مرجع سابق، ص.ص.6-15.

رئيس الحكومة يقوم بخدمة الاحتياجات المباشرة لرئيس الحكومة مثل السكرتارية والسائق وإدارة جدول الأعمال، كاتب الخطب، والمسؤول الصحفي.

2- الوزراء / مجلس الوزراء (أعضاء الحكومة):

الوزير هو الرئيس لإدارة الوزارة، يتحمل مسؤولية مجال معين من السياسات (المالية، الصحة، الزراعة وما إلى ذلك)، في إطار وزارته، ويجتمع مع بقية الوزراء بصفة دورية في جلسات مجلس الوزراء لمناقشة المقترحات المقدمة من أعضاء الحكومة واتخاذ قرارات، ومطلوب منهم تحمل مسؤولية جماعية عن برنامج الحكومة، وهم في أدائهم لدورهم كوزراء الحكومة فإنه يتم مساعدتهم ودعمهم من قبل الأمانة العامة للحكومة.

3- الأمانة العامة للحكومة:

تعد بمثابة الكيان الإداري الذي يخدم رئيس الحكومة، مسؤولياتها تنبثق عن المسؤوليات الجماعية للحكومة ولرئيسها في مسؤوليتهم لتنسيق أنشطة كافة الوزارات بهدف تيسير الأداء الفعّال والكفء لمهنهم الجماعية؛ مما يجعل الأمانة في المقام الأول كيانا تنسيقيا تتمثل مهمته في تحقيق الفعالية والترابط بين مختلف أنشطة الوزارات والجهات المختلفة؛ بل تعد عنصرا حاسما في تنسيق السياسات وفي تقييمها وهي الضامن لسياسة حكومية متجانسة ومتوافقة مع ما يتم وضعه من أولويات الحكومة.

تختلف الأمانات العامة للحكومات اختلافا بينا في هيكلها في الدول. إلا أن هناك جوانب تشابه بينها، إذ يرأس أغلبية الأمانات العامة للحكومة وزير أو أمين عام. وعادة ما يشمل الهيكل التنظيمي للأمانات العامة مجموعة من الوحدات أهمها: مكتب رئيس الوزراء، مجالس نواب رئيس الوزراء، وحدة الصحافة والاتصالات الإعلامية، وحدة الإعداد الفني لجلسات محلس الوزراء واجتماعات اللجان الوزارية، وحدة أو وحدات تقدم تنسيق سياسي واستشاري لمجلس ورئيس الوزراء ولرؤساء اللجان، وحدة التخطيط، الوحدة القانونية أو التشريعية، وحدة متابعة تنفيذ قرارات الحكومة، وحدة إدارة علاقة الحكومة مع البرلمان، وحدات متخصصة لإدارة قضايا أفقية مشتركة، وحدة الإدارة الداخلية للأمانة.

إن تحقيق كفاءة الإدارة الحكومية يتوقف على قيام الأمانة العامة للحكومة بدورها التنسيقي لنظام عمليات اتخاذ القرار، وجعل مختلف الأشياء المتنوعة تعمل معا بفعالية ككيان واحد، حيث تعمل على:[1]

- تنسيق عملية الإعداد لجلسات الحكومة كوظيفة فنية، لأنها تعني بإدارة عملية اتخاذ القرار؛
- تنسيق التوافق القانوني لمسودات التشريعات لمجلس الوزراء من خلال مراجعتها بحرص لضمان وفائها بالمتطلبات القانونية للدولة، توافقها مع الدستور ومع قوانين ولوائح أخرى؛
- تنسيق عملية إعداد واعتماد الأولويات الاستراتيجية للحكومة وبرنامج العمل، مع ضمان ربطها بالميزانية. إذ تعد عملية التخطيط والعمل الاستراتيجي أداة مركزية رئيسية لتحقيق التجانس والترابط بين السياسات، تقوم الوزارات بإعداد الأفكار وتحليل المعلومات في مختلف مجالات تخصصها وتتولى الأمانة العامة للحكومة مسؤولية تنسيق المواد ومساعدة الحكومة في وضع الأولويات بين المطالب المتنافسة على الموارد المالية وموارد أخرى، وعلى أساس عملية تقييم واسعة النطاق للوضع الاقتصادي السياسي والاجتماعي الشامل. مع ضمان إبلاغ رئيس الحكومة وبصفة دورية عن التطورات الجديدة التي تؤثر على الأولويات الاستراتيجية؛
- تنسيق المحتوى السياسي بالمقترحات التي تعرض على مجلس الوزراء (الاعداد داخل الوزارات، الأنشطة داخل الأمانة للحكومة العامة)، إذ أن تنسيق السياسات يعد الأداة الرئيسية للأمانة العامة للحكومة ليقوم مجلس الوزراء بإعداد وتنفيذ سياسات متجانسة ومترابطة، من خلال الدراسة الوافية للقضايا القطاعية المستعرضة، واعتماد التحليل كدعامة لضمان توافق مقترحات الوزراء مع أولويات الحكومة الاستراتيجية وذات الصلة بالميزانية، والتقليل من الخلافات في الرأي بين الوزارات، مع تقديم ملخصات عن القضايا لرئيس الوزراء؛
- التنسيق بين أنشطة الاتصال الخاصة بالحكومة لضمان تجانس رسالة الحكومة خاصة مع تزايد أهمية الشفافية، بل أن نجاح أفعال الحكومة يعتمد على تقبل من الجمهور؛
- تنسيق عملية متابعة أداء الحكومة، إذ يعتبر تنفيذ قرارات الحكومة ومتابعة النتائج مسؤولية رئيسية للوزراء الأفراد، إلا أن الحكومة تقوم مجتمعة- وبصفة خاصة رئيس الحكومة شخصيا- يتولى المسؤولية (الدستورية، القانونية) سواء عن الأداء الفردي أو الجماعي، ومن خلال توسيع أنشطته الخاصة بالمتابعة حتى يمكن التركيز على التنفيذ والعملي للسياسات والتشريع؛

[1]- ميشال بن حارا، مرجع سابق، ص.ص.18-44.

- تنسيق العلاقات مع قطاعات أخرى في الدولة (الرئيس، البرلمان)، وهذا لضمان استمرار ترابط وتجانس السياسات هناك حاجة إلى تنسيق العلاقات مع البرلمان بضمان تواجد الوزراء للمناقشة والدفاع عن القوانين داخل حقيبتهم وتقديم موقف موحد، ويعد الرئيس (ومكتبة) صلة هامة أخرى للحكومة، في مجالات المسؤوليات المشتركة، كما يقوم الرئيس بالتوقيع على مشروعات القوانين حتى تصبح قوانينا، وتقوم الأمانة العامة في هذا المجال بإدارة وتنسيق العلاقة مع البرلمان نيابة عن الحكومة خاصة فيما يتعلق بعملية تخطيط وجدولة تشريعات الحكومة وحضور أعضاء الحكومة في البرلمان؛
- تنسيق أولويات استراتيجية أفقية محددة، إذ تشمل أغلبية الأمانات العامة للحكومات بعض الوظائف الملحقة تقوم بتنفيذها لأنها ذات أولوية استراتيجية عالية، وتتسم بطبيعة تنسيقية في المقام الأول كإصلاح الإدارة الحكومية العامة.

وعليه، فإن لكل عناصر التنظيم الإداري الحكومي دورا مهما في إعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة؛ لكن الأمانة العامة للحكومة بما تقدمه من دعم وتنسيق ومشورة إلى مجلس الحكومة ورئيسها يمكنها من الإدارة الناجحة للمهام المتعددة، وهذا يقتضي العمل على إصلاح وتقوية الأمانة العامة للحكومة كعملية هامة لتقوية قدراتها السياسية والتخطيطية والقدرة على الحكم على الأمور، بالتوازن مع زيادة القدرات السياسية في الوزارات؛ ليكون لدى المنسق ما يقوم بتنسيقه.

المطلب الثاني: الحكومة وفواعل صنع السياسات العامة

أولا: مفهوم السياسة العامة وخطواتها

تقوم الحكومة برسم السياسات العامة واتخاذ القرارات وتنفيذها؛ وتم وضع العديد من التعاريف ضمن هذا المنظور. ويرى "توماس داي" أن السياسة العامة هي ما تفعله وما لا تفعله الحكومة، ويعتبر "ريتشارد فيربرت" السياسة العامة مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق نفع عام. وعليه؛ فإن "السياسة العامة هي دراسة للأداء السياسي والإداري الحكومي، بعد اتخاذ قرارات حكومية تنظم العلاقة بين أعضاء المجتمع والدولة".

"فهمي خليفة الفهداوي" يعرف السياسة العامة بقوله: "هي تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا

وفعلا) بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومية الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بمختلف مجالاتها".[1]

وعليه، فإن السياسة العامة ترتبط بوجود أكثر من جماعة والدولة فاعلة في صنع السياسات العامة، والتي تتغير بتغير مواضيع السياسات العامة من فترة لأخرى، وتحكمها مبادئ الشفافية والدقة العلمية لتحقيق المصلحة العامة.

تتضمن عملية صنع السياسة العامة جملة من الخطوات أهمها:[2]

- المعرفة بالمشكلة، يبدأ إعداد السياسة إثر وجود وضع عدم رضا عام أو احتجاجات تتطلب حلول حكومية؛
- جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة قيد الاهتمام، حيث تقوم مشاورات مع الجماعات المصلحية وتشكل لجان برلمانية وزارية، ويتم الاستماع إلى آراء الخبراء والفنيين، وذلك لجمع المعلومات اللازمة لرسم السياسة العامة؛
- صياغة السياسات، تتضمن هذه المرحلة صياغة السياسة العامة في برنامج عمل واضح يهدف إلى تقديم حلول عملية لمشكلة موضوع السياسة؛
- مقترحات السياسات، إذ قد تتعثر المشكلة أو تتأهل إلى مرحلة صياغة السياسة ويتوجب على الحكومة إيجاد طرق وخطط للتحرك لتقديم حل للمشكلة يصبح مقبول من قبل صانعي السياسات؛
- النقاش العام، إذ تخضع مختلف بدائل السياسة المقترحة لنقاش يحدث داخل المؤسسات الحكومية طبقا للإجراءات الدستورية، كما يجري النقاش داخل مؤتمرات تعقدها الأحزاب وجماعات المصالح والمجتمع المدني بصفة عامة؛
- اتخاذ القرار، ويعني حسم الاختيار بين البدائل المقترحة لصالح إحداها ليصبح بمثابة سياسة عامة، وصدور قرار سلطوي من قبل الجهات الرسمية المختصة؛
- تنفيذ السياسة، في هذه المرحلة يتم تنفيذ السياسة لتحقيق الأهداف المرجوة، وأي إهمال في هذه المرحلة قد يؤدي إلى فشل في تنفيذ السياسة؛

[1]– فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص.38.

[2]– أحمد مصطفى حسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، 2002، ص.ص.256–257.

- التقييم، وهو عملية التأكد من أن البرنامج (السياسة) قد حقق أهدافه كما هو متوقع.

ثانيا: فواعل صنع السياسة العامة

إن السياسة العامة عملية حيوية تدفع العديد من الفواعل للمشاركة في صنعها. والمقصود بالأطراف الفاعلة في رسم السياسة العامة الأفراد والجماعات والجهات (الرسمية وغير الرسمية)؛ جهات رسمية تتمتع بصلاحيات قانونية تسمح لهم بالمشاركة متمثلة في السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، الجهاز الإداري، والجهاز القضائي. وجهات أخرى لكن ليس بصفة رسمية، بل بصفتها الشخصية من خلال ممارسة الضغوطات على السلطة، وتتمثل في مؤسسات المجتمع المدني، ومنظمات القطاع الخاص، الرأي العام، الهيئات الاستشارية، المنظمات الدولية غير الحكومية ... الخ، وعلى العموم هناك تنوع كبير في المنظمات المشاركة في عملية رسم السياسة العامة نظرا لتعدد الأنظمة السياسية وخصوصيتها من جهة، ودرجة اهتمام المنظمات بسياسات بعينها من جهة أخرى؛ لكن باعتبار أن نجاح السياسة العامة وتحقيقها لأهدافها يتضمن من الناحية المبدئية مشاركة وتحريك مراكز الدعم- الرسمي والغير الرسمي- لها نحو تفعيل دورها من خلالها تحليلها بصورة أكثر منطقية للوصول إلى أسباب هذا النجاح أو لإعطاء المشورة والنصح المؤسسي، حتى تتمكن من إضفاء سمة التفكير الاستراتيجي على صانعي القرار.

1- الفواعل الرسمية:

تتبع أحقية الجهات الرسمية في رسم السياسة العامة من السلطات الدستورية التي تحول لهم مباشرة التصرف والفعل واتخاذ القرارات، وتتمثل الفواعل الرسمية في:

- **السلطة التشريعية:** تعد السلطة التشريعية من أهم الجهات الرسمية التي تضطلع أساسا بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة؛[1] وعليه اختصاصات هذه السلطة والممارسة الفعلية يمكنها من التدخل في عملية صنع ورسم السياسة العامة؛
- **السلطة التنفيذية:** وتضم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة، وقد أصبحت اليوم هي المهيمنة في صنع وتنفيذ السياسة العامة سواء في الدول المتقدمة أو النامية؛

[1]- وصال نجيب العزاوي، **السياسات العامة حقل معرفي جديد**، مركز الدراسات الدولية، بغداد، 2001، ص.46.

- **الجهاز الإداري:** على الرغم من النظرة التقليدية الشائعة في العلوم السياسية حول عدم مشاركة الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة وتخصصه فقط في التنفيذ، إلا أن هناك اتفاق عام حول الدور الكبير الذي يقوم به الجهاز البيروقراطي في صياغة ومناقشة السياسات العامة.[1]وذلك لامتلاك الإدارة المعلومات الضرورية والكافية لصنع السياسات العامة بسبب دورها المباشر في تنفيذ تلك السياسات وتراكم الخبرات نتيجة لذلك، حتى أصبح يعبر عنه بذاكرة الحكومة، ويقوم الجهاز الإداري بالدور الرقابي. "يساهم الجهاز الإداري في رسم السياسة العامة بعدة طرق منها مباشرة وأخرى غير مباشرة، وتتمثل الطريقة المباشرة بتقديم اقتراحات حول مشاريع معينة أو مشاريع قوانين على الهيئة التشريعية، أو المطالبة بتعديل أو تغيير السياسة العامة بناء على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين إزاء توجهات هذه السياسات ومقدار نجاحها أو فشلها"[2]."أما غير المباشر من الطرق فيتمثل في توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها باعتباره المرجع الأساسي للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسات العامة، أو توجيه السياسة العامة أثناء عملية التنفيذ ذلك أن أجهزة الإدارة العامة هي المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعة ومضمونها الفعلي وتعطي التفسيرات التطبيقية لها"[3].

- **السلطة القضائية:** تمثل هذه السلطة في الدولة المعيار الأساسي لمدى احترام تلك الدولة لسيادة القانون، وتتجسد هذه المكانة المتميزة بتأكيد مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يجوز لهما التدخل في سير القضاء وأحكامه.[4] وتدخل السلطة القضائية في العملية السياسية يرجع إلى عدة أسباب أهمها:[5]

- هي السلطة الوحيدة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات والسياسات العامة؛
- هي بمثابة رقيب قضاي على السياسات العامة بسبب قيامها بالمراجعة الدائمة والمنتظمة للقوانين المعبر عنها لضمان شرعيتها؛

---

[1]– عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**، دار المسيرة، عمان، 1999، ص.60.

[2]– حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، 2000، ص.149.

[3]– أحمد صقر عاشور، **الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن**، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص.29.

[4]– حسن أبشر الطيب، المرجع نفسه، ص.127.

[5]– فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.217.

- تلعب دور الوسيط بين واضع السياسات العامة ومطبقيها، حيث تقوم بعملية التفسير والتوضيح السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة. كما يمنحها هذا القدرة على المطالبة بتغيير الجهات المكلفة بتنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

2- الفواعل غير الرسمية:

تشارك وتؤثر على صانعي السياسات العامة ومنفذيها، وهي جهات مستقلة إلى حد كبير عن الحكومات تتسم بصورة رئيسية بأن لها أهداف إنسانية أو قانونية، تهدف إلى تخصيص الموارد بأكثر عدالة وكفاءة، ويمكن أن تتبلور شراكة مؤسسة ومنظمة بين الفواعل غير الرسمية والدولة لتحقيق التنمية؛ لأن دور الفواعل غير الرسمية الآن ليس مجرد دور مكمل للدولة ولكنه طرف أساسي في صياغة السياسة العامة. ومن الفواعل المجتمع المدني بتفرعاته المختلفة من: أحزاب سياسية، جماعات المصالح (الضاغطة)؛ وسائل الإعلام، الرأي العام. ومن أهم الفواعل أيضا القطاع الخاص وتفرعاته، والأطراف الخارجية.

- **المجتمع المدني:** يعد المجتمع المدني من أبرز الفواعل في النظام السياسي، ويلعب دورا مهما في توجيه صنع السياسة العامة، وهذا المجتمع يشير إلى كل ما هو خارج المؤسسات الحكومية. ومن مؤسساته:

- **الأحزاب السياسية:** هي مجموعة من الأفراد تربط بينهم روابط معينة ومصالح مشتركة ويهدفون إلى الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، وتلعب دورا مهما في صنع السياسة العامة، فهي تمثل إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا أحد قنوات الاتصال السياسي، فهي التي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة، وتعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، بفعل الضغط الذي تمارسه على صنّاع السياسة العامة الرسميين هذا من جهة، وكذلك نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين، وتعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، إما دعما وتأييدا وإما مواجهة ورفضا.[1]
- **جماعات المصالح (الجماعات الضاغطة):** هي جماعات لها مصالح أو توجهات مشتركة، ويغلب أن يكون لها عمل أو مهنة تسعى للتأثير في السياسة العامة حفاظا على مصالحها أو

[1]- هشام عبد الله، **السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة علمية**، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص.136.

تأكيدا لتوجهاتها،[1] مثل النقابات والجمعيات ومنظمات حقوق الإنسان. تسعى هذه الجماعات للتأثير على صناع القرار للاهتمام بمطالبهم وقضاياهم ومحاولة دفعهم لاتخاذ موقف له صفة السياسة العامة، كما تساهم في ترشيد صنع وتنفيذ السياسات العامة من خلال تزويد أصحاب القرار بالمعلومات الواقعية عن موضوعات السياسة العامة.

- **وسائل الإعلام:** تلعب وسائل الإعلام دورا مهما في عملية صنع السياسة العامة من خلال الاهتمامات والمطالب وإيصالها من مواطنين إلى السلطة، بحيث يكون لها تأثير قوي بدءا من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث، فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة العامة أثناء حدوثها.
- **الرأي العام (المواطنون):** اتجاهات الرأي العام وتوقعاته تعد الإطار العام الذي يفترض أن يتحرك ضمنه صانعي السياسات العامة؛ لأن العلاقة بينهما علاقة دائرية ديناميكية. وعليه تحرص العديد من الأنظمة السياسية على سماع أصوات المواطنين وتلبية بعض مطالبهم، وهذا لتقليل النقمة بين صفوفهم وعدم الارتياح عندهم.[2] يؤثر الرأي العام في السياسة العامة عن طريق دفع صانعيها نحو الاهتمام بقضية معينة، كما يؤثر على نوعية الخيارات السياسية التي يتبناها صانعوا السياسة العامة.

- **القطاع الخاص:** هو مجموع المؤسسات التي ينشئها الأفراد أو الجماعات بمبادرة فردية، وتكون حرة ومستقلة ماليا ومهنيا عن الحكومة، وهدف إنشائها تحقيق الربح وخدمة مصالح الأفراد أو جماعات معينة، وتعمل هذه المؤسسات في مجالات تنموية واجتماعية واقتصادية، خدماتية متنوعة. للقطاع الخاص دور هام في التوجيه والتأثير على عملية صنع السياسة العامة بما يملكه من قدرة مثلا على توفير قنوات اتصال تؤثر على صانع القرار لتبني سياسة معينة، توفر بيئة مناسبة للقطاع الخاص تعزز من دوره، ويتكامل مع الإدارة الحكومية والمجتمع المدني.
- **الأطراف الخارجية:** تعتبر الأطراف الخارجية فاعل من فواعل رسم السياسات العامة سواء كانت هذه الأطراف منظمات أولية كالأمم المتحدة والبنك الدولي، أو ذات قوة اقتصادية وعسكرية متفوقة كالولايات المتحدة الأمريكية، أو اتحادات دولية كالاتحاد الأوروبي.

[1]– حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص.153.

[2]– عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص.67.

إذن ما يمكن استخلاصه من هذا المبحث أن الحكومة في الواقع مجموعة من العناصر المركبة متعددة الأبعاد، غاياتها متنوعة بتنوع الأمور ذات الصلة بها. تقوم الحكومة بتجسيد أهداف الدولة في شكل سياسات عامة تمس كافة جوانب الحياة في المجتمع. وإن التطورات والتحولات السريعة والمتلاحقة التي حدثت في الدولة حولت الحكومة من الفاعل الرئيسي في صنع السياسة العامة، وممثلة للمجتمع في هذه السياسات، بل ومالكة للمشروعات إلى مجرد شريك من بين شركاء أو فواعل متعددين في صنع السياسة العامة وإدارة عملية التنمية.

المبحث الثاني: دور الحكومة في التنمية المحلية، والحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي، معوقات ومقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي

الإدارة الناجحة هي تلك التي تقوم بالاستخدام الأمثل لمواردها المتاحة عن طريق التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والمتابعة والرقابة، وينتج عن ذلك قرارات بشكل صحيح بكفاءة وفاعلية. للإدارة الحكومية الناجحة أهمية كبيرة في تقدم الأمم، والعكس صحيح. وتظهر الحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي لضمان تطوير المؤسسات الحكومية ومنها الأجهزة التي لها دور فعّال في تنمية وتحسين أوضاع المواطنين على المستوى المحلي.

المطلب الأول: دور الحكومة في التنمية المحلية

إن مهام الحكومة متعددة متشبعة وواسعة لا تتوقف عند تقديم السلع والخدمات الصحية أو الاجتماعية بل تتعداها إلى الاسهام في انطلاق المشاريع التنموية والاقتصادية والتعليمية وتحفزها وتقدم الخدمات للمواطنين لتدعي مصالحهم بيسر؛ كما تقوم بوضع الأنظمة وسن التشريعات التي تحفظ حقوق الأفراد وتحقق المصلحة العامة للدولة. مهام الحكومة تتطور وتتغير، فما هي التغيرات التي طرأت على دور الحكومة عامة وفي مجال التنمية المحلية خاصة؟.

أولا: مهام الحكومة في تحقيق الغايات العليا

الحكومة هي الراعي الأكبر، وكلما علا مستوى الراعي كلما علا مقدار مسؤوليته وكلما ازداد تأثير سلوكه على المجتمع. ويتطلب من الحكومة تحقيق المهام التالية:[1]

[1]– محمد نبيل جامع، **التنمية في خدمة الأمن القومي، الطاقة البشرية الطاقة النووية في الميزان**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص.ص.20-37.

1- بعث الحياة في الشعب من خلال اللامركزية، فالألفاظ مثل المشاركة الشعبية، والجهود الذاتية، والديمقراطية، لا ينبغي أن تكون مجرد شعارات ترفع؛ فالمشاركة بالرأي لابد أن تكون مستنيرة ومبنية على معلومات حقيقية، والديمقراطية في العصر الحالي شرط ضروري للرفاه الاجتماعي؛ فهي ليست مجرد عملية سياسية، ولكنها طريقة حياة، تعني موقفا إيثاريا، واتجاها عطائيا، وعلاقة حميدة من نوع الأنا والآخر، كما قال "جون ديوي".

2- حماية المجتمع من الظلم والفساد، إن التاريخ يظهر وجود الفساد السياسي حيثما تحدث المركزية الطاغية في الحكومة؛ مما يجعل الأخيرة تؤدي المهام والواجبات في إطار متسيب، معقد، ومليء بالتفاصيل التي غالبا ما ينقصها التنسيق والرقابة، لا يكتشف الفساد إلا استجواب محكم، أو صحفي محنك، أو باحث علمي يعلن نتائجه على العامة. يتوارى الفساد ويعود مرة أخرى في صورة متغيرة لا نهاية لها؛

3- حماية المجتمع من حكم الهباء والقيادات المسطحة، فالمجتمع كلما زاد تقدمه التكنولوجي، وكلما زاد تعقده، وكلما زادت مركزيته الحكومية، كلما ازدادت صعوبة فهمه وإدارته، وهذا يتطلب قيادة تمتلك مجموعة من القدرات اللازمة لحمل هذه الأعباء. إن وجود حاكم وحكومة راشدة تجعل من اللامركزية مشروعا قوميا حقيقيا لإحياء المجتمع وترقية الدولة؛

4- تفعيل نظم الثواب والعقاب، فنظام الجزاء في أي مجتمع يمثل الآلية التي تمكن من استمرار عمل المجتمع أفرادا أم منظمات، وذلك بأعلى درجة من الكفاءة والفعالية، وهو يحافظ على استقامة مبدأ العدالة في المجتمع، والشعور بالعدالة يؤدي إلى الحصول على أعلى طاقة ممكنة من الأداء المجتمعي. تزداد فاعلية الثواب والعقاب بعدالة القضاء وسرعته، وفاعلية النظم التشريعية ونوعية القوانين نفسها، والجدية في تطبيق هذه القوانين سواء من جانب القضاء نفسه أو من جانب الأجهزة التنفيذية؛

5- حماية المجتمع من المركزية الزاحفة، فالديمقراطية تحتاج إلى حرية الحركة الثقافية، وحرية تحقيق الذات وتأكيدها، وحرية اعتناق القيم الإنسانية، وحرية التآلف الجمعي والجماعي من أجل بناء روح المجتمع المحلي؛

6- إصلاح البيروقراطية، وضرورة التوجه نحو اللامركزية وتنظيمات الحجم الصغير، فالتنظيم الاجتماعي والسياسي كبير الحجم يؤدي إلى مجموعة من النتائج كالجهالة الشخصية، وعدم التفكير العميق في مواجهة المشاكل، وتدهور العدالة، وضخامة التكاليف، ولن يوجد الوقت

الكافي للأداء البيروقراطي المرن. إن مزايا المجتمع المحلي الصغير، حيث تتولد المشاكل بدرجة قليلة نسبيا، وتقل التكلفة، ويسهل حل المشكلات تدعو إلى التوجه وإصلاح اللامركزية ودعمها.

إن ما سبق يمثل أهم مهام الحكومة، ويمثل في نفس الوقت قواعد أساسية لبناء مجتمع واع ومتقدم، تشكل اللامركزية وبالتالي التنمية المحلية أحد المهام والغايات العليا لحكومة راشدة.

ثانيا: الاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية

تدور الاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية وأدوات ممارستها حول الانتقال من فكرة احتكار الإدارة الحكومية لمسؤولية التنمية المحلية إلى مبدأ توزيع وتنسيق الأدوار بين القطاعات المختلفة في المجتمع لتعمل معا إطار من التعاون والشفافية لتحقيق التنمية المحلية. وتتطلب هذه النقلة الاستراتيجية مراجعة العديد من الأسس والمبادئ الإدارية أهمها ما يلي:[1]

- التركيز على مفهوم الحق والخير والعدل في تأسيس الحكومة وممارسة الحكم، ولن يتأتى ذلك دون الالتزام بمقتضيات الحكمة في إدارة الدولة؛
- القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني لم تعد وسائل وأدوات إضافية هامشية في يد الحكومة للقيام بمهام التنمية المحلية، وإنما يفترض أن تصبح الحكومة هي الأداة لتحقيق مشاركة حقيقية فاعلة للقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في الاهتمام بالقضايا العامة والاستجابة لصالح المجتمع وتحقيق التنمية المحلية؛
- أن يكون للقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دور حقيقي فاعل، ليس مجرد تقديم الأفكار والتصورات واقتراح البرامج، وإنما من خلال آلية معلنة واضحة لأدوار دائمة مستمرة في التنمية السياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية وفي كافة القطاعات الاجتماعية بالدولة والمرتبطة بالتنمية المحلية؛
- ضرورة تصميم آلية مؤسسية توضح كيفية ممارسة كافة القطاعات صلاحياتها وأداء أدوارها في صناعة القرارات واستخدام الموارد ومساءلة الآخرين ومحاسبتها عن جودة ممارسة هذه الأدوار؛
- ضرورة مراجعة وتطوير الأسس والمعايير التي تستخدم في اختصاصات ومهام الأطراف ذوي العلاقة من إدارة حكومية وقطاع خاص ومؤسسات المجتمع المدني؛

[1]– مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.ص.22–24.

- وضع أسس وضوابط تطبيق أساليب وأسس إدارة الأعمال ومبادئها في تقديم الخدمات العامة، وخاصة مبادئ إرضاء العميل وجودة الخدمة، وإتاحة فرص التنافس وقياس الأداء والمساءلة عن النتائج، ومبدأ التمكين للعميل؛
- وضع أسس وضوابط المزج الهادف بين السياسة والإدارة، بما يضمن توفر المقومات الفنية والإدارية لدى من يشغل مراكز سياسية، وذلك بصورة تعالج الفجوة بين السياسيين والإداريين؛
- وضع آلية تضمن أن تكون السياسات العامة محصلة التفاعل بين كافة القطاعات الحكومية والخاصة والأهلية أو المدنية، سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي، من خلال القنوات الرسمية وغير الرسمية دون أن تنفرد الإدارة الحكومية بذلك؛
- تعميق أخلاقيات وأسس التفاوض المتوازن والحوار المستمر المتكافئ بين المنظمات الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، باعتبارها جميعا شركاء في عملية التنمية؛
- تعميق فلسفة أن كل القطاعات مسؤولة مسؤولية تضامنية فيما بينها عن تعضيد بعضها البعض، وإن كل منها مسؤول عن توفير مقومات كفاءة وفعالية القطاعات الأخرى مما يعمق المسؤولية الاجتماعية الذاتية لتحقيق التنمية المحلية؛
- ضرورة وضع آلية تستخدم للقياس المتواصل لثقة الجمهور في قطاعات المجتمع المختلفة واقتناعه بكفاءتها في تحمل مسؤولياتها لتحقيق التنمية المجتمعية.

إن هذه الاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية أدت إلى تغيير وخلق أدوار تنموية حديثة، حيث جعلت من الحكومة طرفا فاعلا في التنمية المحلية، وأداة لتحقيق مشاركة فاعلة لباقي الفاعلين.

ثالثا: دور الحكومة في إطار التوجهات التنموية الحديثة.

إن المهمة الأصيلة للحكومة هي بعث الحياة في الشعب وتفجير طاقاته، واستغلال إمكانياته، والعمل بالجماهير من أجل مصلحة الجماهير؛ فالحكومة القادرة هي التي لا تنفرد بالتنمية في جميع أبعادها القضائية والتشريعية والتنفيذية، وإنما هي تلك التي تشترك مع الجماهير، وتعبر عنها في وضع تصميم لحياة المجتمع، وفي وضع سياساته وخططه التنموية، ثم القيام بدور محدد في تنفيذ هذه الخطط، وهو ما يمكن أن يسمى بالدور المساعد؛ أي المنشط أو المشجع لأعلى كفاءة وأقوى فعالية لأدوار الجماهير نفسها، فعلى الجماهير القيام بالجزء الأعظم من الجهود التنموية، وأن يقتصر دور الحكومة

على توفير البيئة والمناخ الممكنين والمشجعين على تعظيم العوائد من جهة وطاقات الجماهير الإنتاجية والإبداعية. يجب أن يقتصر دور الحكومة في التنمية على ما يخص الدولة كدولة، وذلك من مهام وأعمال تعود عوائدها على الدولة والمواطنين أجمعين دون تمييز بينهم؛ مثل السياسة الخارجية، والدفاع، والأمن الداخلي، والرقابة والضبط، والقضاء، وعمليات البنية التحتية، والمرافق الخدمية الوطنية والإقليمية بالضرورة، والبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، والصناعات المدنية والعسكرية الاستراتيجية المختلفة، وذلك بالدرجة الأولى، ثم التمويل، والتأمين، والثقافة، والإعلام، والتعليم، والصحة بالدرجة الثانية.[1]

الواضح أن الإدارة الحكومية مسؤولة عن توفير مجموعة من الخدمات والمنتجات العامة، وفي إطار التوجهات التنموية الحديثة فإن الحكومة مسؤولة عما يلي:[2]

- تهيئة المناخ لتحفيز القطاع الخاص ليتحمل قدرا ملائما من عبء التنمية، ويتطلب ذلك من الحكومة وضع السياسات والقواعد لوجود قطاع خاص مهني محترف وطني آمن لديه الدافع والقدرة للمشاركة الفعّالة في عملية التنمية. إن غياب دور القطاع الخاص في عملية التنمية يعد أحد أهم مؤشرات فشل أو فساد أنظمة وسياسات الإدارة العامة؛
- وضع الإطار التنظيمي والإداري لمنظمات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام ليقوم بالأنشطة التي يعجز القطاع الخاص أو لا يرغب في القيام بها، وتحديد مجالات عمل هذا القطاع بما يخدم أهداف التنمية؛ ويتطلب ذلك من الإدارة العامة أن تحدد الدور الحقيقي لهذا القطاع وأن تضع أسس ومعايير متابعته وتقييم أدائه للتأكد من كفاءة هذا القطاع في استخدام الموارد ومن فعاليته في تحقيق الأهداف. إن عدم كفاءة أو عدم فعالية قطاع الأعمال العام يعد مؤشرا لفشل أو فساد سياسات وأنظمة الإدارة العامة؛
- تحديد أهداف أجهزة الحكومة أو الجهاز الإداري للدولة ووضع الأطر التنظيمية والإدارية الملائمة لها، والتي تجعل من هذه الأجهزة أداة ميسرة للقطاعات الأخرى، ولها دور فعال في تهيئة مناخ تنظيمي وإداري يدعم القطاعات الأخرى في تحمل مهام وأعباء التنمية. ويتطلب ذلك من الإدارة العامة أن تضع السياسات والضوابط التي تحقق الانضباط السلوكي والاحتراف المهني لدى وحدات وموظفي الجهاز الإداري لخدمة القطاعات الأخرى. إن ظواهر التعقد الإداري وسوء تخصيص

[1]– محمد نبيل جامع، مرجع سابق، ص.255.

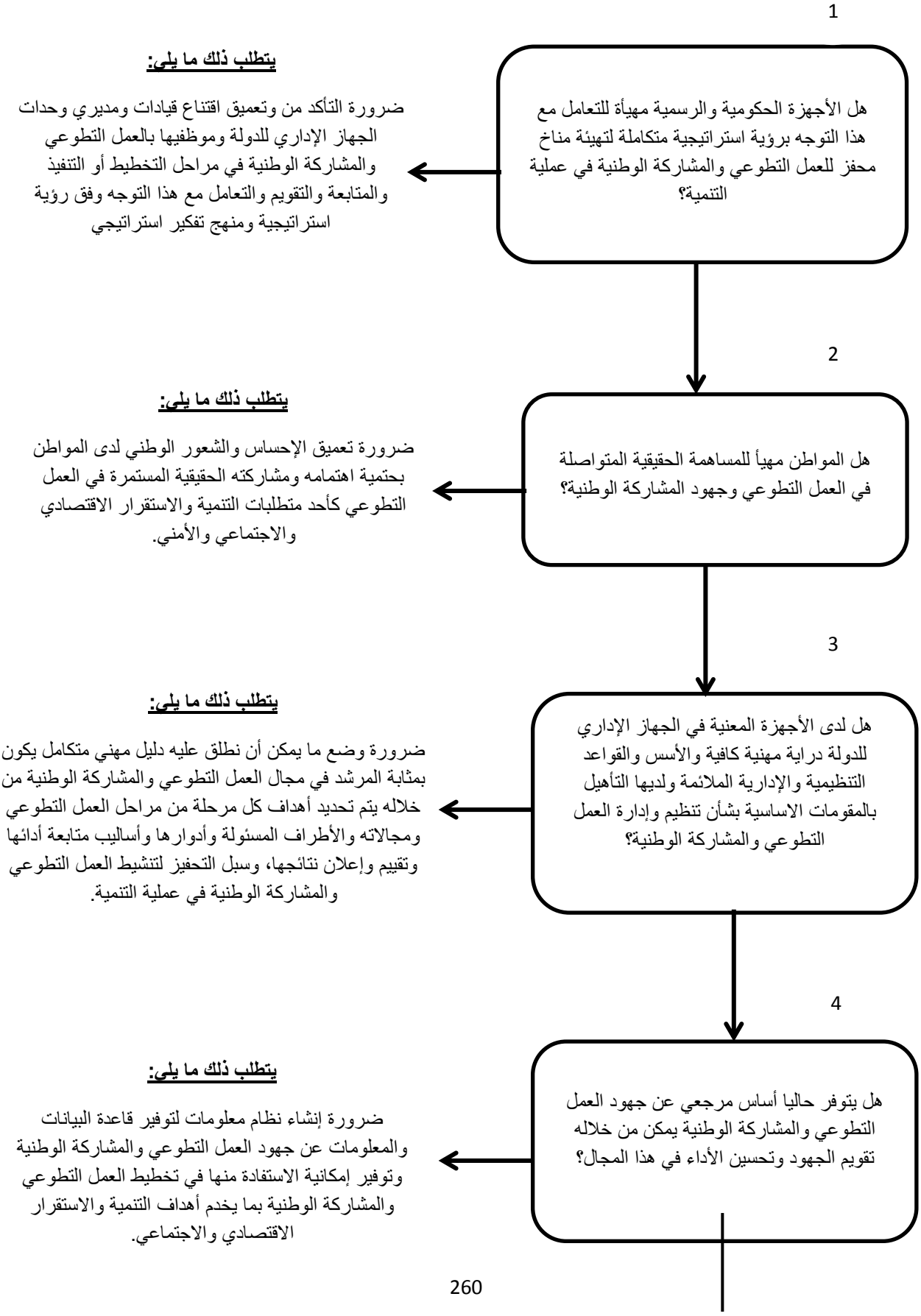
[2]– مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.ص.17-18.

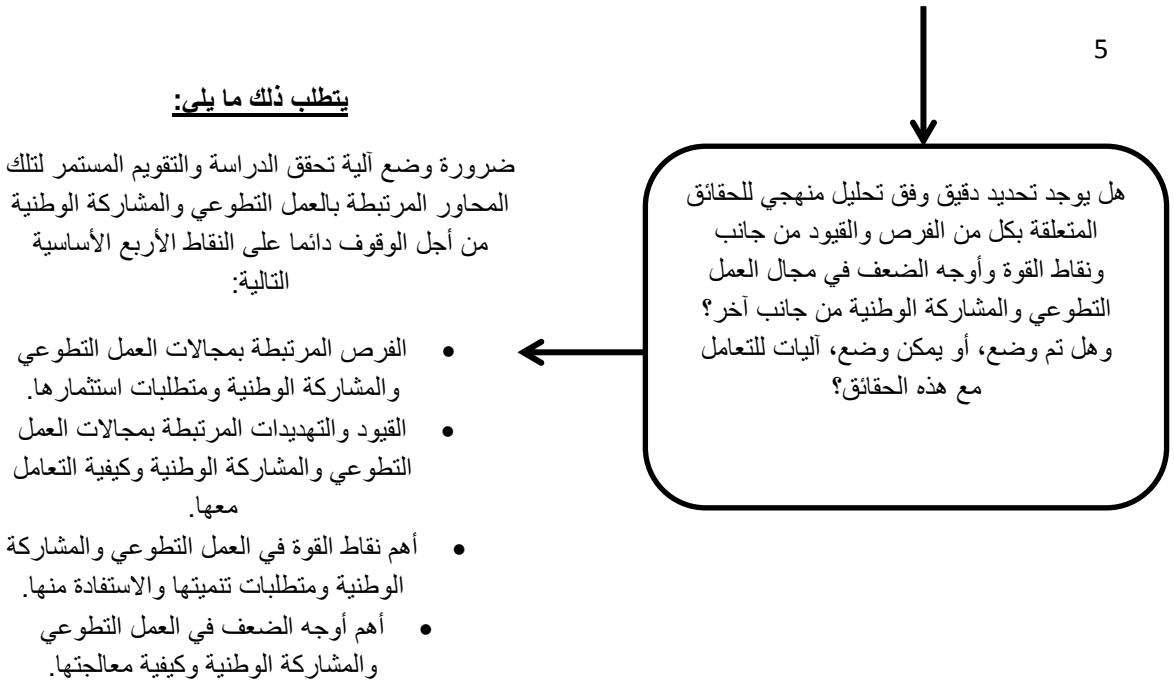
واستخدام الموارد، وعدم تحقيق الجهاز الإداري لأهدافه التي أنشئ من أجلها يعد مؤشرا لفشل أو فساد سياسات وأنظمة الإدارة العامة؛

- تهيئة المناخ للمؤسسات المدنية ودعم دورها، باعتبارها إحدى القطاعات الرئيسية في المجتمع، والاستفادة من تلك الكفاءات القيادية في هذه المؤسسات واستثمار قدراتها في توفير متطلبات التنمية. إن غياب دور هذه المؤسسات أو ضعف مساهمتها في عملية التنمية يعد مؤشرا لفشل أو فساد سياسات وأنظمة الإدارة العامة؛
- مسؤولية المنظمات الحكومية في تعميق المشاركة الوطنية في العمل التطوعي لتحقيق التنمية المحلية، وتحمّل الحكومة هذه المسؤولية يعد من الأساليب المعاصرة لتحقيق التنمية، خاصة مع وجود بعض التجارب والممارسات الناجعة في هذا المجال، واعتباره أحد بدائل تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي والسياسي، واقتناع كافة أفراد المجتمع بأن عملية المشاركة الوطنية والجهود التطوعية يستحيل أن تمارس بصورة عشوائية أو من خلال جهود أو مبادرات فردية، وضرورة ممارستها من خلال رؤية ومنظومة استراتيجية متكاملة لتهيئة مناخ وأنظمة الجهاز الإداري لتدعيم هذا الدور في عملية التنمية المحلية.

وللتوضيح **الشكل رقم (05)** يوضح منظومة العمل التطوعي والمشاركة الوطنية في عملية التنمية.

الشكل رقم (05): منظومة العمل التطوعي والمشاركة الوطنية في عملية التنمية





المصدر: مصطفى محمود أبو بكر، **الإدارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص.ص.177-178.

يظهر مما سبق مدى أهمية دور الجهاز الحكومي في التنمية والتنمية المحلية بصفة خاصة، فدورها في هذا المجال لا يقتصر على وحدات هذا الجهاز، وإنها يمتد لصياغة أهداف وأدوار كافة القطاعات في المجتمع والتنسيق فيما بينها لتتحمل مسؤولياتها وتقدم بمهامها وتحقق أهدافها مجتمعة من خلال تحقيق أهداف عملية التنمية.

رابعا: دور الحكومة في التنمية المحلية في الدول النامية

إن الحكومة هي أساس الحركة المجتمعية في كافة المجتمعات الإنسانية، وعلى الأخص في المجتمعات النامية، في الأخيرة التنمية المحلية كانت مسؤولية الحكومة، لكن تغيرت المفاهيم وبدأ عصر التنمية بالمشاركة مع الشعب فيما يسمى بالقطاع الخاص والمبادرات الأهلية والمشاركة الشعبية والمجتمع المدني، والشراكة بين الحكومة والشعب في تحمل مهام التنمية.

إن تشخيص واقع المجتمعات النامية يحدد أهم دور يجب أن تلعبه حكومة نشطة بإحداث حركة اجتماعية، وليس مجرد حملة قومية لبناء الإنسان والقيم، وذلك بتصميم خطة شاملة ثرية بمحتواها الفكري

وجريئة بتغييرها البنائي الجذري، تشارك في إعدادها كل المؤسسات المجتمعية التي تؤثر في بعضها البعض (المؤسسة الحكومية، والدينية، والتعليمية، والاقتصادية، والأسرية).[1]

تتطلع البلدان النامية إلى تحقيق مستوى معيشي أفضل من أجل تضييق الفجوة بينهما وبين البلدان المتقدمة، وهي لذلك ترى في التخطيط بصفة عامة والتخطيط الاجتماعي الأسلوب الواضح والأمثل لتحقيق أكبر ناتج في أقل وقت ممكن، رغم أن التخطيط يتطلب أعباء وتضحيات وتحديات وفرصة في الوقت نفسه.

إن تنفيذ السياسات والخطط عن طريق الحكومة يسمى بالتشريع الاجتماعي، وبهذه الطريقة تتحول السياسة الاجتماعية إلى سياسة عامة، وذلك بوضع هذه السياسة في صورة قانون، وعندئذ تصبح أهداف القانون السياسية الرسمية لوحدة من وحدات الحكومة التي يعنيها الأمر أن تكون محور تخصصها.[2]

في كثير من الحالات قد يكون حل المشاكل الاجتماعية عن طريق الجهود والوسائل التي تقوم بها الهيئات والمؤسسات المعنية بالرعاية الاجتماعية، وهذا إذا كانت الخطط قصيرة المدى أو لها طابع محلي، أما الخطط طويلة المدى ذات الطابع العام التي قد تتناول أكثر من قطاع في المجتمع، فإن الذي يقوم به هي الحكومة لما لها من إمكانيات واسعة ومن قدرة على التنسيق العام ومن سلطة على إصدار القواعد والقوانين الملزمة.

إن التركيز هنا على الدور الاجتماعي للحكومة في الدول النامية، ينبع من اعتباره كقاعدة للتنمية في الأخيرة، ولا يلغي أهمية دور الحكومة في باقي القطاعات لتحقيق التنمية والتنمية المحلية. وعلى العموم لا يخرج دور الحكومة عن أحد الاحتمالين التاليين:[3]

- أن يكون دورا ميسرا مدعما لقطاعات المجتمع في قيامها بمهامها في تحمل عبء التنمية، بصورة تعمق الرغبة والدافع لدى هذه القطاعات وتنمي قدراتها لتساهم طواعية وبفعالية في توفير متطلبات التنمية؛

[1]– محمد نبيل جامع، مرجع سابق، ص.ص.246–247.

[2]– هشام محمود الأقداحي، **التنمية الاجتماعية والسياسية في الدول النامية**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2015، ص.174.

[3]– مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.19.

- أن يكون دورا معقدا محبطا طاردا لتلك القطاعات، من خلال تنويع وتعميق القيود والصعوبات والتحديات التي تضعها أمامها بما يجعلها عاجزة أو غير راغبة للمشاركة في توفير متطلبات التنمية، ومن المتعارف عليه أن وحدات الجهاز الإداري في الدول النامية تتحمل قدرا كبيرا من مسؤولية تخلف المجتمعات وضعف قدراتها لتوفير متطلبات التنمية وتحقيق أهدافها.

المطلب الثاني: الحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي

إن الأهمية القصوى للدور الحكومي في الاقتصاد القومي يستدعي القياس والتقييم، إذ أن مالا يمكن قياسه لا يمكن تقييمه، وفي المنظمات الحكومية حيث يغيب دافع الربح يصعب تحديد معايير قياس الأداء ليتعذر بلوغ المستوى المنشود من الجودة.

أولا: ماهية تقييم الأداء الحكومي

إن قياس جودة الخدمة المقدمة في المؤسسات الحكومية من أهم المشكلات التي تواجه الإدارة في الوقت الحالي. ويعزو جمهور الباحثين ذلك أن مفهوم الجودة في مجال الخدمات هو مفهوم مجرد يصعب تعريفه أو إخضاعه للقياس.

1- تقييم الأداء الحكومي، نظرة تاريخية:

لم يكن القطاع الحكومي بعيدا عن كل التطورات التي تحدث في السنوات العشر الأخيرة للقرن العشرين، حيث ظهر ما يسمى بعلم الإدارة العامة الجديدة، والتي نادت بتطبيق مفاهيم إدارة الأعمال الخاصة في إدارة المنظمات العامة؛ ما أدى إلى انتقال عدوى قياس الأداء والاهتمام بالقيمة في الحكومة. إن العقد الأول من القرن الجديد هو عصر قياس الأداء؛ ويرى البعض أن العالم تحول من عملية العد إلى عملية المحاسبة، والآن إلى قياس الأداء.[1]

إن الاهتمام إذن بقياس وتقييم الأداء الحكومي حديث النشأة سريع النمو، وقد بدأ بالتحديد في الولايات المتحدة الأمريكية منذ بداية السبعينات من القرن العشرين، نتيجة نمو شعور عام بفشل السياسات الحكومية في حل بعض مشاكل المجتمع، على الرغم من التوسع الكبير في المشروعات الحكومية، والاعتمادات المالية الكبيرة المخصصة لها، إلا أنها لم تحل المشاكل بل ازدادت تعقيدا، وعمت الشكوى

[1]- محمد المحمدي الماضي، **مداخل قياس الأداء في القطاع الخاص وتطبيقاتها على القطاع العام والحكومي**، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، مارس 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص.161.

من عدم فعالية الحكومة وبرامجها التنفيذية، وعدم كفاءة التنفيذ وعدالته، والإسراف وإهدار المال العام. ولم يكن المواطنون وحدهم مصدر الشكوى، بل شاركهم فيها مسؤولون سياسيون وتنفيذيون كثيرون في السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولأن المجتمع لم يعد مستعدا لقبول الحكم الشخصي كأساس لتقييم فعالية الأداء الحكومي، نشأت الحاجة إلى اتباع أساليب موضوعية علمية يمكن الاعتماد عليها لتقييم فعّالية الأداء الحكومي، واتجهت الأنظار إلى أساتذة الجامعات كمصدر طبيعي للأفكار ولابتكار أساليب علمية لتقييم العمل الحكومي. وهكذا نشأ حقل بحوث قياس وتقييم الأداء الحكومي ونمى بسرعة مذهلة.[1]

قياس الأداء الآن يحتل مرتبة متقدمة في أولويات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، خاصة في ظل التحولات التي صاحبت الندرة في الموارد المالية، وما تبع ذلك من خفض للميزانيات وحث على الترشيد في النفقات واستعارة بعض أساليب القطاع الخاص مثل التركيز على الكفاءة بدرجة أكبر من التركيز على الفعالية التي كانت محور الأداء الحكومي في ثمانينات القرن الماضي. إن الفروق بين الأداء في القطاع الحكومي والقطاع الخاص تتجه بقوة نحو التلاشي في الحقبة الأخيرة في عديد من الدول مثل انجلترا، وغيرها من دول أوروبا، بالإضافة إلى تراكم الخبرات العالمية الكثيرة في هذا المجال بما يمكّن الاستفادة منها في الدول النامية لرفع مستوى الأداء الحكومي.

2- مفهوم المقاييس والمعايير:

المقاييس هي الشيء الذي يمكننا من معرفة ما يحدث في الواقع بشكل رقمي أو كمي، أو هو أداة للحكم على الأمور، كالموازين والمكيال، وغيرها. من مواصفات المقياس الجيد أن يكون سهل الاستخدام ومبسط، موضوعيا، عمليا وواقعيا، ثابتا وواضحا-متفق عليه من الجميع، له صفة العمومية والاستقرار، قادرا على التعبير الشامل والدقيق عن ما يحدث فعلا في الواقع، قابلا للتشغيل.

إن كافة مقاييس الأداء تنقسم إلى قسمين رئيسيين وهما:

- ومقاييس تركز على المخرجات (وهي تلك التي تقيس الفعالية) مثل: المبيعات، الربحية، رضا العميل.

[1]- نبيل إسماعيل رسلان، **قياس وتقييم الأداء الحكومي (الضرورة- المبررات- الأهداف-الأساليب)**، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، يونيو 2007، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص.ص.3-4.

- ومقاييس تركز على المدخلات (تلك التي تقيس الكفاءة) مثل: التكاليف، الوقت، رضا العميل، الأسلوب.[1]

أما المعيار فهو ما يتم القياس بناء عليه، وهو الإنجاز المخطط أو المستهدف بشكل كمي رقمي، وهو المرشد والموجه بعملية القياس والضبط، والإصلاح. من مواصفات المعيار الجيد أن يكون محددا وقابلا للقياس واضحا ومفهوما للجميع، ممكنا وعمليا، موضوعيا وواقعيا، مرتبطا بالأهداف والخطط، بل ومنبثق منها.[2]

إذن فالمقياس هو ما يتم القياس به، والمعيار هو ما يتم القياس بناء عليه، والمقارنة بين الاثنين تحدث عملية التقييم، ومن ثم الحكم على نتائج الأعمال، واتخاذ الإجراءات المناسبة.

ثانيا: الحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي

إن على المنظمات تقييم أدائها للحصول على معلومات تحول أداء المنظمة للأحسن، فما يمكن قياسه يمكن عمله.

1- أهمية تقييم الأداء الحكومي:

إن أهمية قياس الأداء بصفة عامة: تكمن في:

- معرفة أداء كل وحدة تنظيمية وبالتالي أداء المسؤول المباشر عنها؛
- وقياس النتائج التي تحدد النجاح من الفشل؛
- تقدير أو مكافأة من حقق الإنجاز؛
- وعند النجاح يمكن التعلم والاستفادة منه؛
- عند تحديد الفشل أو الخطأ يمكن معالجته؛
- تقديم أو عرض النتائج يمكن من كسب تأييد العامة. هذا بصفة عامة.

أما بالنسبة لحكومات القرن الحادي والعشرين عليها الاهتمام بقياس الأداء للوصول إلى تحقيق التميز ورضا المتعاملين، وينبغي تفهم القيادة الإدارية للمؤسسات الحكومية لحتمية التغيير، واستخدام

[1]- محمد المحمدي الماضي، مرجع سابق، ص.ص.158-160.

[2]- محمد المحمدي الماضي، المرجع نفسه، ص.159.

الوسائل الحديثة لتطبيق إدارة الجودة الشاملة من خلال جوائز الجودة المختلفة، ومعرفة من هم العملاء، وما هي متطلباتهم، والسعي إلى تحقيقها وضمان التحسين المستمر.[1]

ورغم أهمية قياس الأداء الحكومي يواجه كثيرا من الصعوبة بسبب طبيعة ونوعية الخدمة المقدمة، وعليه الحكم على جودة الأداء ينبع من قدرة هذه الوحدات على القيام بدورها المقرر في تقديم الخدمة وتحقيق رضا العملاء.

2/ لماذا نحتاج إلى تقييم الأداء الحكومي:

هناك عدة أسباب تدفع الحاجة إلى تقييم الأداء الحكومي:[2]

- الحق الأصيل للمواطن في الوقوف على المستوى الحقيقي للأداء الحكومي ومدى التحسن فيه؛
- حق رئيس الدولة والمجالس الشعبية في التحقق من مدى كفاءة الحكومة في استغلال الموارد المتاحة وتعزيز الاقتصاد القومي؛ باعتبار أن هذا الأداء هو المؤثر في تهيئة بيئة جاذبة للاستثمار وفي معدل النمو الاقتصادي، ومن ثم هو المؤثر في المستوى المعيشي للجماهير؛
- تعذر التحسين المستمر بتطبيق إدارة الجودة الشاملة دون تحديد مستويات كمية للأداء في فترات سابقة؛
- تعذر التحسين المستمر بتطبيق بطاقة الأداء المتوازن، دون استخدام مؤشرات الأداء المالي مع مؤشرات الاهتمام بكل من العميل، والعمليات الداخلية، والتطوير والتعلم كأساس للرقابة المتوازنة على الأداء؛
- يتعذر تطبيق مدخل الإدارة على المكشوف دون استخدام الأرقام والمؤشرات المالية. في هذا المدخل تتيح الإدارة للعاملين كافة المعلومات والقوائم والمؤشرات والأرقام عن وضع المنظمة، ويحدد العاملون كيفية تصور وتنفيذ منهج التطوير، كما يحدد العاملون مسؤولية ودور كل منهم تجاه تحسين المؤشرات المالية.

[1]– أحمد سيد مصطفى، مرجع سابق، ص.ص.4-5.

[2]– علي أحمد ثاني بن عبود، **قياس الأداء الحكومي باستخدام نموذج Servqual**، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، مارس 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص.220.

ثالثا: أساليب تقييم أداء البرامج الحكومية

يمكن تقسيم الأساليب التي تستعمل في تقييك أداء البرامج الحكومية على مجموعتين رئيسيتين أساليب تقليدية وأساليب علمية حديثة كما يلي:[1]

1- أساليب التقييم التقليدية:

المقصود بها تلك الأساليب التي تستعملها أجهزة حكومية وغير حكومية في الحكم على جدوى برامج العمل الحكومي، وتتميز هذه الأساليب بأنها غير منتظمة أو علمية دقيقة، ولكن هذا لا يقلل من أهميتها واستمرارية صلاحيتها كأداة لتقييم العمل الحكومي، وأهمها ما يلي:

- رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، في الدول الديمقراطية تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات دستورية في التأثير على السلطة التنفيذية تمارسها بطريق مباشر وغير مباشر. ومن قبل ذلك مناقشة الميزانية السنوية للدولة واعتمادها، وإبداء ملاحظات على برنامج عمل الحكومة، حق توجيه أسئلة إلى مجلس الوزراء رئيسا ووزراء، حق تأليف لجان تحقيق في أي من الأمور، الرقابة بواسطة ديوان المحاسبة؛
- التقييم بواسطة السلطة التنفيذية، هي رقابة ذاتية بقصد التأكد من حسن أداء الأعمال الموكولة إليها، وكذا بقصد التحقق من جدوى وفعّالية سياسات وبرامج العمل الحكومي أو لتبرير القرارات التي تتخذها؛
- التقييم بواسطة أجهزة غير حكومية، وهذا بدرجات متفاوتة من دولة لأخرى، تقيم أداء أجهزة السلطة التنفيذية في تطبيق البرامج الحكومية التي تدخل في نطاق اهتمامها. ومن بينها الصحافة، جماعات النفع العام والضغط، النقابات والاتحادات المهنية، أساتذة الجامعات المتخصصين، وحتى بعض المواطنين، ولهذا النوع من التقييم فائدة وقيمة حيث أنه عادة ما يكون محايد وموضوعي، ومبني على دراسات علمية منظمة يتولاها باحثون على مستوى عال من التخصص والخبرة؛
- الانطباع الشخصي، في الغالب يعتمد المواطن على الانطباع الشخصي، نظرا لتكلفة الأسلوب العلمي، تستعمل الحكومة هذا الأسلوب في البرامج صغيرة الحجم قليلة الأهمية، ضرورة بعض

[1]- نبيل إسماعيل رسلان، مرجع سابق، ص.ص.12-19.

البرامج مثل الأمنية إذا لم تتوافر المتطلبات للقيام بتقييم علمي، وعدم وجود معارضة جدية تدعو للبحث عن حلول أو برامج بديلة. وعموما ما تقوم به الحكومة من برامج محدودة الأثر، لكن من المفضل أن يكون هذا هو الاستثناء لا القاعدة.

وعليه، هناك عدة عيوب لأساليب التقييم التقليدية وتدفع لتفضيل اتباع أساليب التقييم العلمية كلما أمكن، منها:

- تغير الحكم الشخصي على نفس الموضوع من وقت لآخر تبعا لاعتبارات مزاجية ومصدرها وغيرها؛
- اتباع الأسلوب العلمي يقلل من حدة الخلافات السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛
- الأسلوب العلمي في التقييم وما ينطوي عليه، يجعل لكل شخص دور في موضوع التقييم، يفكر جديا فيما يقوم به من عمل متصل بها. وقد يؤدي هذا تلقائيا إلى رفع مستوى كفايتهم الإنتاجية، كما أنه يفرض دقة اختيار أساليب التقييم ومعاييرها.

2- أساليب التقييم العلمية الحديثة (الأساليب الكمية):

إن أساليب التقييم العلمية هي أدوات فكرية رشيدة تعتمد على القياس الكمي للمتغيرات للحكم موضوعيا على فعالية البرنامج الحكومي أو مدى نجاحها في تحقيق الأهداف. تعتمد هذه الأساليب على "بحوث التقييم"، وهي استخدام أساليب البحث المستعملة في العلوم الاجتماعية في تقييم برامج العمل الحكومي للحكم على درجة النجاح في تطبيقها ودرجة فعاليتها.

الهدف الرئيسي من التقييم العلمي أو بحوث التقييم هو الوصول إلى تقدير دقيق قدر الإمكان لمدى التقدم في حل المشكلة العامة الذي يتحقق فعلا نتيجة تنفيذ برنامج حكومي معين؛ أي المقارنة الكمية قدر الإمكان لآثار أو نتائج برنامج عمل معين بالمقارنة بالأهداف المنشودة منه.

إن الاختلافات بين البرامج الحكومية تفرض استعمال أساليب علمية مختلفة للحكم على جدوى وآثار كل برنامج، بمعنى آخر أن اختيار أسلوب البحث العلمي لتقييم برنامج حكومي معين يعتمد على طبيعة البرامج التي يتم تنفيذها. وأنه لا يوجد أسلوب واحد يمكن استعماله في كل حالة، بل يلزم تعديل أساليب قائمة أو حتى ابتكار أسلوب جديد ليلائم الطبيعة الخاصة لموضوع التقييم. وهذا يؤدي إلى التوسع الكبير في أساليب البحث العلمي لتقييم البرامج الحكومية.

وعموما، لا قيمة لهذه الأساليب إلا إذا وجدت النية السياسية للاستفادة منها، من خلال وضع توصيات التقييم موضع التنفيذ، وهذا يؤدي إلى رفع مستوى العمل الحكومي، ويفسر التوسع الكبير في الاستفادة منها في كثير من الدول المتقدمة.

المطلب الثالث: معوقات ومقومات تفعيل الدور التنموي للحكومة

تتعرض المنظمات الحكومية في الوقت المعاصر للعديد من التغيرات المتداخلة من التحديات والضغوط، تتطلب رؤية استراتيجية متكاملة لمراجعة الفلسفة والمبادئ التي أنشئت ونمت على أساسها المنظمات الحكومية؛ بغرض الانتفاع بالفرص المتاحة والتعامل الأفضل مع القيود والمشكلات؛ لتطوير أداء المنظمات الحكومية.

أولا: معوقات الدور التنموي الحكومي

إن فشل السوق ينشأ من حقيقة أن صانعي القرارات لا يواجهون كل مضامين قراراتهم. وإن الأفراد الذين يعملون في الحكومة هم أكثر عزلة عن النتائج المترتبة عن قراراتهم؛ مما هو حال صانعي القدرات في القطاع الخاص. كما أن الذين يديرون المشروعات الحكومية ليس لديهم حوافز ليحاولوا تشغيل منظماتهم بكفاءة أكبر. وإن المخططين أصحاب النوايا الجيدة في الحكومة غالبا ما تنقصهم المعلومات المطلوبة من أجل صناعة أفضل القررات، وربما يركز موظفو القطاع العام على حماية مصالحهم الشخصية أو مناصبهم أو مواقعهم في سلم السلطة أو حماية مصالح وكالاتهم أو وزاراتهم أو هيئاتهم. وعليه لا يمكن الاعتماد على الحكومات للعمل والفعل ببساطة لتصحيح مواضع فشل السوق بنوع من الطرق النموذجية، وإنما يجب على الحكومات أن تبحث لخلق الشروط او الظروف التي تعطي الذين يديرون الموارد والحوافز لإنجاز المعايير الاقتصادية المرغوبة.[1]

إن ما سبق يمثل معوقات الدور التنموي للحكومة والمرتبطة بالفرد، لكن دراسة معوقات جودة أداء المنظمة الحكومية للخدمة العامة يثير مجموعة من التساؤلات والفروض كما يلي:[2]

[1]– محمد صالح تركي القريشي، **علم اقتصاد التنمية**، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص.ص.209–210.

[2]– محمد مصطفى أبو بكر، مرجع سابق، ص.ص.140–141.

1-التساؤلات:

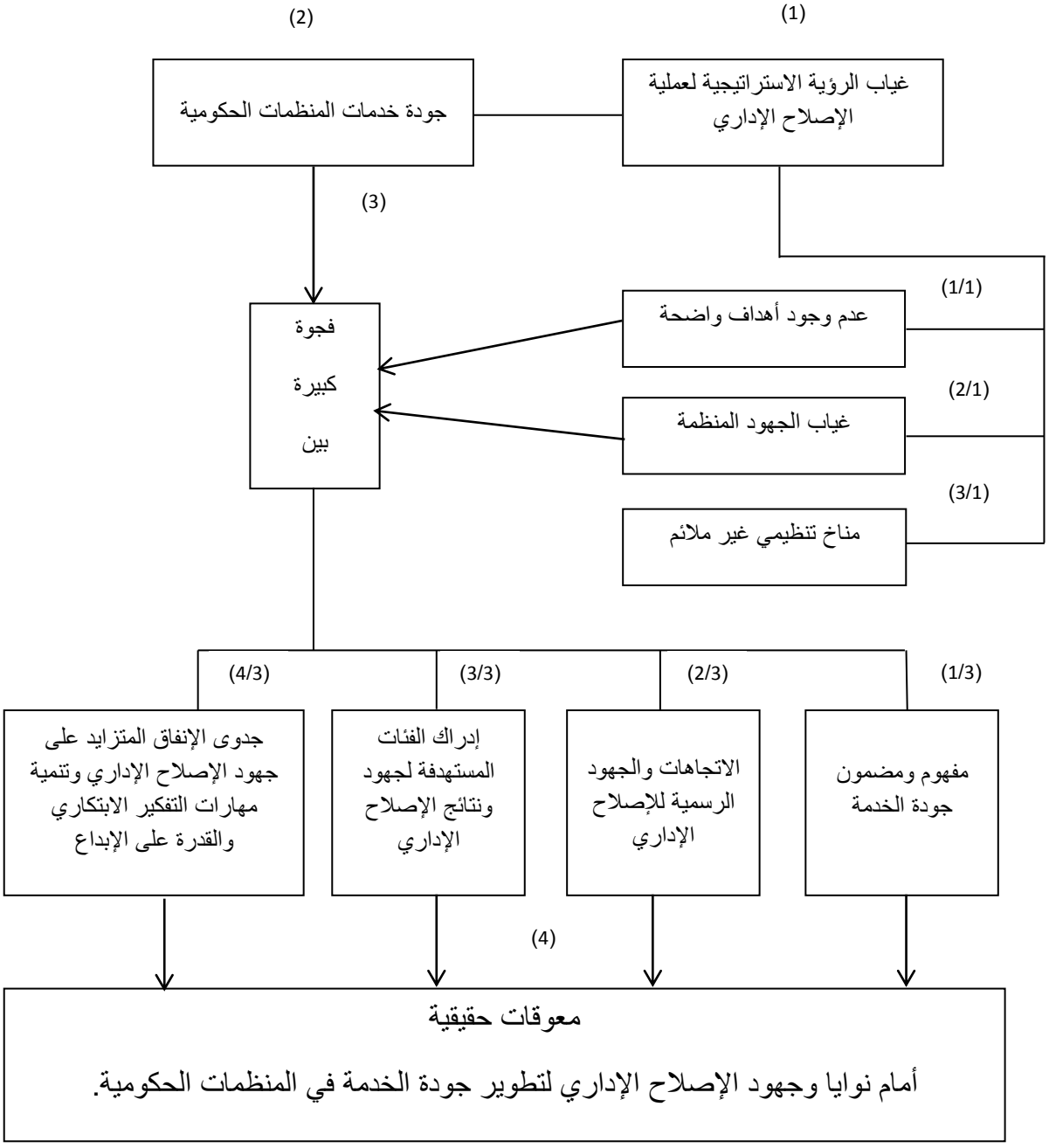
- هل يوجد إدراك واقتناع لدى القيادات والمديرين التنفيذيين بأهمية وضرورة الابتكار والإبداع لتحسين الخدمة ودعم جهود الإصلاح الإداري في المنظمات الحكومية؟؛
- هل يوجد اهتمام واضح ومتكامل يترجم بجهد منظم هادف لتحسين جودة الخدمات العامة التي تقدمها المنظمات الحكومية؟؛
- هل توجد رؤية استراتيجية متكاملة لدى المنظمات الحكومية؟.

الفروض المرتبطة بالموضوع:

- لا توجد أهداف واضحة وجهود منظمة تؤكد رؤية استراتيجية لعملية الإصلاح الإداري في المنظمات الحكومية؛
- لا يوجد مفهوم واضح محدد لجودة الخدمة لدى موظفي المنظمات الحكومية مما ينعكس سلبا على جهود الإصلاح الإداري؛
- أدى غياب الرؤية الاستراتيجية إلى وجود فجوة حقيقية بين الاتجاهات الرسمية وإدراك أفراد المنظمات الحكومية لجهود ونتائج الإصلاح الإداري؛
- أدى غياب الرؤية الاستراتيجية إلى عدم وضوح نتائج الاصلاح الإداري وفق إدراك الفئات المستفيدة من خدمات المنظمات الحكومية؛
- يعد غياب أو ضعف مهارات التفكير الابتكاري والقدرة على الإبداع وعدم وجود رؤية استراتيجية لخلق وتنمية هذه المهارات والقدرات، أحد أهم معوقات تطوير جودة الخدمة في المنظمات الحكومية؛
- لا يوجد مفهوم واضح محدد لجودة الخدمة لدى موظفي المنظمات الحكومية.

وإن الشكل التالي يوضح ما سبق.

الشكل رقم (06): الإطار العام للعلاقة بين المتغيرات ذات العلاقة بأداء المنظمات الحكومية وجودة الخدمة العامة.



المصدر: مصطفى محمود أبو بكر، **الإدارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص.ص.142.

إن الشكل يوضح طبيعة العلاقة والتأثير المتبادل بين العناصر أو المتغيرات ذات الصلة بأداء المنظمات الحكومية وجودة الخدمة العامة.

ثانيا: مقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي

عندما بدأت التنمية الاقتصادية في انجلترا في القرن الثامن عشر، لم تقدم الحكومة إلا مساعدة محدودة، ولكنه منذ ذلك الوقت فإن دور الحكومة في التنمية قد ازداد تدريجيا إلى حد أصبح من غير الممكن أن تتحقق التنمية بدون الدعم النشط من الحكومة؛ وإذا كانت الحكومة غير راغبة أو غير قادرة على لعب مثل هذا الدور فعندها يمكن اعتبار الحكومة عقبة أمام التنمية، أو أنها أحد أسباب حالة الفقر في البلد. تكمن مقومات تفعيل الدور التنموي الحكومي في المحاور التالية:

1- الإصلاح الحكومي:

إن كفاءة التدخل الحكومي تقتضي أولا وضع إصلاحات في أربع مجالات أساسية:[1]

- إصلاح حجم النشاط الحكومي، كان المقصود به تخفيض حجم التدخل الحكومي؛ لكن حسب مفهوم الإدارة العامة الحديثة يتمثل في التخفيف من القيود الحكومية في الميدان الاقتصادي، والتكيف مع التطورات الحاصلة في الإدارة، والاستفادة من تكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة والتخلي تدريجيا عن أساليب العمل الإداري التقليدي؛
- إصلاح في درجة اللامركزية، إذا أوضحت دراسة أن اللامركزية في الانفاق الحكومي تؤدي إلى ترشيد الانفاق الحكومي، ومن هنا تمت الدعوة لإجراء إصلاح حكومي يتضمن زيادة درجة اللامركزية. وحسب مفهوم الإدارة العامة الحديثة يتمثل هذا الإصلاح في التغيير في أسلوب الإدارة من خلال التركيز على الكفاءة والفعّالية، وتفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الدنيا، مع ضرورة تبني القطاع الحكومي لأساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن مفاهيم إدارة الجودة الشاملة، قياس الأداء والحوافز،... وكذا اعتماد التعاقد واتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات، والانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات؛

[1]- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، **اتجاهات حديثة في التنمية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص.ص.208-225.
يوسف أزروال، الحكم **الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص.ص.118-120.

- الإصلاح الاقتصادي؛ إذ أن القضاء على مظاهر الاختلال الاقتصادي مثل عجز الموازنة الحكومية وعجز ميزان المدفوعات وارتفاع معدلات البطالة والتضخم وغيرها كان يتطلب تبني برامج إصلاح اقتصادي يتم بموجبها تقليص التدخل الحكومي؛ لكن حسب مفهوم الإدارة العامة الحديثة يتم ذلك بالتحول من الاقتصاد المؤسس على التخطيط المركزي إلى الاقتصاد الحر القائم على نظام السوق.
- الإصلاح المؤسسي، وهي دعوة موجهة بصفة خاصة للدول النامية التي تريد التحول، وتتضمن إصلاح البيئة المؤسسية وإصلاح مؤسسات الحكم؛
- إصلاح البيئة المؤسسية، ويتحقق ذلك لضمان الحقوق الدستورية لأفراد المجتمع، والمتكونة من الحقوق السياسية والمدنية المتمثلة في حرية التعبير والمساواة في المشاركة السياسية، ما تسمح بالكشف عن أوجه الفساد والمساعدة على القضاء عليها مما يزيد درجة الكفاءة الاقتصادية. والحقوق الاجتماعية التي تشمل حق العمل وحق التعليم والرعاية الصحية والرفاهية، يؤدي توفرها إلى تحسين توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة. أما الحقوق الاقتصادية فتضم حق الملكية وحق التبادل وحق التعاقد تضمن تحفيز القطاع الخاص للاستخدام الأفضل للموارد؛
- إصلاح مؤسسات الحكم، والمقصود هنا إصلاح جميع المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والدينية بما يكفل تحقيق الاستقرار السياسي، ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي.

إن في أجندة الإصلاح الإداري للدول المتقدمة يحتل مفهوم الإدارة العامة الحديثة مكانة هامة، طبق في كل من المملكة المتحدة، استراليا، نيوزلندا، هولندا، السويد، و.م.أ، وكندا. وفي الدول النامية تبني وتطبيق الإدارة العامة الحديثة يتطلب استعدادا ورغبة أكيدة من طرف الحكومة في اتخاذ القرارات السياسيات المطلوبة للتنمية، وإن عدم قدرة أو رغبة الحكومة في اتخاذ ذلك يمثل عقبة أكيدة في طريق تحقيق التنمية.

2- التغيير في آلية الحكومة:

يعد التغيير في آلية الحكومة واحد من العناصر الأساسية للإدارة العامة الحديثة إلى جانب التغيير في أسلوب الإدارة والتقليص من دور الدولة. يتضمن التغيير في آلية الحكومة التجديد في البناء التنظيمي

للحكومة، وتشمل كذلك اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال التفويض، وتحسين الجودة، والاستجابة للعملاء، وتطوير الثقافة التنظيمية، والتوجه نحو آلية السوق واعتماد الكفاءة والفعالية.[1]

إن تحقيق أهداف التغيير في آلية الحكومة المذكورة أعلاه يتطلب التركيز على مجموعة من الاعتبارات كما حددها كل من "أزبورن و جابلار" في كتابهما "إعادة اختراع الحكومة"، وهي:[2]

- إن الحكومة ليست شرا لابد منه كما يظن الكثير، فهي ضرورية وهامة لكل المجتمعات المتحضرة؛
- أن العاملين في الحكومة ليسوا هم المشكلة في تراجع الإنتاج والخدمات؛ ولكن النظام الإداري هو السبب، وما يدل على ذلك أن معظم الفاشلين في عملهم على مستوى الإدارة الحكومية ينجحون في العمل داخل القطاع الخاص.
- الحكومات بمركزيتها وبيروقراطيتها لا ترقى إلى مستوى التحديات والتغيرات السريعة التي تواكب عصر المعلومات؛
- إن المشكلة التي تواجهها الحكومة ليست إيديولوجية، ولا حتى هي متعلقة بكثرة أو قلة الانفاق لكن لابد من التأسيس لحكومات فعالة وذلك بتجديدها؛
- إن نجاح أي حكومة في مسعاها للتطور لا يأتي إلا من خلال هدفها الأسمى والذي يجب أن تؤمن به والمتمثل في العدالة وتكافؤ الفرص.

إن تطوير وتحسين أداء الجهاز الحكومي يقتضي إدارة استراتيجية، والأخيرة هي نشاط حتمي وضروري في الجهاز الحكومي لمواجهة المشكلات الاقتصادية وقصور الموارد، واستثمار الفرص لتعظيم الموارد المتاحة، من خلال تحديد القيود والتهديدات وتقليل تأثيرها السلبي، ومعرفة حقيقة الإمكانيات الداخلية وما بها من نقاط قوة وأساليب وأدوات الاستفادة منها.[3]

---

[1]– يوسف أزروال، مرجع سابق ، ص.115.

[2]– عطية حسن أفندي، **الإدارة العامة إطار نظري: مداخل للتطوير وقضايا هامة للممارسة**، دار الكتاب، القاهرة، 2002، ص.ص.93-94.

[3]– مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.ص.359-360.

وعليه، فإن أجهزة الإدارة الحكومية كنظام مفتوح يصعب عليها إيجاد علاقات وتأثيرات إيجابية مع عناصر بيئتها الخارجية والداخلية دون تطبيق الإدارة الاستراتيجية، ومن خلال منهج التفكير الاستراتيجي لتحقيق جملة من الأهداف، أهمها:[1]

- مواجهة عدم التأكد في بيئة عمل الجهاز الحكومي؛
- تحديد وتوجيه المسارات الاستراتيجية للحكومة؛
- تطوير وتحسين أداء الجهاز الحكومي؛
- التطوير التنظيمي لوحدات الجهاز الحكومي؛
- تدعيم وتطوير قدرات الموارد البشرية في وحدات الجهاز الحكومي؛
- التعامل مع المشكلات وإدارة الأزمات.

3- معايير الحكومة الفعّالة:

إذا كان التغيير في آلية الحكومة القصد منه جعلها أكثر فعّالية فإن "أوزبورن و جابلار" اقترحا عدة معايير للحكومة الفعالة وهي:[2]

- أن تكون المنافسة هي أساس تقديم الخدمة؛
- أن تعطي للمواطنين فرصة أكبر للرقابة على أعمال الحكومة؛
- أن تهتم بالنتائج المحققة: ويقصد بها اعتماد معيار قياس الأداء للنتائج المحققة من طرف المنظمات الحكومية؛
- أن تعتبر المهمة هي الأساس، فالعمل يتم وفقا للأهداف المبتغى تحقيقها وليس عن طريق النظام البيروقراطي ومتطلباته؛
- أن تهتم بالعميل، أي أن النشاط يتحدد من خلال متطلبات العميل واحتياجاته؛
- أن يكون لها نظرة تجارية في أداء الخدمة؛ بمعنى التحول من التركيز على مجرد الإنفاق إلى تحقيق الأرباح والعوائد؛
- أن تتجه نحو لامركزية السلطة؛ أي التخلي تدريجيا على مفهوم الهيراركية والتوجه نحو المشاركة وروح الفريق؛

[1]- مصطفى محمود أبو بكر، المرجع السابق، ص.ص.361-364.

[2]- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.ص.116-117.

- أن ترتبط بمؤشرات السوق؛ أي اعتماد آلية السوق كبديل لآلية البيروقراطية؛
- أن يكون لها القدرة على التوقع والتنبؤ؛ أي توقع المشكلات والتنبؤ بالنتائج قبل وقوعها؛
- أن تركز على الحافز، حيث تصبح الخدمة المدنية جهاز للقيادة والتوجيه وتحفيز القطاع الخاص والتعاوني للمساهمة في تقديم الخدمات.

وكنتيجة للأفكار السابقة، أصبح التغيير في آلية الحكومة يتضمن عناصر عديدة مثل: حكومة تنافسية، وحكومة ذات رسالة وأهداف، وإدارة حكومية بالنتائج؛ وحكومة ذات سلطة لامركزية، وحكومة تعمل وفق السوق، وحكومة تكسب أكثر مما تنفق، لكن السؤال المطروح هو: هل يمكن تحقيق ذلك في الدول التي تعاني من ترهل في جهازها الإداري، وتفتقد النظرة الواضحة في هذا المجال؟

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، أن للتنمية المحلية تعد أحد المهام والغايات العليا لكل حكومة راشدة. وفي إطار الاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية حدث انتقال من فكرة احتكار الأخيرة مسؤولية التنمية المحلية إلى مبدأ توزيع ونسيق الأدوار بين قطاعات المجتمع للعمل معا لتحقيقها، وأدى ذلك إلى تغيير وخلق أدوار تنموية جديدة، يقوم المجتمع بالجزء الأكبر من الجهود التنموية، وتقوم الحكومة بدور المساعد والمنشط وتوفير البيئة والمناخ المشجعين على تعظيم العوائد.

الدور التنموي للحكومة في الدول النامية تغير وبدأ عصر التنمية المحلية بالمشاركة؛ لكن واقع المجتمعات النامية فرض على الحكومة التركيز على الدور الاجتماعي كقاعدة للتنمية. دائما وفي ظل التطورات التي أثرت على الحكومة ولأهمية دورها التنموي استدعى ذلك القياس والتقييم رفعا لمستوى الأداء الحكومي، وبسبب التغيرات المتتالية والمتداخلة التي يحدثها التطور، وما تفرزه من تحديات وضغوط على المنظمات الحكومية يتطلب إدراكها والتعامل معها، بل الاستناد على مقومات لتفعيل الدور التنموي الحكومي، تبدأ بالإصلاح إلى التغيير في آلية الحكومة، إلى الاستناد على معايير الحكومة الفعّالة ومحاولة الاقتداء بها وتحقيقها.

لتوضيح دور الحكومة التنموي تم اختيار أحد أهم مجالات النشاط الحكومي وهو التعليم العالي المجسد في الجامعة، وهو ما سوف يتم تناوله في المبحث الموالي.

المبحث الثالث: الجامعة (التعليم العالي)

إن تحقيق التنمية بالمجتمع المحلي يرتكز على أهمية تشخيص دقيق للواقع، وتحديد دقيق للمهام والأدوار والاستراتيجيات. تعد الجامعات ومراكز البحث العلمي مراكز استشارية أو بنوك للتفكير، حيث تقوم بالدراسات لرصد الواقع وتحديد ملامح المستقبل للجميع، من خلال التعليم الجامعي وإنتاجه للمعرفة من خلال ما يقدمه من أبحاث ودراسات ومعارف جديدة تسهم في حل مشكلات المجتمع. وبذلك يعد التعليم الجامعي رافعة من روافع التقدم والتطور في المجتمع.

المطلب الأول: الجامعة تطور المفهوم وعناصر العملية التعليمية، خصائص الجامعة وأهميتها

يتكون المجتمع من مؤسسات رسمية وغير رسمية، ومن منظمات للمجتمع المدني ومؤسسات اقتصادية، ومن هياكل فكرية تتمثل في الجامعات التي تضم في أروقتها كليات، ومعاهد، ومراكز ومؤسسات علمية بحثية واجتماعية، وبيئية. الجامعة مؤسسة لصناعة الفكر ولصناعة الإنسان الذي تستمر به المجتمعات.

أولا: الجامعة: تطور المفهوم

يرى علماء التنظيم التربوي أنه لا يوجد تعريف قائم بذاته أو تحديد شخصي وعالمي لمفهوم الجامعة، لذلك فإن كل مجتمع ينشئ جامعته ويحدد لها أهدافها بناء على ما تمليه عليه مشاكله ومطامحه وتوجهه السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

إن اصطلاح الجامعة تعني التجمّع والتجميع، وقد استخدمت الكلمة في القرن الثاني عشر من قبل الرومان لتدل على مجموعة من الحرفيين والتجار وفق الاهتمامات المشتركة. وانضم الأساتذة في اتجاه واحد على غرار الاتحادات الصناعية والتجارية عندما وجدوا أن في هذا الاتجاه قوة لهم، وعرف هذا الاتحاد باسم الكلية. ويعد المفهوم النابليوني للجامعة أول المفاهيم الحديثة التي قدّمت كمحاولة لإبراز الوظيفة الاجتماعية الجامعية، فإلى جانب وظيفتها في التدريس ونشر المعرفة، تقوم بالإسهام في تحقيق الاستقرار السياسي، والانسجام الأيديولوجي بين شتى أفراد المجتمع، ومن ثم فالوظيفة الأساسية للجامعة هو مد المجتمع بقيادات مدربة مهنيا وثقافيا. وظهر بعد ذلك المفهوم الألماني للجماعة، والذي جعل هدفه

الأسمى البحث العلمي، ومن خلاله حل مشكلات المجتمع وتطويره، وجعل الإعداد المهني في المرتبة الثانية من حيث الأهداف.[1]

وهناك من يضيف مفهوم التعليم العالي ليجعله كالتعليم الجامعي، واعتبر التعليم العالي أنه ليس مجرد امتداد للأعلى بل هو تكملة للجهود الإنسانية، وكونه يسدّ حاجات المجتمع من خبرات ومهارات معينة بغرض التنمية والتطوير. ومع بداية القرن العشرين ظهر اتجاهان متناقضان يحددان وظيفة الجامعة، فالأول تقتصر فيه وظيفة الجامعة على مناولة المعرفة والأفكار على نخبة ممتازة من طلابها من خلال التدريس دون البحث، أما الاتجاه الثاني فقد كان يؤكد على نفعية المعرفة وتوجيهها لصالح المجتمع والبحث عن حلول للمشكلات التي يواجهها المجتمع. أما الاتجاه الحديث أسند إلى الجامعة مهمة الإعداد المهني، بناءا على واقع التعليم الجامعي المعاصر نتيجة لضغوط داخلية وخارجية جعلت الجامعة تخرج من برجها العاجي الذي كانت تعيش فيه في الماضي لتعايش ظروف مجتمعاتها وتتبنى العديد من التخصصات وتعد مختلف المهن في شتى المجالات.[2]

تعرف الجامعة بأنها: "أحد المنظمات التربوية الهامة في المجتمع؛ فهي التي تقوم بتزويد المجتمع بالكفاءات واليد العاملة المؤهلة لتلبية سوق العمل المحلية، وكذلك إمداده (المجتمع) بالقيادات التي تعمل على إدارة وتسيير شؤونه، هذا بالإضافة إلى إجراء البحوث العلمية التي تعود بالنفع على المجتمع وتساهم في تنميته وتطويره".[3]

كما تعرف "الجامعة بأنها مؤسسة اجتماعية تضم مجموعة من الأفراد تقوم بنشر المعرفة والعمل على تقديمها من خلال البحث العلمي، وإعداد القوى البشرية ونقل التراث الثقافي":[4]

انطلاقا مما سبق يمكن القول: **أن مصطلح الجامعة تطور ليتضمن بالإضافة إلى دورها في التعليم والبحث العلمي، والمساهمة في نشر المعرفة وتعميقها وتطويرها، وخدمة المجتمع عن طريق مشاركة ومساهمة الجامعات وعلمائها في حل المشكلات والاستجابة لمتطلبات المجتمع؛ بتوظيف**

---

[1]– راضية بوزيان، **إدارة الجودة الشاملة ومؤسسات التعليم العالي: دراسة ميدانية في بعض جامعات الشرق الجزائري**، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2015، ص.ص.63-66.

[2]– بوباية محمد الطاهر، **التعليم الجامعي وتحقيق التنمية الشاملة**، مجلة أبحاث تقنية وتربوية، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2003، ص.86.

[3]– سليمان حنفي، **السلوك التنظيمي والأداء**، الدار الجامعية، القاهرة، 1977، ص.44.

[4]– راضية بوزيان، المرجع نفسه، ص.68.

المعرفة بما يحقق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتلبية مطالب المجتمع بصفة عامة، حتى تلعب الجامعة دورها الحضاري والثقافي.

ثانيا: عناصر العملية التعليمية في الجامعة

إن التعليم في أوسع معانيه يعني تنمية الإنسان تنمية عقلية وجسدية وخلقية. تتكون العملية التعليمية من العناصر التالية:[1]

1- **المتعلم:** هو الركيزة الأساسية في العملية التعليمية، صلاحه قائم على صلاح باقي العملية التعليمية، وصلاح المجتمع كله.

2- **المعلم (الأستاذ الجامعي):** اختياره على أسس علمية، والاهتمام به يمكن من الوصول لمخرجات تعليمية وسليمة.

3- **المناهج التعليمية:** لكي يؤتي هذا العنصر ثماره يجب أن يوضع بصورة منهجية علمية مقننة على حاجة الأمة واحتياجات سوق العمل، مراعية لقدرات المتعلمين، متماشية مع التطورات العلمية والتكنولوجية المتسارعة، خالية من الحشو الكمي.

4- **العوامل المؤثرة في العملية التعليمية:** يتمثل في الإمكانيات المادية والبشرية التي يمكن من خلالها النهوض بالعملية التعليمية عامة، وبالمتعلم خاصة رأس المال البشري الذي تقوم عليه التنمية في أي مجتمع.

ثالثا: خصائص الجامعة

يجري النشاط الأكاديمي في بيئة منظمة التعليم العالي (الجامعة)، نشاط الأخيرة موجه لإنتاج الخدمات التعليمية والناتج العلمي (منتجات البحث العلمي)، يستخدم الرأسمال البشري والرأسمال المادي، تتميز الجامعة بعدة خصائص أبرزها اثنين:[2]

- خاصية التناقض ما بين مهمتين أساسيتين لمنظمة التعليم–مهمة التعليم ومهمة البحث العلمي. فمن جانب، يساعد النشاط البحثي على النمو الفكري واكتساب معارف جديدة يمكن استخدامها

[1]– نعيم ابراهيم الظاهر، **إدارة التعليم العالي**، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص.ص.104-105.

[2]– جواد كاظم لفتة، **الإدارة الحديثة لمنظومة التعليم العالي**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص.ص.133-139.

في عملية التعليم، ولكن من الجانب الآخر، سيكون لدى المدرس المشغول بالبحث العلمي، وقت أقل لتحضير المحاضرات والعمل مع الطلبة؛

- خاصية تعقيد تقييم النشاط التعليمي والنشاط البحثي وتعقيد المراقبة المشروطة بأهمية الدافع الداخلي. إن المكافأة أو الاعتبار الأكاديمي تعتبر العامل الأهم للراغبين في العمل الأكاديمي، والذين ليسوا بحاجة إلى رقابة صارمة بل إلى حرية أكاديمية كعامل هام للنجاح في هذا النشاط.

بالإضافة إلى الخاصيتين السابقتين تتميز منظمة التعليم العالي بما يلي:

- تعدد أهداف المنظومة–علمية واجتماعية واقتصادية وقيمية وسلوكية وغيرها؛
- صناعة مجتمعية منظمة–مدخلاتها وعملياتها ومخرجاتها وإدارتها تعتبر من أهم اهتمامات المجتمع الحديث؛
- الكثير من مخرجات المنظومة تصبح مدخلات أو عمليات لمنظومات أخرى؛
- عملية تمويل نشاط منظمة التعليم العالي هي نشاط مشترك بين عدة أطراف– الدولة، قطاع الأعمال الخاص، العائلة، الفرد؛
- نشاط التعليم هو استهلاك واستثمار في آن واحد؛
- التعليم العالي منظومة يفترض أن تكون مفتوحة، مع مخاطر أن تصبح مغلقة.
- التعليم العالي منظومة يفترض أن تكون متطورة؛
- التعليم العالي منظومة يفترض أن تكون حرة في اختيار اتجاهات ومحتوى ومدى نشاطها، مع الخشية من استغلالها إيديولوجيا من قبل الدول أو منظومات اجتماعية أخرى؛
- التعليم العالي منظومة يفترض تكامل أنشطتها وعملياتها التعليمية والبحثية العلمية، الأساسية والتطبيقية، وإنتاج منظومات القيّم والسلوك لها وللمجتمع؛
- التعليم العالي منظومة قد تحابي الكفاءة الداخلية فيها على حساب الكفاءة الخارجية، مما يفقد المنظومة إمكانية التحسس الإيجابي لمتغيرات بيئتها الخارجية وانعزالها وعدم استجابتها لمتطلبات التطور؛
- التعليم العالي منظومة قد تحابي الكفاءة الداخلية فيها على حساب النوعية.

رابعا: أهمية الجامعة

من خلال محاولة تحديد تعريف للجامعة، والتطرق لأهم ما يميزها، تظهر درجة أهميتها في المجتمع. ويمكن تلخيص ذلك فيما يلي:[1]

- الجامعة الأساس الأول لتطور أي مجتمع في جميع مظاهره وقطاعاته، فإذا كانت موضوعات التعليم تكون النفوس وتبني العقول، فإن التعليم الجامعي هو الدعامة الأساسية التي تقوم عليها نهضة الأمم؛
- ومع تضاعف حجم المعرفة، وازدياد معدل نموها تصبح الجامعة أكثر أهمية، عليها أن توجه عناية أكبر إلى البحث العلمي في شتى فروع ومجالات العلم، وعليها أن تولي مزيدا من العناية لإعداد الكفاءات البشرية المتخصصة، وعليها أن تقوم بنشر العلم، حفظ التراث الثقافي ونقله عبر الأجيال، ليس فقط من خلال الكتب والوثائق فقط وإنما من خلال تعليم وتدريس أبناء المجتمع؛
- أهمية جامعة اليوم لم تعد قاصرة على تطوير العلم من أجل تطوير العلم والوصول إلى الحقائق العلمية فحسب، وإنما امتدت هذه الأهمية لتشمل النهوض بالمجتمع في جميع جوانبه، والإسهام في حل مشاكله في جميع صورها وتحقيق الرفاهية والرخاء لأبناء المجتمع.

إن التجارب الدولية المعاصرة أثبتت أن بداية التقدم الحقيقية والوحيدة هي التعليم، وإن الدول المتقدمة تضع التعليم في أولوية برامجها وسياساتها، وجوهر الصراع والتنافس العالمي هو سياق في تطوير التعليم، والعالم اليوم يعيش ثورة في المعلومات والتكنولوجيا لم يسبق لها مثيل، مما يفرض على الدول تحديا في التعامل مع هذه المعطيات والاستجابة لمتطلباتها، والاستفادة القصوى منها.[2] فمن تجارب الدول الآسيوية التي تقدمت وقطعت شوطا في تنمية مجتمعاتها، لم تعتمد على المواد الخام والثروات الطبيعية فقط، ولكن اهتمت بالإنسان وتنمية الثروة البشرية وتوفير الفرص المناسبة للعنصر البشري للإبداع والابتكار والمشاركة الفعّالة من خلال العناية الفائقة بالتعليم والتدريب، وهذا هو العامل الرئيس لانطلاقتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وإن دول العالم النامي أحوج ما تكون للتعامل مع هذه المتغيرات، من طرف جميع مؤسساتها الحياتية المختلفة، والمؤسسة التربوية والتعليمية هي الأولى بمثل هذه المطالبة.

---

[1]– راضية بوزيان، مرجع سابق، ص.ص.69–70.

[2]– وليد الجيوسي، **أسس التنمية الاقتصادية**، دار جليس الزمان، الأردن، 2014، ص.ص.103–104.

وعليه، التعليم الجامعي يستمد أهميته من الدور المتميز الذي يلبيه في تقدم المجتمعات وتنميتها باعتباره المصدر الذي يغذي المجتمع بكل احتياجاته من الكوادر البشرية التي يحتاج إليها المجتمع للنهوض بأعباء التنمية في مجالات الحياة المختلفة، ويوفر الرؤية العلمية والفنية المتخصصة حول مختلف القضايا المتعلقة بكافة مجالات العمل الوطني.

إن البحث العلمي هو سر وجوهر نجاح أي عملية أو سياسة تنمية تنتهجها الدولة؛ حيث يسمح للحكومات من صياغة وصنع سياسات وبرامج وخطط سليمة ومتينة مدروسة، تستند في بلورتها على وفرة المعلومات والبيانات ودقة الرسم والتنفيذ منطلقة من معطيات الواقع وطموح الأهداف المستقبلية، الأمر الذي يسمح ويساعد الحكومات على:[1]

- التقليص والتقليل من الخسائر المحتملة والممكنة (ترشيد الموارد المختلفة)؛
- تفادي الأخطار والأخطاء المحتملة الوقوع (الإدارة للمستقبل أو الأزمات)؛
- توفير الطاقات المختلفة والجهد المبذول والوقت المستهلك؛ أي ضمان عاملي الاقتصاد والسرعة؛
- تحسين الأداء والنوعية في المنتوجات والخدمات وفق معايير الجودة.

بهذا، فإن الاستثمار في التعليم هو أفضل أنواع الاستثمار إذا ما خطط له بالشكل الذي يحقق الأهداف المرجوة.

المطلب الثاني: دور الجامعة في خدمة المجتمع ومشاريعه التنموية

في ظل العولمة والثورة التكنولوجية تمثل تنمية المجتمع بعدا محوريا في إطار المهام الأساسية التي ينبغي أن تضطلع بها الجامعات في إطار تفاعلها مع المجتمع المحيط بها. فقيمة الجامعة الحقيقية في ارتباطها بحياة مجتمعها وانغماسها في حل مشكلاته وقضاياه. كما أنه لا مكان للتعليم المنعزل عن المجتمع ومشكلاته. فما هو دور الجامعة بصفة عامة، وبصفة خاصة في تنمية المجتمع؟.

[1]– عماد أحمد البرغوثي و محمود أحمد أبو سمرة، **مشكلات البحث العلمي في الوطن العربي**، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 15، العدد الثاني، يونيو، 2007، ص.ص.1133-1155.

أولا: وظائف الجامعة

تؤدي الجامعة مهام عدة أهمها تكوين الموارد البشرية والمساهمة في التقدم الاقتصادي والتطور العلمي للبلاد ، وحفظ تراثه. ويمكن تحديد أهم الوظائف الأساسية للجامعة فيما يلي:[1]

- **التعليم:** وهو الوظيفة الأولى التي تأسست عليها الجامعات، ما جعل الأخيرة توظف كل الطاقات المادية والبشرية لهذا الغرض. فضلا أن معيار تميز الأستاذ الجامعي يتعلق بفاعليته في قاعة الدرس وليس بمدى إنتاجه من الأبحاث المنشورة في المجالات العلمية؛
- **البحث العلمي:** لقد أعطيت هذه الوظيفة سواء بمفهومها النظري أو التطبيقي من حيث الأهمية المرتبة العليا في سلم الأولويات في البلدان المتقدمة، نظرا لما تلعبه من دور رئيسي لإيجاد المعرفة وتقدمها، كما يمثل البحث العلمي موردا من موارد تمويل الجامعات، نظير ما تقوم به الجامعات من مشاريع بحثية لصالح قطاعات المجتمع الإنتاجية؛
- **خدمة المجتمع:** المقصود بأن تكون الجامعة في خدمة المجتمع أن تضع جميع إمكانيتها في خدمة المجتمع عامة، وفي خدمة المجتمع الإقليمي، من خلال معرفة الاحتياجات العامة للمجتمع، وترجمتها إلى نشاط تعليمي في المجتمع الذي تخدمه الجامعة، ويدل هذا على اختلاف الخدمات التي تقدمها كل جامعة وذلك لاختلاف طبيعة المجتمعات المحلية واختلاف احتياجاتها ومشكلاتها.

تلعب الجامعة دورا مهما في تزويد المجتمع بالموارد البشرية الضرورية بغرض تحقيق تنمية شاملة وعلى جميع المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى متابعة تدريس الأفراد وتأهيلهم بهدف تجديد مكتسباتهم وتزويدهم بالجديد في مجالهم، بالإضافة إلى تحسين مستوى معيشتهم.

وعليه، فإن دور الجامعة في خدمة وتنمية المجتمع لا يقل أهمية عن دورها في التعليم والتدريس والبحث العلمي.

[1]– راضية بوزيان، مرجع سابق، ص.ص.72–73.

ثانيا: علاقة الجامعة بالمجتمع

للجامعة دورها في خدمة المجتمع منذ العصور الوسطى، للاستجابة لاحتياجات هذا المجتمع من القيادات المدنية والدينية، ومن الأطباء والمحامين وغيرهم. ومع بداية عصر النهضة، ظهرت الحاجة لأول مرة إلى تعليم النخبة المطلوبة للقيادة. وفي عصر الثورة العلمية بدأ تحول دور الجامعات إلى مؤسسات للبحث العلمي والثورة المعرفية، وعلى محتوى الدور المجتمعي للجامعة وكيفية مواجهتها للتحديات التي تواجهها.

وفي ظل العولمة، ظهر دور الجامعة في الوصول إلى مجتمعاتها في إطار ما يعرف باسم جامعة "السبق أو التميز"، دلالة على سبق الجامعة وتمزيها بالخروج إلى مجتمعها، للتعرف على احتياجاته، وتسخر قدرتها وإمكانياتها العلمية والبحثية، للاستجابة لمتطلباته، فضلا عن توظيف الإمكانيات المعرفية للجامعة، والعمل على تطويرها وتطبيقها في مجالات صنع السياسات العامة، وتقديم المعونة العلمية والفنية، واقتراح الحلول التطبيقية لمشكلات عمليات التطوير الدائمة لجوانب الحياة المتنوعة، وفي تشخيص مشكلات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وتحليل مسبباتها، واقتراح الحلول العلمية الملائمة.[1]

وعليه، لابد من الإقرار بالدور المتميز والمنفرد للجامعة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن مستوى ما تحققه الجامعات يتم قياسه بمدى قدرتها على خدمة والتكيف مع احتياجات المجتمع بأبعادها المختلفة:[2]

- الدور الثقافي للجامعات، من خلال المتاحف والمسارح التي تنتج ثقافة رفيعة المستوى، ويتمثل دور الجامعات في إدارة الثقافة، من خلال تمثيلها في الجماعات الثقافية المختلفة بهدف نشر الوعي الثقافي من الجامعة إلى المجتمع ككل؛
- تلعب الجامعات دورا مهما في مجال التنمية المستدامة، وفي علاقة الشراكة التي تربط القطاع الخاص بالقطاع العام، كما يجب أن تقوم بدور مهم في اكتشاف مفاهيم وأفكار جديدة للشركاء الآخرين في التنمية. ويكون دور الجامعات في هذا السياق هو ترجمة هذه الأفكار بحيث تصبح واضحة ومفهومة؛

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **دور الجامعة في تنمية المجتمع – دراسة حالة جامعة القاهرة–**، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008، ص.ص.208–209.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **دور الجامعة في تنمية المجتمع**، المرجع نفسه، ص.ص.210–211.

- للجامعات دور مهم في التنمية الاجتماعية؛ فهي مؤسسات أساسية في عملية التغيير الاجتماعي والتنمية. ويتمثل أكثر هذه المهام وضوحا في إنتاج العمالة الماهرة والنتائج البحثية التي من شأنها أن تلبي الاحتياجات الاقتصادية. هذا ومن أجل تحقيق أهداف اقتصادية، لعبت الجامعات دورا مهما في بناء مؤسسات جديدة في المجتمع المدني، لكي تشجع وتسهل ظهور مبادئ وقيم ثقافية جديدة، وفي تدريب الأعضاء وإشراك النخب الاجتماعية الجديدة؛ باعتبار الجامعة أداة للتغيير الاجتماعي الفعال.

إذن، اتصال الجامعات بمجتمعاتها وتقديم مجموعة من الأدوار والأنشطة والخدمات للمجتمع أصبح أمر ضروري تفرضه المتغيرات المعاصرة.

ثالثا: مساهمة الجامعة في التنمية المحلية

تتعدد الأدوار المطلوبة من الجامعة في مجال خدمة المجتمع بتعدد الحاجات ونشاطات المجتمع ذاته، تتركز أهداف الجامعة في تطوير ونشر المعرفة وتطوير اقتصاد المجتمع، والعمل على استقرار المجتمع وتخطي ما يواجه من مشكلات اجتماعية. وبذلك أصبحت أهم أهداف الجامعة التي تسعى إلى تحقيقها خدمة المجتمع.

1- أهمية مساهمة الجامعة في التنمية المحلية:

إن اهتمام الجامعة بخدمة المجتمع عامة والمحيط الاقتصادي خاصة، فرضها النمو السريع في المعرفة، والذي أحدث تغيرا في كيف المعرفة بل وفي الحياة الانسانية كلها، والثورة العلمية والتكنولوجية، والتطور الهائل في نظم ووسائل الاتصال والانتقال، والتغيرات السريعة في طبيعة المهن في سوق العمل، والحرية الاقتصادية والتجارية، وانتشار مفاهيم الخوصصة واقتصاديات السوق ومبادئ القطاع الخاص والمنافسة والاهتمام بعناصر الجودة الشاملة، وزيادة طموح الأفراد، إلى غير ذلك، وإذا كان منطلق اهتمام الجامعة بتنمية المجتمع مرجعه ما سبق؛ جعل ذلك للتعليم العالي دورا فاعلا في عملية التنمية على كافة الأصعدة والمستويات، من حيث الأدوار المتنوعة في مسيرة المجتمعات، ودوره في إنشاء الدولة الحديثة ومؤسساتها وأجهزتها بما في ذلك نظام التعليم، والاستفادة من المنجزات العلمية والتكنولوجية في مرافق الحياة العمرانية والاقتصادية والثقافية والإعلامية وغيرها.

إن الجامعة باعتبارها أهم المؤسسات الاجتماعية، من حيث تأثيرها وتأثرها بالجو الاجتماعي المحاط بها وليدة المجتمع ونتاجه من جهة وأداته في التغييرات والعلاقة بين التعليم الجامعي وعالم الشغل والإنتاج متبادلة التأثير، فالجامعة تمد سوق العمل بالكفاءات المتكونة ضمنها ويثري هو برامجها ويرسم أهدافها للحصول على مخرجات تستجيب لمتطلباته واحتياجاته المتنوعة، وتستمر الجامعة في هذا المجال بإعادة تكوين وتدريب المهنيين والعمال لرفع كفاءاتهم، كما تتيح الفرصة أمام المؤسسات الانتاجية من أجل الاستفادة من خبرة الأساتذة الجامعيين، وتساهم الجامعة عامة في ترقية المجتمع من خلال نشر العلم والمعرفة والتوعية بين أبناء المجتمع والعمل على تزويد جميع شرائح المجتمع بالاستشارات العلمية.

2- مجالات مساهمة الجامعة في التنمية المحلية:

تتنوع مجالات التنمية المحلية وتتعدد طبقا لظروف المجتمع المتغيرة، وطبقا لظروف وإمكانيات كل جامعة على حدة، وقد صنف البعض مجالات التنمية المحلية التي تقوم بها الجامعات في الآتي:

- **البحوث التطبيقية:** وهي بحوث تستهدف حل مشكلة ما أو سد حاجة المجتمع لخدمة أو سلعة تحددها ظروف وأوضاع معينة. إن المعلومات والبحوث هي من أهم أدوات تطوير العمل بالمجالس المحلية، فالأخير يحتاج إلى إدارات حديثة ومتخصصين مدربين في ترتيب المعلومات لتقديمها في الوقت المناسب وبالشكل الملائم للأعضاء لممارسة مهامهم المتنوعة، كما أصبحت البحوث التنموية ركنا محوريا في عملية تطوير العمل المحلي، وذلك من زاويتين:[1]
- جانب الطلب على خدمات البحوث المحلية، وهو ما يتمثل في ضرورة تطوير الخدمات البحثية والقدرات التحليلية المتاحة لأعضاء المجالس المنتخبة؛
- جانب العرض؛ أي التقدم المتسارع في تجارب وبرامج تطوير البحوث المحلية ذاتها، وخصوصا باستخدام التقنيات الحديثة، بما يجعلها منظومة فرعية متكاملة داخل المؤسسة المنتخبة.
- **الاستشارات:** وهي خدمات يقدمها أساتذة الجامعة كل في مجال تخصصه لمؤسسات المجتمع العامة والخاصة وكذلك لأفراد المجتمع الذين يشعرون بالحاجة إلى مثل هذه الخدمات. وإن تلبية احتياجات الأفراد والتنظيم من العناصر المهمة التي تسعى المجالس إلى تحقيقها، تمارس أنشطتها بطريقة فعالة تضمن التواصلية والاستمرار هو محور التنمية وهدفها. التعليم والتدريب

[1]- أحمد لعماري، مرجع سابق، ص.76.

المستمر هو أساس تقدم المجتمع، وذلك يلقي على الجامعة مسؤولية العمل على دراسة المشاكل، وتحديد الحاجات والمهارات والأولويات التي يواجهها المجتمع حتى يسهل معالجتها. فنجاح الجامعة في أي مجتمع مرهون بمدى تفاعلها معه والاقتراب منه، ويتمثل ذلك في العديد من الأنشطة مثل:[1]

- المشاركة في تطوير الإنتاج كما وكيفا وحل مشاكله؛
- تنظيم وتنفيذ البرامج التدريبية والتأهيلية للعاملين والمسؤولين في مؤسسات الإنتاج على العلوم الحديثة؛
- التطوير والتحسين المستمر لجودة الخدمة التعليمية لتحقيق التميز التنافسي للطلاب في سوق العمل المحلي والإقليمي والعالمي؛
- المساهمة الإيجابية في حل مشكلات الوحدات الصناعية وتقديم الرؤي في القضايا الاقتصادية، والقيام بدراسة الجدوى الفنية الاقتصادية.

وعلى العموم الاهتمام بكافة القطاعات في المجتمع للمساهمة في قضايا مجتمعهم.

3- سياسة الجامعة في خدمة المجتمع:

إن العلاقة قوية بين التعليم بأشكاله ومستوياته المختلفة من جهة، وبين التنمية من جهة أخرى من حيث تطوير المجتمع وتنميته اقتصاديا، سياسيا وبشريا بل روحيا وعاطفيا؛ فالإنسان المتعلم يكون قادرا على التكيف مع بيئته والإسهام في حل مشاكله ومشاكل مجتمعه والعالم والمشاركة في بناء الحضارة الإنسانية، فالتعليم العالي يعد أحد المحركات الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة. وعلى هذا يمكن أن تشمل سياسة الجامعة في خدمة المجتمع ما يلي:[2]

- إعداد الخطط والبرامج التي تضمن تحقيق دور الجامعة في خدمة المجتمع؛
- إعداد وتنفيذ برامج التدريب بأنواعها المختلفة للعاملين بالحكومة والقطاع العام الخاص، والذي يتصل بإكسابهم مهارات وسلوكيات وتطوير أدائهم الوظيفي؛
- إجراء البحوث التطبيقية سواء بتكليف من الجامعة أو من المؤسسات والهيئات الراغبة في ذلك؛

[1]- أحمد لعماري، المرجع السابق، ص.ص.76-77.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.ص.290-291.

- تنظيم المؤتمرات والندوات العلمية والمحاضرات العامة التي تسهم في خدمة المجتمع؛
- الإشراف على المنشآت الجامعية التي يستفيد منها العاملين وضمان حسن أدائها للوظائف التي أنشئت من أجلها؛
- إعداد برامج تدريبية لأفراد المجتمع تتصل بتنمية مهاراتهم ومواجهة احتياجاتهم؛
- ربط المشروعات والبحوث، وكذلك الدراسات العليا بقضايا المجتمع.

كل ما سبق، ينعكس على تحقيق التنمية المحلية والتغيير الاجتماعي المنشود وتقوية روح المبادرة والمشاركة، ما ينعكس بالإيجاب على مستوى الأفراد من حيث رفع دخولهم وقدرتهم الشرائية وتحسين المستوى المعيشي والصحي والتعليمي للإدارة المحلية.

رابعا: الدور التنموي للجامعة في الدول النامية

لقد أصبحت التنمية من ناحية تصورها، أولوية عامة وطوحا ذاتيا نابعا من تفاوت المكانة في النظام الدولي. يستخدم العلم والتكنولوجيا الآن كوسائل رئيسية لفهم التنمية. وإن الوقائع الاقتصادية والدراسات الخاصة بالتنمية تؤكد أن أهم عامل يساهم في توسيع الفجوة بين الاقتصاديات النامية والمتقدمة هو التعليم.

نادى آدم سميث منذ حوالي قرنين من الزمان على ضرورة اعتبار التعليم والتدريب على نفس الأساس الذي ينظر به إلى الاستثمار في رأس المالي المادي، والآن فرض التعليم نفسه على الاقتصاديين باعتباره عنصر من عناصر الإنتاج الجامعات في الدول المتقدمة تلعب دورا متميزا في التنمية، وذلك من خلال الاختراعات والاستشارات والتوصيات التي يقدمها الباحثون للمنشآت المختلفة، بل أن خريجي الكليات هم قيادي التنمية.[1]

إن هناك تباعد واضح بين دور الجامعة في التنمية والتحول التكنولوجي بين الدول المتقدمة والنامية، التعليم في الدول النامية يعاني إما في إمكاناته، أو سياساته أو مناهجه، وربما في كل العناصر مجتمعة.[2] هذه الوضعية تقضي بحث أسباب ذلك، فيما يتعلق بالعلم والتكنولوجيا، فكثيرا ما اتبعت الدول المتقدمة استراتيجيات عدوانية جدا، بحيث كان الوصول إلى التكنولوجيا ورأس المال الإنمائي خاضعا

[1]– وليد الجيوسي، مرجع سابق، ص.ص.75–79.

[2]– نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سابق، ص.104.

لقيود شديدة، ومن أوجه التدخل والعدائية أن الإنفاق على التعليم الجامعي يثير جدلا، خاصة بين خبراء التنمية وخبراء صندوق النقد الدولي، ففي الوقت الذي يسعى القائمون على سياسات تلك الدول إلى المحافظة على مجانية التعليم العالي، والتوجس من فتحة للخواص، خشية ردود الأفعال من الطبقات الفقيرة التي تمثل النسبة الأكبر من النسيج الاجتماعي في هذه الدول، يصر خبراء صندوق النقد الدولي على ضرورة تقليص الدول النامية للنفقات الاجتماعية إلى الحدود الدنيا، وفي مقدمتها قطاع التعليم العالي، بل وتحرير هذا الأخير من القيود الحكومية على مستوى التمويل والبرامج على حد سواء.[1]

إن التنمية هي أساس إعداد البلد من أجل استخدام موارده الطبيعية الاستخدام الأمثل، من خلال النظر إلى المصالح الحقيقية للبلاد، وليس من خلال أفكار غربية بعيدة عما هو مرغوب فيه، وما ينطبق على العلوم والتكنولوجيا ينطبق أيضا على التربية والتعليم وتدريب الطاقات البشرية، إذ ينبغي أن يكون ذا صبغة محلية، فكل مجتمع له مشكلاته ذات أبعاد فريدة، تحتاج إلى نخبة المجتمع كالعلماء ذوي الثقافة الوطنية وقادة المجتمع المخلصة للمطالب الحقيقية، وتحرص على المحافظة على هوية المجتمع وهذا لأن القوة الثقافية عامل أساسي في أي استراتيجية تنموية.[2]

أثار البرامج التنموية في العديد من الدول النامية كانت مفجعة، خاصة على الجانب الثقافي؛ بانهيار القيم التقليدية، وهذا يعتبر ثمنا باهظا، لأن النخبة المتغربة المكلفة بالاختيار الاستراتيجي، نيابة عن المجتمع برمته عاجزة عن إجراء تحليل موضوعي لاحتياجات المجتمع، لأن هذه النخبة لم تعد تشاطر المجتمع ثقافته.[3]

واقع التعليم في الوطن العربي اليوم صعب ومؤسف، ويعاني من مشكلات كثيرة وأزمات معقدة، منها مشكلة التغريب، والتسليع والتمييز والتسييس في التعليم العالي. وأبرز نتائج ذلك تصنيف الجامعات الدولي والجامعات الغربية خارج التصنيف.[4]

---

[1]– راضية بوزيان، مرجع سابق، ص.75.

[2]– عزت جرادات و صادق إبراهيم عودة، **العلم والتكنولوجيا والتنمية**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص.ص.51-54.

[3]– عزت جرادات و صادق إبراهيم عودة، المرجع نفسه، ص.50.

[4]– نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سابق، ص.ص.110-114.

في ظل ما سبق من إفرازات وتحديات على اقتصاديات الدول النامية ومنها العربية، فإن الجامعات تمثل أحد أهم الجهات المنوط بها في الوقت الراهن تحريك عملية التنمية بأبعادها المختلفة من خلال:[1]

- استقراء الظروف التنموية التي يمر بها المجتمع في ظل التغيرات والأوضاع العالمية، لمقابلة احتياجات المجتمع المستقبلية من توفير كفاءات معرفية لمختلف قطاعاته وأنشطته؛
- دعم أنشطة النشر المعرفي والعلمي والتقني، وتسخير كافة الإمكانيات المعرفية لتقديم الحلول الواقعية والممكنة لمشكلات قطاعات المجتمع المختلفة؛
- تعظيم دور الجامعة في خدمة القضايا المجتمعية يقتضي العمل بمدخل إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي.

إذن، لابد من رؤية مستقبلية للتعليم العالي في الدول النامية تستند إلى دراسات علمية معمقة، واستقراء موضوعي ودقيق لحاجات هذه الدول، يأخذ بها صانعي القرار للارتقاء بهذا القطاع الحيوي وتمكينه من مواجهة المتطلبات بكفاءة وفاعلية. سيما مهمة إعداد الأجيال للتداخل القيمي والثقافي الذي يميز هذا العصر.

المطلب الثالث: الحاجة إلى تطوير أداء مؤسسات التعليم العالي.

إن العملية التعليمية هي عملية متطورة ونامية، وليست جامدة، تتطلب ضرورة تحسين الوضع التكنولوجي بما يخدم التعليم، وغيرها من أساليب لتطوير أداء مؤسسات التعليم العالي.

أولا: التحول التكنولوجي والتعليم العالي

تعتبر الجامعة مسؤولة بصفة مباشرة عن عمليتي المبادرة والتطوير في ثلاثة محاور ترتبط ببعضها البعض التعليم العالي والبحث العلمي والثقافة العامة؛ لأنها تتولى الإعداد للكوادر، وتعد الأبحاث والاستقصاءات في مختلف مجالات الحياة، وتعمل على تعميق الثقافة بما يزيد الوعي الاجتماعي ويعظم الانتماء إلى المسار الحضاري. إن على الجامعة أن تعتمد وتطبق العلوم والمعلومات المتاحة في مناهجها

[1]– محمد عبد الفتاح عشماوي، **إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي المدخل لدعم القضايا المجتمعية**، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص. ص.75–76.

التعليمية وفق التطور في النتاجات العلمية، بما يكفل العمل على تطوير التكنولوجيا وتوسيع أبعادها، بحيث تقدم للمجتمع أفرادا من ذوي المؤهلات التكنولوجية، وتقترح مسارات لتطور التكنولوجيا.[1]

ومن ناحية أخرى تعمل التكنولوجيا على تجهيز الجامعة بكافة الوسائل المتقدمة، وجذب أصحاب المؤهلات والخبرات التكنولوجية، وزيادة الحاجة إلى إعادة تدريب العاملين وتطويرهم عمليا باستمرار، وهذا ما يمكن تحقيقه من خلال الجامعات بالشكل المطلوب. وتجدر الإشارة هنا أن عملية التحول التكنولوجي تتطلب تفاعلا موجها وفي كافة المستويات بين التعليم والتدريب، وأن الأخير يلعب دورا هاما في تطوير التعليم الجامعي عن طريق تحقيق المناهج التعليمية بالخبرات التطبيقية، كما وأنه يساعد على إطلاق وتهذيب القدرات الحقيقية الكامنة لدى الطلبة، وبالتالي هذا الإجراء يكون عاملا في تخريج مواطنين قادرين على مواجهة أعباء الحياة والتفاعل مع البيئة بكفاءة عالية. تعمل وتحتاج التكنولوجيا إلى ما يسمى بالتعليم المستمر، والمقصود به رعاية الخرجين وإدامة علاقاتهم الأكاديمية بعد التخرج، بما يساعد على تغير بيئات وأجواء الوظيفة إلى الأفضل، إن للتعليم المستمر دور هام في عمليات نقل ونشر وتحويل التكنولوجيا من خلال صقل الخبرات بالنماذج والأفكار والقوانين والنظريات الجديدة، وهو ما يعني أن هذا التعليم يمكن أن يساعد على تطوير التكنولوجيا.[2]

إن ما سبق يشير إلى الوضع الديناميكي المتفاعل بين تطور الجامعة وتحول التكنولوجيا، فإذا كانت الجامعات تعمل على تطوير التكنولوجيا، فالأخيرة تعمل على تطوير الجامعة.

ثانيا: إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي

إن التنمية مزيج استراتيجي من أعمال خاصة وجماعية بنتائجها المقصودة وغير المقصودة، وهي في الأساس نقله ثقافية محددة، تنتج عن استراتيجية متطورة، هذا ويمكن حصر التنمية في عنصرين: الأول عنصر التبصر أو التفكير من أجل المستقبل، والثاني عنصر الاستراتيجية. إن المقصود بالعنصر الأول السياسة العلمية، وهي السبل التي تتبعها الحكومات من أجل تعزيز العلم من أجل التطور والتنمية،

[1]– وليد الجيوسي، مرجع سابق، ص.ص.84–85.

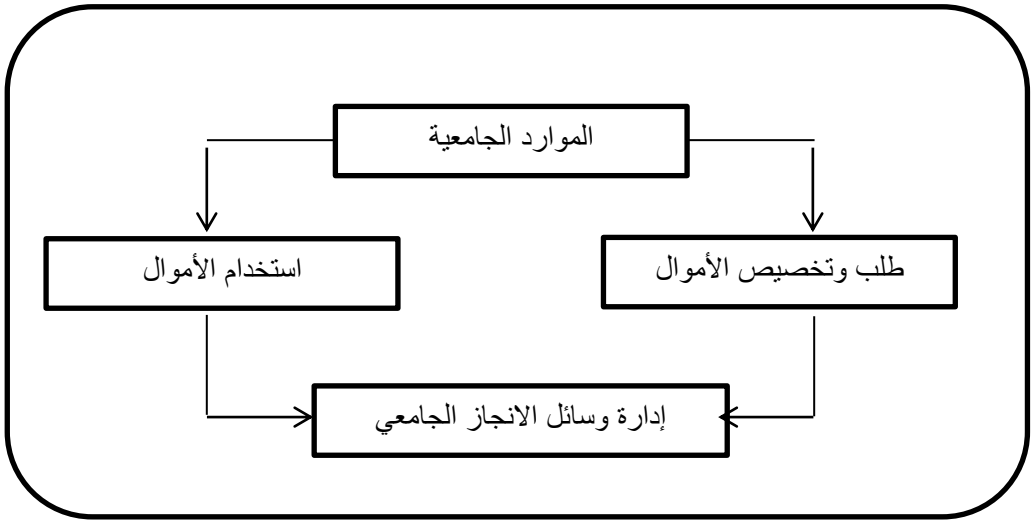
[2]– وليد الجيوسي، المرجع نفسه، ص.ص.86–90.

وعندما يسير بلد ما وراء أهداف التنمية فإنه يتخذ قرارات استراتيجية، ترافقها برامج تدريبية تستلزم تخطيطا استراتيجيا.[1]

إن لضمان تعظيم دور الجامعة التنموي لم يعد من المقبول الاستمرار في تحقيق الأهداف الجامعية من منظور مدخل الإدارة بالقواعد والتعليمات الذي يجب التخلي عنه تماما والعمل بمدخل إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي القادر على دعم القضايا المجتمعية من ناحية، ورفع كفاءة الأهداف التعليمية والبحثية من ناحية أخرى.[2] وبذلك فإن إدارة الأداء الاستراتيجي يعد مدخلا عمليا لكشف درجة التفاعل بين الجامعة والمجتمع. فالجامعة لا يمكن أن تكون خارج المجتمع، والأخير لا يمكن أن يتقدم ويزدهر إلا بوجود الجامعة التي ترسخ المفاهيم التنموية الصحيحة.

ويمكن توضيح إدارة الأداء الجامعي وحسب ما سبق في الشكلين التاليين:

الشكل رقم (07): مدخل الإدارة بالقواعد والتعليمات بالجامعات



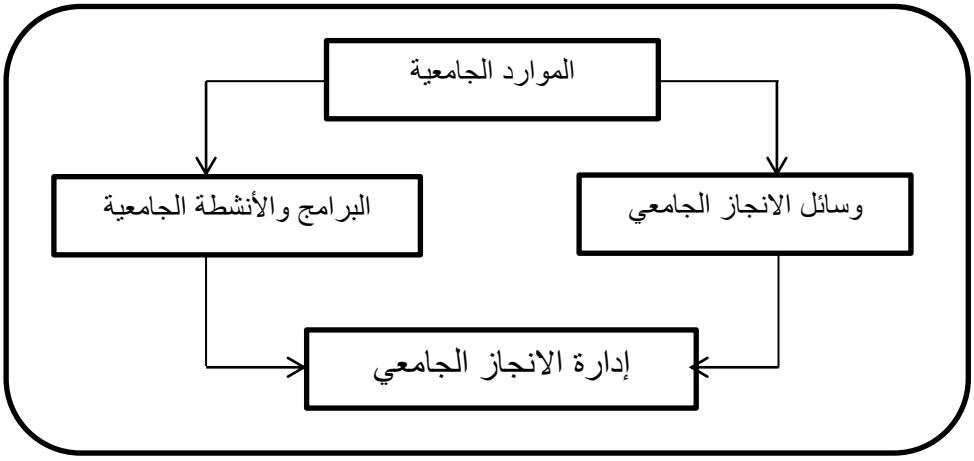
المصدر: محمد عبد الفتاح عشماوي، **إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي المدخل لدعم القضايا المجتمعية، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008، ص.77.

[1]– عزت جرادات وصادق ابراهيم عودة، مرجع سابق، ص.46.

[2]– محمد عبد الفتاح عشماوي، المرجع نفسه، ص.76.

والشكل يوضح أن هناك تركيزا على وسائل الإنجاز الجامعي بغض النظر عن حجم ونوعية الإنجاز الجامعي.

الشكل رقم (08): مدخل إدارة الأداء الاستراتيجي للجامعات



المصدر: محمد عبد الفتاح عشماوي، **إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي المدخل لدعم القضايا المجتمعية**، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008، ص.77.

وحسب الشكل فإن مدخل لإدارة الأداء الاستراتيجي للجامعات يركز على حجم ونوعية الإنجاز الجامعي كمخرج للبرامج والأنشطة الجامعية طبقا لفلسفة الإدارة الجامعية الاستراتيجية الرشيدة.

إن أهم دعائم مدخل إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي ما يلي:[1]

- إعداد وثيقة الحقوق والمسؤوليات الجامعية بشكل متوافق مع إفرازات اقتصاد المعرفة وتقييم مختلف أبعادها دوريا؛
- تنظيم وإدارة الحقوق والمسؤوليات الجامعية استراتيجيا؛
- ترشيد القرارات الاستراتيجية بدلالة متغيرات البيئتين الداخلية (الجامعة) والخارجية (المجتمع)؛
- تصميم هيكل للبرامج والأنشطة الجامعية المتوافق مع وثيقة الحقوق والمسؤوليات الجامعية وتنظيمها استراتيجيا؛

[1]– محمد عبد الفتاح عشماوي، المرجع نفسه، ص.ص.78–81.

- إعداد الموازنة الجامعية استنادا إلى الأداء الاستراتيجي؛
- العمل بالإدارة الجامعية الرشيدة لتنمية المجتمع وحل مشكلاته؛
- آليات تفعيل الاستراتيجيات الجامعية لخدمة القضايا المجتمعية، الآليات التقليدية، ومنها مثلا: إعداد الكفاءات المتخصصة، نقل نتائج البحث العلمي للقطاعات الانتاجية والخدمية، التدريب المعرفي، الاستشارات الفنية، المؤتمرات والملتقيات والندوات. أما الآليات غير التقليدية، منها: الربط بين سياسة التعليم وسياسة التنمية بالدولة، والمشاركة في معالجة مشكلات قطاعات الدولة، تمثيل الجامعات في مجالي إدارات المؤسسات العامة والخاصة، إعداد دراسات الجدولة لمشروعات الاستثمار بالدولة، تحليل نتائج البحوث المؤسسية.

إن الآليات السابقة تجعل من الجامعة بيتا للخبرة الأكاديمية، وناقلا للجهود الجامعية لصناع السياسات.

ثالثا: الأهمية والحاجة إلى إدارة الجودة الشاملة في قطاع التعليم العالي

تعد إدارة الجودة الشاملة أحدث الأساليب المستخدمة في تقويم المؤسسات بشكل عام والمؤسسات التعليمية بشكل خاص، إدارة الجودة في الجامعات تنصب أساسا في مجال تقويم أداء المؤسسة التعليمية بقصد تطويره وتحسينه.

إن توظيف مبادئ وأفكار إدارة الجودة الشاملة في أنظمة التعليم العالي يعود بالنفع على الجامعات، إذ يضع حجر الأساس لرؤية فلسفية جديدة لأهداف الجامعة ورسالتها، وبرفع معنويات العاملين ويمنحهم فرصة التعبير ويغير مفاهيمهم واتجاهاتهم نحو المهنة مما يضفي على البيئة التعليمية مناخا منتجا، كما يتأسس من خلال الجودة الشاملة المنهج الفكري السليم الذي تسير عليه العملية التعليمية، والتي تضمن إضافة للعلوم والمعارف التي يتلقاها الطالب، منظومة القيم الأخلاقية، ونظم العلاقات الإنسانية، ووسائل الاتصال المتطورة ... وغيرها من الضروريات التي تجعل من حياة الطالب في الجامعة متعة، فضلا عن المادة التعليمية التي يتلقاها تحت مفهوم إدارة الجودة الشاملة.[1]

ويمكن حصر الأهمية والحاجة إلى الجودة الشاملة في قطاع التعليم العالي في النقاط التالية:[2]

[1]– راضية بوزيان، مرجع سابق، ص.ص.139–140.

[2]– راضية بوزيان، المرجع نفسه، ص.ص.140–141.

- رؤية ورسالة وأهداف عامة للجامعة واضحة ومحددة؛
- رسالة وأهداف جميع الوحدات بالمؤسسة واضحة ومحددة؛
- خطة استراتيجية للجامعة وخطط سنوية للوحدات متوفرة ومبنية على أسس علمية؛
- هيكلة واضحة ومحددة وشاملة ومتكاملة وعلمية ومستقرة للجامعة؛
- وصف وظيفي لكل دائرة ولكل موظف متوفرة ومحددة؛
- معايير جودة محددة لجميع مجالات العمل في الجامعة خدمية، إنتاجية، أكاديمية، إدارية، مالية؛
- إجراءات عملية واضحة ومحددة من أجل تحقيق معايير الجودة؛
- توفر توعية وتدريب شامل وملائم لتطبيق إدارة الجودة في الجامعة؛
- أدوار واضحة ومحددة في النظام الإداري للجامعات؛
- ارتفاع ملحوظ لدافعية وانتماء والتزام ومشاركة العاملين؛
- مستوى أداء مرتفع لجميع الإداريين والمشرفين والعاملين في الجامعات؛
- توفر جو من التفاهم والتعاون والعلاقات الإنسانية السليمة بين جميع العاملين في الجامعات.
- ترابط وتكامل عال بين الإداريين والمشرفين والعاملين في الجامعات والعمل بروح الفريق؛
- احترام وتقدير الجامعات محليا وعالميا؛
- حل المشاكل متواصل ومستمر والعاملون يمتلكون المهارات اللازمة لحل المشاكل بطريقة علمية سليمة؛
- رسالة الجامعة وأهدافها العامة تتحقق بشكل جيد؛
- نوعية جودة عالية للخدمة والمنتجات بنفقات أقل؛
- الاستخدام الأمثل للاتصال والتواصل.

رغم أهمية نموذج الجودة الشاملة بقطاع التعليم العالي، تعترضه مجموعة من الصعوبات والمشاكل أهمها عدم ملائمة الثقافة التنظيمية والأوضاع الأكاديمية والإدارية والمالية السائدة بالجامعات، وضعف الكوادر المدربة والمؤهلة في مجال إدارة الجودة الشاملة في المجال التربوي، وعدم ملاءمة جودة الخدمة التعليمية المقدمة للطلاب، وعدم الربط بين الكليات بالجامعة وقطاعات سوق العمل. إن هذه المعوقات في حد ذاتها توضح أن نجاح الجودة الشاملة مسؤولية الجميع، وأن عملية تطبيقها لا يجب أن تتم بشكل سريع وظاهري، بل تحتاج إلى المزيد من الجهد لتطبيقها بشكل صحيح.

وعموما فإن المطلوب من الجامعة من خلال تطبيقها معايير الجودة. تشكيل هوية سوية المعالم، منسجمة وتطلعات التنمية وقيم المجتمع، من خلال توجيه كل الإمكانيات لخلق ظروف مواتية للإبداع والابتكار لضمان تلبية المنتج التعليمي متطلبات المحيط المتغير والمتجدد باستمرار، بل إن جودة التعليم العالي تتطلب البحث عن الجودة في التعليم، والسعي المستمر لتطوير مهارات أساتذة التعليم العالي علميا ومهنيا؛ لتزيد الثقة والتعاون بين المؤسسات الجامعية والمجتمع.

المطلب الرابع: معوقات ومقومات تفعيل دور الجامعة التنموي وفي المستقبل

إن السعي الحثيث لكثير من دول العالم لتطوير الجامعة يندرج ضمن تفعيل دورها في خدمة المجتمع، وذلك من خلال التعرف على الاحتياجات والمشكلات التي تواجهها والمعوقات التي تحول دون تقدمها.

أولا: تحديات تطور منظومة التعليم العالي

يوصف العالم المعاصر بعالم "العولمة والمعرفة"، تميزه مجموعة من الخصائص ينبغي تشخيصها لأنها تؤثر بشكل مباشر على مشكلات التعليم العالي:[1]

- نمو حاد في حركيات الحاجات والتكنولوجيات؛ والتي تزيد من حالة عدم التأكد للعمليات الاجتماعية والاقتصادية؛
- إن النوعية الأهم للإنسان والمنظمة بما فيها منظومة التعليم العالي تصبح القدرة على التكيف مع حاجات وأسبقيات متغيرة بسرعة؛
- أصبحت الاستثمارات في الرأسمال البشري–خاصة التعليم والصحة– الأسبقية الأساسية الأولى في النشاط الاستثماري للدولة؛
- العولمة لصيقة الارتباط باشتداد المنافسة؛
- أزمة مؤسساتية للقطاعات التي لها صلة بالرأسمال البشري مثل منظومات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي، نتيجة التطورات الجذرية الخاصة في المجتمع؛
- انخفاض دور العمل الجسدي وارتفاع أهمية العمل الفكري في عملية الإنتاج الاجتماعي.

وعليه منظومات التعليم العالي تواجه تحديات كثيرة، أهمها:[1]

[1]– جواد كاظم لفتة، مرجع سابق، ص.ص.149–150.

- من غير الممكن الحفاظ على نموذج تقليدي للتعليم، مؤسس على تقديم الخدمات التعليمية المكثفة في السنوات الأولى من حياة الإنسان مع إعادة تهيئة مهنية غير منتظمة فيها بعد. الآن من الضروري تكوين منظومة تعليم مستمر جديدة تأخذ بنظر الاعتبار مجتمع المعرفة وتكنولوجيا المعلومات والاتصال.
- التغير الحتمي لنموذج تمويل التعليم العالي، إذ سيزداد دور النفقات الشخصية عند تكوين استراتيجية التعليم للفرد.
- تضاعف النزعات الفردية في التعليم، ليس في اختيار الجامعة فقط، وإنما في اختيار البرنامج الفردي للجامعة نفسها.
- ستكون هناك منافسة حتمية بين الجامعات الرائدة في سوق التعليم العالي؛ مما يفترض تكوين تحالفات وبرامج عمل مشتركة بين الجامعات بما فيها الدولية.
- ازدياد أهمية التوجه التطبيقي في الجامعة ذو الصلة بالحصول على المعارف المهنية المتخصصة؛ مما يقتضي تغيير تكنولوجيا التعليم.

تعدد أشكال التعليم المعاصرة تعددا موازيا أيضا في القطاعات التي تقدم الخدمات التعليمية:

- خدمات قطاع التعليم العالي الحكومي، تحقق عملية التعليم طبقا لبرامج حكومية معطاة، يعد اختصاصيين تمتلك ضرورات قصوى لتطور الدولة؛
- خدمات قطاع التعليم المحلي، تتطابق مع أهداف ونشاط منظمات القطاع الحكومي؛
- التعليم الخاص الذي تقدمه منظمات غير حكومية، تجارية أو غير تجارية، موجودة في جميع مستويات التعليم، متخصصة أو شاملة، قد تكون منظمات وطنية أو عالمية، وهي متأثرة بنزعات المرحلة المعاصرة لتطور منظومات التعليم العالي؛
- انتشار تدويل التعليم العالي يبدي تأثيرا معقدا ومتناقضا على الأداء الوظيفي لمنظومات التعليم الوطنية؛ مما يفرض خاصة تأمين التوازن بين تنويع التعليم العالي والحفاظ على قيم الجامعات الوطنية.

[1]– جواد كاظم لفتة، المرجع السابق، ص.ص.150–161.

إن ما سبق يقود إلى طرح التساؤل التالي: هل العولمة هي التحدي الأكبر الذي تواجهه منظومات التعليم العالي؟. إن منظمات التعليم العالي نفسها مؤسسة قومية ومركزا قائدا لتراكم المعارف ونقلها طبقا لمصالح الأمة المعنية. وليس من شك بحقيقة كون منظمة التعليم العالي، على مدى تاريخها مؤسسة عابرة للقوميات، العربية منها والأوروبية، وحتى بداية التسعينات حيث ازدادت حيوية تدويل التعليم العالي في البلدان المتطورة والنامية على حد سواء، وأصبح من المستحيل إيقاف عملية عولمة دائرة التعليم العالي لكن حجم الفرص في البلدان النامية هي أقل من حجم التهديدات، فلا تستطيع المنظومات الوطنية للتعليم العالي منافسة شركات التعليم الدولية. وللوقاية من تهديدات العولمة من جانب الحكومات الوطنية يجب تبني سياسة التعاون الدولي، وزيادة إمكانية الحصول على التعليم العالي، وأسبقية التمويل الكافي لمنظمة التعليم الحكومية.

إن تحديات تطور منظومة التعليم العالي في معظمها يجب أن يصحبها حلولا لمواجهتها؛ وهذا لا يغني عن اعتماد الجامعة على مجموعة من المقومات تزيد من فعالية دورها التنموي.

ثانيا: مقومات زيادة فعالية دور الجامعة التنموي

لكي تقوم الجامعة بدورها في خدمة المجتمع لابد أن تتحرك على أساس مقومات على الأصعدة التالية:[1]

- تطبيق سياسات تحسين الأداء والفعالية، فالجامعة هي مفتاح الحراك الاجتماعي والفرصة الاقتصادية والرفاهية وتلبية حاجات الاقتصاد، وتوفير مقومات عملية تحديث المجتمع؛
- تحديث نظم وأساليب الأداء الجامعية، بما يتوافق مع التطورات الجارية؛
- توجيه البحث العلمي بالجامعات لخدمة المجتمع في إطار التنمية المستدامة. ولكي تحسن الجامعة في دورها بما يخدم ويسهم في التنمية وتطوير المجتمع، عليها:
- أن تتصف بخاصية المرونة والقدرة على التكيف.
- وأن يتم توجيه أهداف الجامعة بخدمة التنمية، وحل المشكلات الوظيفية من خلال:

– إنشاء قنوات اتصال للعمل المشترك بين الجامعة من جهة وأجهزة الدولة ومشروعات القطاعات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني من جهة أخرى؛

[1]– أحمد لعماري، مرجع سابق، ص.ص.79–80.

- الاستفادة من التقدم التكنولوجي في نظم الاتصالات والمعلومات وتطبيقها في التعليم والتدريس للوصول إلى مفهوم الفعالية؛
- إقامة نسق للتعليم العالي المتنوع والمرن المواكب لاحتياجات التنمية؛
- وأن يكون إنشاء الجامعات والكليات مربوط بدراسة جدوى اقتصادية مرتبطة بالتنمية.

ولأن العلاقات الإنسانية هي جوهر عملية الإنتاج والتقدم لأسرة الجامعة، فينبغي اعتماد سبل ووسائل من شأنها تنمية العلاقات الإنسانية بين أسرة الجامعة، منها على سبيل المثال:[1]

- المناقشة الجماعية بين جميع أعضاء هيئة التدريس؛
- فتح قنوات الاتصال بين العاملين وأعضاء هيئة التدريس والمسؤولين؛
- تقديم الحقائق الخاصة بالجامعة والمشكلات التي تعاني منها، والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل عضو من أعضاء هيئة التدريس، حتى يكون هناك معايشة تامة لكل أحداث الجامعة؛
- عقد لقاءات عامة لتدعيم أوامر الترابط بين الكليات المختلقة؛
- إعلام أعضاء هيئة التدريس بسياسة الجامعة أولا بأول، وما يحدث فيها من تطورات؛
- الاهتمام برفع الروح المعنوية بين كافة العاملين وأعضاء هيئة التدريس؛
- تنشيط دور نادي أعضاء هيئة التدريس فيما يخص الرعاية الاجتماعية والترويجية والثقافية؛
- عمل نشرة شهرية لأخبار الجامعة وتوحيد العلاقات بين العاملين بها.

إن هذه الوسائل وغيرها من شأنها تنمية العلاقات الإنسانية بين أسرة الجامعة، بما يسهم في تحقيق الأهداف، سواء كانت متصلة بالارتفاع بالعملية التعليمية، أو تحسين الأداء الوظيفي للعاملين، أو ربط أسرة الجامعة بالمجتمع للتصدي لمشكلاته على أساس علمي، ومواءمة التعليم العالي لمتطلبات المجتمع، من خلال شراكة وثيقة مع كافة قطاعاته، سيما تفاعل الجامعة مع المؤسسات الحكومية ومشاركتها رسم السياسات.

[1]– رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.ص.286–287.

ثالثا: معالم دور الجامعة في المستقبل

إن التغيرات العميقة اللاحقة بالنظام الدولي في المجالات المختلفة يستدعي ضرورة تكيف الجامعة معها، ومن ثم ربطها بالاهتمامات والحاجات اليومية للمواطنين، والنظر بعمق إلى كيفية توفير مخرجات تلائم سوق العمل، والتأكيد على تطوير الأداء الجامعي وفعالية تطبيق أهدافها.

إن التجديد في الجامعة لمواكبة التطورات المتلاحقة في مختلف المجالات أمر لابد على الجامعة من مواجهته، وعلى هذا يمكن تحديد معالم دور الجامعة في المستقبل في النقاط الآتية:[1]

- الاستفادة من الأساليب التكنولوجية الحديثة باعتبارها الأساس لإحراز التقدم من خلال انتقاء الأساليب التكنولوجية التي يمكن استخدامها في المستقبل وتطوير معامل الكليات العملية؛
- ربط الدراسات والبحوث التي يجريها الأساتذة بمشكلات المجتمع واحتياجاته؛
- مشاركة أعضاء هيئة التدريس في المؤتمرات والندوات العملية؛
- فتح قنوات الاتصال مع المؤسسات العلمية المختلفة في المجتمع، وعمل شبكة اتصال مع المؤسسات البحثية في مختلف دول العالم؛
- الاهتمام بنظام الأساتذة الزائرين، بحيث يستفيد من جهودهم أبناء الجامعة؛
- الاهتمام بشباب الجامعة واستثمار طاقاتهم في أنشطة طلابية هادفة تزيد بينهم الانتماء للجامعة وللوطن.
- الاهتمام بذوي المواهب المتميزة، والعمل على اكتشافهم والاستفادة من جهودهم في تطوير الجامعة.

إن على الجامعة في القرن الواحد والعشرين تحليل التغيرات الحالية ودراسة التغيرات المتوقعة، وتحديد ما يجب أن تقوم به في مجالات التنمية والبحوث والتعليم، مع عدم إغفال العلاقات الإنسانية بين أسرة الجامعة.

وعموما، وفي ضوء الاتجاهات العالمية الحديثة، فالمتوقع أن يكون المطلوب من الجامعة تطوير دورها في خدمة المجتمع؛ فهو الترجمة الفعلية لكل وظائف الجامعة، من أجل تكيف الأفراد مع المتغيرات السريعة في عالم العلم والتكنولوجيا، بقيام الجامعة بدور محوري في توطيد العلاقة مع شركائها ومجتمعها

[1]– رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص.289.

المحلي، وتفعيل هذه الشراكة بتقديم الاستشارات وإجراء البحوث، وإعداد الدورات التدريبية، وتطوير التكنولوجيا، وتفعيل دور القطاع الخاص في دعم أنشطة البحث والتطوير.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، أن الجامعة مصطلح قديم تطورت في أدوارها؛ ليصبح هدفها الأسمى البحث العلمي، ومن خلاله حل مشكلات المجتمع وتطويره. تتميز الجامعة بعدة خصائص أبرزها أنها منظمة تجمع بين متناقضين يصعب تقييمها هما التعليم والبحث العلمي. تستمد الجامعة أهميتها لدورها المتميز في مواكبة حاجة الفرد والمجتمع، وخصائص العصر الحديث العلمي والتقني؛ الذي ترتبط التنمية فيه بالقدرة على وضع العلم في خدمة الإنسان.

إن تنمية المجتمع تمثل بعدا محوريا في إطار المهام الأساسية التي ينبغي على الجامعات القيام بها في إطار تفاعلها مع المجتمع المحيط. مجالات التنمية المحلية التي تقوم بها الجامعات تتنوع وتتعدد طبقا لظروف المجتمع المتغيرة وإمكانية الجامعة. قد تكون من خلال البحوث التطبيقية أو تقديم الاستشارات، وقد تكون للجامعة سياسة محددة لخدمة المجتمع.

الآن يستخدم العلم والتكنولوجيا كوسائل رئيسية لفهم التنمية، بل العلم هو أهم عامل يساهم في توسيع الفجوة بين الاقتصاديات النامية والمتقدمة. الجامعة تلعب دورا متميزا في التنمية في الدول المتقدمة، لكن هناك تباعد واضح بين دور الجامعة في التنمية بين الدول المتقدمة والنامية، التعليم في الأخيرة يعاني في كل عناصره، ضف إلى السياسة العدوانية للدول المتقدمة ومنظماتها. التنمية في الدول النامية مبنية على أفكار غربية بعيدة عما هو مرغوب فيه؛ فنخبة المجتمع عاجزة عن إجراء تحليل موضوعي لاحتياجات المجتمع؛ فلم تعد تشاطر المجتمع ثقافته.

إن الأوضاع السابقة تتطلب رؤية مستقبلية لتطوير أداء مؤسسات التعليم العالي، وتحسين الوضع التكنولوجي بما يخدم التعليم، والأخير بها يخدم التكنولوجيا، وإدارة الاداء الاستراتيجي الجامعي القادر على دعم القضايا المجتمعية، ورفع كفارة الأهداف التعليمية والبحثية. ورغم صعوبات تطبيق إدارة الجودة في قطاع التعليم العالي؛ فإنها تبقى من أفضل أساليب تقويم المؤسسات التعليمية بقصد تطويره وتحسينه. ولابد من تشخيص مشكلات التعليم العالي لإيجاد حلول لها، إلى جانب اعتماد مجموعة من المقومات تتحرك الجامعة في إطارها حتى تقوم بدورها في خدمة المجتمع؛ ومحاولة استشراق دور الجامعة في المستقبل.

خلاصة الفصل:

إن الإدارة الحكومية هي المسؤولة عن ترجمة وتنفيذ سياسات الدولة، خصائصها تميزها عن أي إدارة أخرى؛ فكبر حجم جهازها وتعقيده وتنوع النشاط الحكومي وتداخله يخلق صعوبة في التنسيق بين الوحدات الحكومية على المستوى المركزي والإقليمي. وإن جودة التنظيم الإداري الحكومي تتحدد بدرجة كبيرة بمستوى جودة تحديد الغايات وصياغة الأهداف الأساسية، ومن أهمها التحفيز للمساهمة الفاعلة لكل الأطراف في تحمل قدر من عبء التنمية، والانطلاق في مجالات التنمية للإدارات المحلية، وفي نفس الوقت تحقيق التنسيق والتكامل على المستوى القومي.

إن لكل عناصر التنظيم الإداري الحكومي دورا مهما في إعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتعد الأمانة العامة للحكومة كيان تنسيقي تتمثل مهمته في تحقيق الفعالية والترابط بين أنشطة الوزارات والجهات المختلفة للمشاركة الفاعلة أو الداعمة الرسمية أو غير الرسمية. تشكل اللامركزية أساسا التنمية المحلية أحد المهام والغايات العليا لحكومة راشدة؛ فالاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية وأدوات ممارستها تدور حول الانتقال من فكرة احتكارها لمسؤولية التنمية المحلية إلى مبدأ توزيع وتنسيق الأدوار بين القطاعات المختلفة في المجتمع لتعمل معا في إطار من التعاون والشفافية لتحقيق التنمية المحلية، وبمعنى آخر يقتصر دور الحكومة على ما يخص الدولة والمواطنين دون تمييز بينهم، وتقوم الجماهير بالجزء الأعظم من الجهود التنموية، فيما تقوم الحكومة بدور مساعد ومنشط ومنسق لهذه الجهود، هذا من ناحية نظرية. في الغرب قامت وتقوم الحكومة بجهود تنموية فعالة، إلى جانب توفير الدعم للمستثمرين، فتشكلت نخب استثمارية فاعلة لا تحتاج سوى أن تتحمل الإدارة الحكومية مسؤوليتها في تأمين جو استثماري سليم، في حين أن دول العالم الثالث تفتقد وجود نخب جاهزة لممارسة دورها الاستثماري، وأن على الحكومة أن تتولى خلق هذه النخب وتواكب النشاط الاستثماري الخاص. وعموما إذا كانت الحكومة هي أساس الحركة المجتمعية عامة فإن دورها التنموي تعاظم في المجتمعات النامية، وإن غيّر مفهوم التنمية بالمشاركة من ذلك. التنمية المحلية مسؤولية مشتركة بين جميع الأطراف الفاعلة، وعلى الحكومة في الدول النامية التركيز على الدور الاجتماعي كقاعدة للتنمية.

أهمية الدور التنموي الحكومي يقتضي رفع أداء مستوى الحكومة من خلال أساليب تقييم أداء البرامج الحكومية ملائمة مع نية سياسية للاستفادة منها. وما يدعم الأداء الفعال للحكومة هو إدراكها للمتغيرات المتداخلة، وما يترتب عليها من تحديات وضغوط والتعامل معها وفق رؤية استراتيجية متناسقة،

تنتفع بالفرص المتاحة وتتعامل بأفضل الطرق مع المعوقات والمشاكل، من خلال الإصلاح الحكومي بتوسيع درجة اللامركزية وغيرها، إلى التغيير في آلية الحكومة والاقتداء بالمعايير الحكومة الفعّالة.

إن من أهم القطاعات الحكومية قطاع التعليم عامة والتعليم العالي خاصة، قطاع استراتيجي يحتوي على أهم فئة في المجتمع، الجامعة كمؤسسة اجتماعية تعليمية، هدفها خدمة المجتمع، تشهد اهتماما عالميا كبيرا لدورها المتميز في تطور المجتمع؛ فتوجهات الأخير تعتبر الأساس الذي يمد الجامعة بالحياة والواقع، بل إن علاقة الجامعة بالمجتمع هي علاقة الجزء بالكل. وتعتبر خدمة المجتمع من أهم الوظائف الحالية للجامعة عن طريق تكوين الموارد البشرية وربط البحث العلمي باحتياجات المجتمع، وفي نفس الوقت قيام الجامعة بأدوارها يتوقف على شراكة فاعلة في حركة المجتمع المتسارعة والمتطورة.

إن أكبر ما يعانيه التعليم العالي والجامعة عموما في الدول النامية هو الابتعاد عن المجتمع وعدم الاهتمام به؛ فدور الجامعة يكاد أن يقتصر على التعليم. وخروج الدول النامية من وضعها الحالي، والذي لا يتناسب مع إمكانياتها، وارتقائها إلى مصاف الدول المتقدمة سيكون بفضل الاستثمار في العلم والتكنولوجيا بتوليد المعارف، وتطوير قطاع التعليم العالي، ليقوم على نظام تعليمي ذو جودة عالية، قادرة على تخريج إطارات في مختلف حقول المعرفة تلبي الاحتياجات الحالية والمستقبلية لمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

التقدم والتطور يتم من بوابة التعليم، والجامعات تمثل مصنع قيادات المجتمع، لذا فمن المتوقع مستقبلا أن يكون أهم مهام الجامعة هو تطوير دورها في خدمة المجتمع، ومشاركتها في عملية التنمية بمفهومها الواسع والتنمية المحلية خاصة، كضرورة حتمية لتوجيه وترشيد المنظومة الاجتماعية، وتنشيط القطاع الاقتصادي العام والخاص.

الفصل الخامس:

شركاء التنمية المحلية

القطاع الخاص، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

الفصل الخامس: شركاء التنمية المحلية: القطاع الخاص، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تمهيد:

إن العالم يعيش عصرا يميزه التزايد المضطرد نحو تدويل النظام الاقتصادي وتكامله وجعله منفتحا ومتطورا أكثر، والدعوة إلى تمكين القطاع الخاص ليست جديدة فهي تندرج نظريا في إطار الليبيرالية الاقتصادية. الملكية الخاصة تعد من المبادئ المؤكدة في النظم الاقتصادية، والقطاع الخاص يشكل ركنا أساسيا من النسيج الاقتصادي، واعتبر أحد الأعمدة الأساسية في مجال المشاركة في التنمية سواء على المستوى المحلي أو الوطني.

الدول النامية بعد استقلالها قامت بوظائف تجاوزت قدراتها، ركزت على تطوير الخدمات الاجتماعية؛ لكن لم يلبث هاذ الدور أن تغير مع الاعتراف بأهمية التنمية الاقتصادية لتطوير الإمكانيات اللازمة لمقابلة تكاليف الخدمات الاجتماعية. إن وجود الملكية العامة للدولة من الأصول المقررة في المذهب الاقتصادي، والقطاع العام ظاهرة اجتماعية تنشأ مع ظهور الدولة، وقد أسهمت الأخيرة في نمو وتطور القطاع العام، خاصة في المشروعات التنموية التي لا يقبل عليها القطاع الخاص، بل إن نمو القطاع العام يؤثر إيجابا على القطاع الخاص لما يقدمه له من خدمات ضرورية؛ فهو الذي يقوم بمهمة التحديث وفتح المجالات الاقتصادية، ولا من ذلك الدور الذي لعبته مشروعات القطاع العام في أوروبا في دعم اقتصاد الدول الرأسمالية واستمرار تقدمها.

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص أخذ حيزا كبيرا من اهتمام الحكومات والمجتمعات في شتى أنحاء العالم، بعد أن تبين أن التنمية تعتمد على الجمع بين دور القطاع العام والخاص في إطار تشاركي، يتولى مهمة إنشاء وتشغيل مختلف المشاريع الاستثمارية من خلال التعاقد وفق عدة أنواع من عقود المشاركة.

يهتم الفصل الخامس من هذه الأطروحة إلى التطرق إلى شريك مهم للتنمية والتنمية المحلية، وهو القطاع الخاص، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال التعرض في المبحث الأول لمدخل حول القطاع الخاص تضمن ماهيته وأدواره ومساهمته في تحقيق التنمية المحلية. ليخصص المبحث الثاني للدور التنموي للقطاع الخاص في الدول النامية واقع، وتحديات، وسبل تطويره. فيما خصص المبحث الثالث للشراكة بين القطاعين العام والخاص والتنمية المحلية؛ بإبراز دور القطاع العام التنموي، وماهية الشراكة بين القطاعين، والدور التنموي للشراكة معوقاتها ومفعلاتها.

المبحث الأول: مدخل للقطاع الخاص وعلاقته بالتنمية المحلية

لأن الملكية الخاصة تعد من المبادئ المؤكدة في النظام الاقتصادي، يعد وجود القطاع الخاص من الأمور الثابتة التي تبرز محورية دوره في الحياة الاقتصادية، ينشغل القطاع الخاص بالاستثمار والانتاج وتقديم الخدمات للمجتمع في المجالات التي لا تنشط فيها الدولة.

المطلب الأول: ماهية القطاع الخاص

إن بحث دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية والتنمية المحلية خاصة يقتضي بحث نشأة وتطور القطاع الخاص، وكذا تعريفه، ومتطلبات بروزه.

أولا: نشأة وتطور القطاع الخاص

ارتبطت نشأة النشاط الخاص بوجود الإنسان الذي فطر على حب التملك، وفي البلاد الإسلامية ارتبطت نشأة القطاع الخاص بانتشار وتطبيق المبادئ المذهبية الاقتصادية التي جعلت حماية الأموال وصيانة الأملاك من المقاصد العظمى التي تجب مراعاتها في المجتمع، تطور القطاع الخاص تطورا متوازنا مع بقية قطاعات الاقتصاد الوطني ولم يخضع للتحجيم السلبي الكمي أو النوعي أثناء استرشاده بالضوابط المذهبية والموضوعية المحققة للمصلحة المجتمعية. لكن بعد تنامي الانحرافات الداخلية عن المبادئ المذهبية الإسلامية تطور حجم القطاع الخاص على حساب القطاعات الأخرى بنمو آليات الاستئثار، وتطور أشكال الاستحواذ والاستغلال والاحتكار...، وأضحى نموه غير مرتبط بعوامل الكفاءة المتعلقة بطبيعته الذاتية، وضعف دور الدولة في توجيه هذا القطاع وحمايته من الانحراف، بل كنتيجة للفساد الإداري والاستبداد السياسي.[1]

وإن الاقتصاد التقليدي من زمن آدم سميث والمدرسة الكلاسيكية وحتى الكلاسيكية المحدثة، يبين أن المنافسة في السوق الحرة تؤدي إلى توزيع اجتماعي أمثل للموارد.[2]

بدأ الاعتماد على القطاع الخاص في توفير خدمات البنية الأساسية في المجتمعات المحلية في الدول المتقدمة خلال الستينات في بعض مدن الولايات المتحدة الأمريكية، وفي بعض الدول الأوروبية في

[1]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص. ص، 380– 381.

[2]– مدحت القريشي، مرجع سابق، ص.252.

الثمانينات بهدف مساندة المجتمعات المحلية على التغلب على مشاكل تدهور البنية الأساسية والمرافق العامة.[1] هذا وقد تزايدت سرعة التحول إلى القطاع الخاص في الولايات المتحدة منذ عام 1980، بترسخ فكرة أن الشركات الخاصة تستطيع إنتاج وتسويق السلع والخدمات بشكل أفضل، وتعد بريطانيا رائدة هذا الفكر في العالم، فلقد بيعت أكثر من 25 منشأة عامة بريطانية للقطاع الخاص خلال وزارة مارجريت تاتشر.

وفي فرنسا بدأ التحول إلى القطاع الخاص فيها منذ تولي "شيراك" الحكم، حيث وضعت الحكومة خطة لبيع 15 شركة وانتهت من بيعها سنة 1991. وتهتم العديد من المنظمات الدولية برعاية التحول للقطاع الخاص، حيث أن صندوق النقد الدولي يفرض على من تفترض منه أن يعيد هيكلة اقتصاده الوطني، ومن أهم طلبات الصندوق في سياسات الإصلاح داخل الدول التحول للقطاع الخاص.[2]

أما في الدول النامية، فإن فشل التدخل الحكومي، وتدهور معدل النمو في غالبية تلك الدول، دعى الاقتصاديون الغربيون وبعض وزراء الدول النامية ورؤساء المنظمات الدولية الرئيسية للتنمية إلى ضرورة التوسع في استخدام آلية السوق كأداة رئيسية لزيادة الكفاءة وتحقيق الفاعلية ونمو اقتصادي أكثر سرعة.

إذا كان عقد السبعينات يوصف بالزيادة في نشاط القطاع العام لتحقيق تنمية أكثر عدلا، فإن الثمانينات والتسعينات شهدت إعادة صعود وتقدم ونمو لاقتصاديات السوق الحر كجزء من التغيير الدائم لتحقيق التنمية. تحولت الدول للنظام الحر من خلال تشجيع أكثر للقطاع الخاص لإدارة النشاط الاقتصادي. ومن أسباب الاتجاه نحو السوق الحر أيضا:[3]

- نجاح دول شرق آسيا خصوصيا كوريا وتايوان التي اعتمدت أكثر على التوسع في المشروعات الخاصة في المراحل الأخيرة للتنمية، وتجدر الإشارة هنا أن الجزء الأغلب من النمو كان عن طريق التدخل الحكومي عامة والتخطيط المركزي خاصة؛

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، –خيارات وتوجهات–** مرجع سابق، ص.59.

[2]– عمرو عبد الله، **الإدارة الفعالة للمشروعات وخصخصة الخدمات الحكومية**، ملتقى إدارة المشروعات الحكومية وخصخصة الخدمات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص.ص.99–101.

[3]– ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.ص.725–726.

- بعض الراصدين نسبوا معدلات النمو المنخفضة، والتضخم الكبير والديون العالية ونمو العجز في ميزان المدفوعات الذي حدث أثناء السبعينات والثمانينات إلى زيادة عبء الانفاق العام، وتشويه الأسعار، ومساوئ التخطيط المركزي؛
- نمو القطاع العام في الدول النامية تزامن مع عدم الفاعلية الكبيرة والإسراف.

إن هذه المشاكل شجعت السوق الحر والدور الكبير للقطاع الخاص كي يأخذ على عاتقه المشروعات التي تقود إلى الاستخدام الكفء للموارد.

وفي إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين، والتي انعكست على دور الدولة، حدث الانتقال من إدارة محلية تسيطر فيها المجالس المحلية المنتخبة إلى إدارة محلية تشارك في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد إلى جانب هذه المجالس القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، ولذلك لجأت الإدارات المحلية في العديد من الدول إلى إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات والتنمية المحلية، أو إلى إدخال الأساليب التجارية في إدارة أنشطتها، بحيث تعيد تنظيم هذه الأنشطة كمشروعات شبه خاصة مستقلة ماليا.[1]

وتجدر الإشارة هنا، أن التوسع في القطاع الخاص المحلي مرتبط بتعظيم مصالح الاقتصاديات الغربية عن طريق تأمين احتياجاتها من العمالة والمواد الأولية والطاقوية وتوظيف رؤوس الأموال، وانعكس ذلك سلبا على حجم ووزن والدور الحضاري للقطاع الخاص، فكانت مكانته ضعيفة في عملية التغيير، حتى سياسات الخصخصة كانت ارتجالية أدت إلى تموقع النشاط الخاص المحلي في المجالات غير الأساسية، وتبعيته للقطاع الخاص الأجنبي في المجالات الاستراتيجية.[2]

إن وجود القطاع الخاص يعد من الأصول الهامة، إنما يبقى الاختلاف في حجمه ومجالاته مرتبط بتطور الأوضاع التي يجب أن يتكيف في إطارها القطاع الخاص باستمرار ليؤدي دوره الأساسي في التنمية والتنمية المحلية.

---

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي والتنمية المحلية**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008، ص24.

[2]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص.381

ثانيا: تعريف القطاع الخاص

"يطلق مفهوم اقتصاد القطاع الخاص على الاقتصاد الحر، الذي يرتكز على آلية السوق الحرة والمنافسة التامة لتحديد أسعار السلع والكميات المنتجة والمستهلكة، يفترض وجود الاقتصاد الحر عدم تدخل الدولة أو أي جهة في النشاط الاقتصادي بشكل يتعارض مع قواعد المنافسة الحرة".[1]

يعرف القطاع الخاص على "**أنه النشاط الاقتصادي الذي يهدف إلى الربح ولا يخضع لتمويل من الدولة. ولا تؤول أرباحه إلى الخزينة باستثناء الجزء الخاضع للضريبة**".[2]

يمكن بذلك تعريف القطاع الخاص بأنه قطاع من الاقتصاد الوطني، يشمل المؤسسات التي ينشئها رجال الأعمال المستثمرون بغية تحقيق الربح، من خلال تخصيص المواد الانتاجية وفقا لقواعد السوق الحرة.

ثالثا: متطلبات ظهور القطاع الخاص

إن التشغيل الجيد لنظام السوق يتطلب متطلبات اجتماعية خاصة، وقوانين وأنظمة والانطلاقات الثقافية. وقد أوضح كلا من ناثان "كايفيتز- "Nathan Kayritz و"روبرت دورفمان- Robert Dorfman" أربعة عشر من تلك المتطلبات الثقافية والنظامية، وهي:[3]

- الثقة في البنوك وشركات التأمين والموردين....؛
- أهمية القانون والنظام والالتزام بتنفيذ العقود...؛
- أمن الأفراد والممتلكات؛
- توازن المنافسة مع التعاون (لحماية منطقة العمل وتنظيف البيئة)؛
- تقسيم المسؤولية وانتشار القوى (سلطة قضائية مستقلة)؛
- التكافل الاجتماعي (شبكات ضمان اجتماعي للمعاقين والذين يعانون من البطالة وكبار السن)؛

[1]- ضياء مجيد، **الخصخصة والتصحيحات الهيكلية -آراء واتجاهات-**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2003، ص.18.

[2]- عباس النصراوي و برهان البجاني وآخرون، مرجع سابق، ص.873.

[3]- ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.ص. 728-729.

- سهولة الحراك الاجتماعي والطموح المشروع والسماح بالتنافس؛
- القيم المادية كدافع وحافز للإنتاج الكبير؛
- المكافآت المؤجلة لحدوث المدخرات الخاصة وتشجيعها وتراكمها؛
- الترشيد غير المقيد بواسطة التقاليد؛
- الأمانة الحكومية؛
- مواجهة التحكم الاحتكاري؛
- حرية المعلومات (بجانب الحماية من عمليات القرصنة عليها)؛
- تدفق المعلومات بدون شروط أو قيود أو محاباة.

إن النقاط السابقة بمثابة شروط مسبقة لوضع الإطار المؤسسي والثقافي اللازم لنظام السوق. ويمكن اعتبارها شروط متشددة، ومن غير المتوقع توافرها في الاقتصادات النامية.

المطلب الثاني: القطاع الخاص والتنمية المحلية

إن تحول أغلب دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، من أجل أن يكون للقطاع الخاص دور في تحقيق التنمية، فأصبحت بذلك الدول تعتمد عليه في مجالات تنموية تتطور، وكذا المساهمة في تنمية المجتمع المحلي ورفع مستوى معيشة المواطن؛ ما جعل من ضرورة تنظيم القطاع الخاص أولوية.

أولا: الأدوار التنموية للقطاع الخاص

إن المساهمة التنموية للقطاع الخاص حقيقة لا يمكن تجاهلها، إذ يمكن تلمسها في مجالات عدة. ويمكن تحديد طرق مشاركته في التنمية في المجالات التالية:

1- القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية:

التنمية الاقتصادية هي خطة معقدة متشابكة تستهدف تغيير جوهري في البنيان الاقتصادي، ويسفر عن رفع معدل الانتاجية بقدر كفاءة استخدام الموارد القومية والعالمية والمستوى التكنولوجي المتاح.[1]

[1]- هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.48.

إن للتنمية الاقتصادية أهمية كبيرة في حياة الفرد من حيث زيادة دخله الحقيقي، وبالتالي تحسين مستوى معيشته بتوفير فرص العمل والسلع والخدمات المطلوبة لإشباع حاجاته، وتحسين المستوى الصحي والتعليمي والثقافي للمجتمع، وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعي بين طبقات المجتمع وتحقيق الأمن القومي.

والقطاع الخاص أثبت قدرته على توفير إدارة أكفأ بما يقتصد في استخدام الموارد وتحسين الأداء، مما يزيد من معدلات النمو الاقتصادي وتقديم حوافز على تعبئة وتوجيه الادخار نحو المشاريع المربحة وتعميم الملكية، ويخلق سوق نشطة، وتوفير قنوات مناسبة للتمويل، بما يخفف الأعباء المالية التي تتحملها الحكومة، وفتح الباب للمنافسة ومزيد من الكفاءة والفعالية. المبررات السابقة دفعت الدول للقيام بالإصلاحات والتحولات والانفتاح وتبني اقتصاد السوق، عناصر تؤكد المكانة التي يحتلها القطاع الخاص في ظل التدهور في الشركات المملوكة للدولة، وانخفاض مساهمتها الانتاجية، وعجزها وعدم قدرتها على سداد ديونها، ونمو المشروعات الخاصة، وحدوث تدفقات في المشروعات الاستثمارية الأجنبية لملائمة الأوضاع الاقتصادية لإمكانية نمو الاقتصاد الخاص ومشاركته في التنمية الاقتصادية، من خلال الاستثمار الذي يقوم به هو استثمار خاص في قطاعات عدة أهمها الصناعة، وقد نال القطاع دعما كبيرا مما أدى إلى تزايد مستمر في استثمارات القطاع الخاص في الصناعة. الزراعة في كل الأحوال هي ميدان للنشاط الخاص، وسيظل كذلك بحكم ارتباط الناس بالأرض وتوزيعهم الجغرافي. التجارة والتوزيع مارسها القطاع الخاص بقصد الربح وزيادة الثروة، حيث لعب افراده دورا كبيرا في التجارة الداخلية والخارجية في قطاع السياحة، وزاد دور القطاع الخاص مع ازدياد أهمية السياحة، فقد أسهم في بناء الفنادق والمطاعم السياحية وإنشاء وكالات السفر السياحية، وأخذ زمام الأمور في التحدي الكبير لدور القطاع العام.

إن تحسن السياسات المشجعة للاستثمار، وحصول القطاع الخاص على امتيازات مالية وضريبية وفرص إضافية للنشاط يؤدي إلى زيادة الاستثمارات الخاصة التي تخلق المزيد من مناصب العمل ضمن ظروف مهنية مناسبة. ومن المؤشرات الدالة على قدرة القطاع الخاص وكفاءة أداءه مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي التي تشهد ارتفاعا حتى في اقتصاديات الدول النامية.

ويمكن للقطاع الخاص أن يسهم في التنمية من خلال التمويل، حيث يشارك في تمويل المشاريع والأعمال والخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والإسكان وغير ذلك.

2- القطاع الخاص والتنمية الاجتماعية:

كان هدف منظمات القطاع الخاص تعظيم أرباحها بكافة الوسائل، ولكن مع النقد المستمر لمفهوم الأرباح واتساع دور القطاع الخاص؛ ما أدى إلى زيادة وضخامة حجم المنظمات، وزيادة عدد العاملين وتعقد تكنولوجيا الإنتاج فيها إلى تأثير منشآت الاعمال في البيئة التي تعمل فيها من خلال اهتمام المجتمعات المتزايد بالمسائل الاجتماعية، وتطلعها إلى تحمل منظمات الأعمال مسؤوليها في تقديم ما كانت تقوم به الحكومة تجاه المجتمع والبيئة.

تطورت فكرة المسؤولية الاجتماعية من شعار أدبي يتحمله الفرد بصفته الشخصية إلى التزام يقع على المنظمة، "تعرف المسؤولية الاجتماعية بأنها كافة الالتزامات الاقتصادية والقانونية والأخلاقية، بالإضافة إلى القدرة على تميز التوقعات المفروضة على المنظمة تجاه المجتمع في وقت معين:[1]

المسؤولية الاجتماعية كهدف لمنظمات الأعمال لبلوغها لابد من الموازنة بين عاملين، التوافق والانسجام بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين فيها، ووضع أهداف المنظمة بما ينسجم مع أهداف المجتمع ومدى قبوله لتلك الأهداف، باعتبار المنظمة ما هي إلا جزء صغير من المجتمع.

وعليه، حدد الباحثون عدد كبير من عناصر المسؤولية الاجتماعية، واختلفوا في ترتيبها حسب الأولوية. ويمكن تحديد التوقعات الخاصة لما يجب أن تؤديه إدارة المنظمة تجاه عناصر المسؤولية الاجتماعية في الجدول التالي.

[1]- ديفيد العجرودي، **إدارة منظمات الأعمال الخاصة**، المكتب العربي للمعارف، مصر، 2011، ص.498.

الجدول رقم (01): عناصر المسؤولية الاجتماعية وتوقعاتها.

العنصر	الدور الاجتماعي المتوقع من المنظمات الخاصة
1-المالكون	حماية أصول المنظمة، تحقيق أكبر ربح ممكن، رسم صورة جيدة للمنظمة في بيئتها، تعظيم قيمة السهم والمنظمة ككل، زيادة حجم المبيعات.
2-العاملون	عدالة وظيفية، رعاية صحية، رواتب وأجور مدفوعة، إجازات مدفوعة، فرص تقدم وترقية، تدريب وتطوير مستمر، إسكان للعاملين ونقلهم، ظروف عمل مناسبة.
3-الزبائن	أسعار مناسبة، الإعلان الصادق، منتجات بنوعية جيدة، منتجات أمينة عند الاستعمال، إرشادات بشأن استخدام المنتج.
4-المنافسون	معلومات صادقة وأمينة، عدم سحب العاملين من الآخرين بوسائل غير نزيهة، منافسة عادلة ونزيهة.
5-المجتمع	خلق فرص عمل جديدة، احترام العادات والتقاليد السائدة، توظيف المعوقين، دعم الأنشطة الاجتماعية، المساهمة في دعم البنية التحتية، الصدق في التعامل وتزويده بالمعلومات الصحيحة، المساهمة في حالة الطوارئ والكوارث.
6-البيئة	التشجير والاهتمام بالمساحات الخضراء والمنتجات غير الضارة، الحد من تلوث الماء والتربة والهواء، تطوير الموارد وصيانتها، الاستخدام الأمثل والعادل للموارد وخصوصا غير المتجددة منها.
7-الحكومة	المساهمة في الصرف على البحث والتطوير، الالتزام بالتشريعات والقوانين والتوجيهات الصادرة من الحكومة، المساعدة في إعادة التأهيل والتدريب، احترام تكافؤ الفرص بالتوظيف، المساهمة في حل المشكلات الاجتماعية مثل القضاء على البطالة، تسديد الالتزامات الضريبية والرسوم الأخرى وعدم التهرب منها.
8-جماعات الضغط الاجتماعي	التعامل الصادق مع الصحافة، احترام أنشطة جماعات حماية البيئة، التعامل الجيد مع جمعيات حماية المستهلك، احترام دور النقابات العمالية والتعامل الجيد معها.

المصدر: ديفيد العجرودي، **إدارة منظمات الأعمال الخاصة**، المكتب العربي للمعارف، مصر، 2011، ص.ص.463-465.

وعليه، من الجدول تظهر المشاركات المتوقعة أنه بإمكان القطاع الخاص ان يكون شريكا فاعلا في جهود التنمية، بل إذا أرادت المنظمة أن تحقق أهدافها، وأن تستمر وتنمو وتتطور فإنه يجب عليها الوفاء باحتياجات مختلف القوى والمؤثرات الخارجية للبيئة التي تعمل فيها.

3- دور القطاع الخاص في صنع السياسة العامة

يعد القطاع الخاص شريك في التنمية من خلال دعم مشروعات وخطط التنمية، وليس هذا فقط بل أصبح يساهم ويشارك في صنع السياسات العامة مع الدولة بما يتفق وقدراته وتطلعاته.

يعتبر تنامي عدد ونوعية منظمات القطاع الخاص، وكذلك زيادة عدد الاجتماعات بين الحكومة وممثلي منظمات القطاع الخاص دليلا على اتساع قوة هذه المنظمات، إلا أن التقييم الحقيقي لتنامي دوره في التأثير على صنع السياسة العامة يعتمد على:[1]

- مدى تأثير منظمات القطاع الخاص في توجهات القدرات السياسية والاقتصادية؛
- مدى الاستجابة من قبل الحكومة لطلبات تنظيمات القطاع الخاص.

ويمكن توضيح هذين المؤشرين الأساسيين لدور القطاع الخاص في صنع السياسة العامة فيما يلي:

- تحديد الإطار القانوني الذي ينظم العلاقة بين الحكومة ومنظمات القطاع الخاص، علاقة تقوم على الاستشارة والحوار، واحترام العقد الذي بينهما؛
- التعاون بين منظمات القطاع الخاص للتأثير على السياسة العامة للحكومة وجعلها تصدر قرارات تخدم مصالحها وأهدافها. والحكومة هنا يجب أن تحافظ على المصلحة الوطنية، والحفاظ على علاقة جيدة مع منظمات القطاع الخاص؛
- الضغط من أجل إيقاف العمل بسياسة معينة لتعارضها مع مصالح بعض مؤسسات القطاع الخاص. ومن أهم وسائل الضغط منظمات أرباب العمل الندوات التي تعرض وتناقش موضوعات محددة تواجه منظمات القطاع الخاص، أو عن طريق الملتقيات، كما تلجأ هذه المنظمات إلى التهديدات والاضرابات في حالة عدم الاستجابة لمطالبها؛
- استجابة الحكومة لطلبات منظمات القطاع الخاص يقتضي بهدف زيادة الاستثمار عن طريق وضع قوانين وهيئات تدعم الاستثمار، إضافة إلى وضع برامج تنموية إلى تحسين أدائه وتدعيمه ماليا.

[1]- سلوى شعراوي جمعة، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مركز دراسات واستشارات الإدارة، مصر، 2001، ص.130.

إذا كان ما سبق يشير إلى دور القطاع الخاص في صنع السياسة العامة، فإن هناك مظاهر تدل على مساهمته في صنعها تتمثل في وضع سياسات وبرامج الاستثمار، والمشاركة الفعالة في الاقتصاد، وزيادة حصته في إجمالي الناتج المحلي، وكذا تحرير الأنشطة الاقتصادية وإعطاء فرص للقطاع الخاص مزيد من الفرص وفق نظام السوق، بما يؤدي إلى تطوير قدرات اقتصاد الدولة بتنامي قدرات وإمكانيات القطاع الخاص واضطلاعه بمزيد من الأدوار والتمثيل الحقيقي والفعال له.

وعليه، دخول القطاع الخاص كشريك استراتيجي مع الحكومة في مختلف المجالات من خلال السياسات المشجعة للاستثمار يجعل القطاع الخاص يساهم في السياسة التشغيلية من خلال القضاء على أهم مشكل تعاني منه الدول وهو البطالة.

ثانيا: مساهمة القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية

في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين والتي انعكست على دور الدولة، حدث انتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية إلى نظام محلي يشارك فيه في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد إلى جانب هذه المجالس القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

لجأت الأنظمة المحلية في العديد من الدول إلى إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات والتنمية المحلية أو إدخال الأساليب التجارية في إدارة أنشطتها، بحيث تعيد تنظيم الأنشطة كمشروعات خاصة مستقلة ماليا.

يشمل القطاع الخاص مجموع المشاريع الخاصة بالتصنيع والتجارة والمصارف والقطاع غير المؤطر في السوق. فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة. وهو مبرر الاعتماد عليه في رفع الكفاءة في توفير الخدمات العامة.[1]

إن على القطاع الخاص أن يلعب دورا أساسيا وليس ثانويا، دائما وليس ظرفيا أو مؤقتا، في المجالات التي ترتفع فيها كفاءته الفنية وخبرته الاقتصادية وتتناسب مع قدرته المادية والمالية، وليس له حدود تمنعه من ممارسة كافة الأنشطة التي تتحقق فيها مصلحته الخاصة في إطار الالتزام بالضوابط

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي والتنمية المحلية**، مرجع سابق، ص.24.

الموضوعية والتقيد بالمبادئ التي تعظم مصلحة المجتمع. ولقد أثبتت التجربة الانسانية أن المجتمعات إلى ضيقت وهمشت من دور الأنشطة الخاصة تحملت تكاليف كبيرة، واضطرت إلى إعادة الاعتبار إلى دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية.[1]

ترتبط أهمية دور القطاع الخاص بالتنمية المحلية بمدى إسهامه في معالجة القضايا والموضوعات الاقتصادية والاجتماعية والمحلية، من خلال مجالات الخدمات الصحية والنقل والمواصلات، ومجالات التعليم بمراحله المختلفة، وتشغيل الموارد البشرية وتنميتها والمجال الثقافي والمساهمة في مشاريع البنية التحتية.[2]

وعموما، يمكن توضيح دور القطاع الخاص في التنمية المحلية وأهميته في المجالات التالية:

1- المجال الاقتصادي:

الدور المتوقع للقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية الاستثمار بكافة أشكاله، سيما توسيع وتطوير النشاطات الانتاجية، وذلك بتحسين جودة المنتجات أو إدخال منتجات جديدة أو تقنيات أفضل للإنتاج، مع تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد؛ بما يساهم في توفير فرص العمل، والتخفيف من عبء إدارة الوحدات الاقتصادية، ومواجهة مشاكل نقص السيولة، والمساهمة في التصدير.

يتحدد دور القطاع الخاص في الاقتصاد ابتداء من النهج الاقتصادي للمجتمع وطبيعة الظروف والأوضاع التي في إطارها تتعين وظائفه وأهدافه ومهامه. القطاع الخاص له دور رئيسي في عملية اللامركزية من خلال تشجيع الأعمال الخاصة ودعم عمليات الادخار والاستثمار والتوظيف والصادرات، ويجب أن يصبح منتجو القطاع الخاص على المستوى المحلي من أصحاب المصلحة في تحقيق توازن بين قوى السوق وقيام الحكومة بتقديم الخدمات العامة.[3]

[1]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص.381.

[2]- هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.81.

[3]- معهد التخطيط القومي، **اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد**، البرنامج الانمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، 2004، ص.11.

يكتسب النشاط الصناعي أهمية خاصة بالنسبة لسياسات التنمية المحلية، ويمكن أن يلعب القطاع الخاص دورا رئيسيا في هذا المجال. وقد أشارت إحدى الدراسات أنه بتدعيم وبتنمية الصناعات الصغيرة تمكنها من القيام بدور هام في تحقيق التنمية المحلية من خلال:[1]

- تحقيق التوازن الإقليمي لعملية التنمية، بل الانتشار الجغرافي للأنشطة الاقتصادية المختلفة يعمل على تحقيق نمو متوازن لجميع أقاليم الدولة وإزالة الفوارق بينهما؛
- التخفيف من حدة مشكلة البطالة، التقليل من حدة الفقر في الريف، وتساعد على تحقيق العدالة في توزيع ثمار النمو بين الأقاليم المختلفة؛
- كبح جماع الهجرة الريفية المستمرة وما يترتب عليها من آثار؛
- نشر الوعي الصناعي، وكسر حدة التركيز الصناعي، والإسراع بعملية التنمية الصناعية، وتحديث المناطق الريفية، وتحقيق نوع من تأكيد ودعم الروابط بين الزراعة والصناعة.

وعليه، الصناعات الصغيرة بمميزاتها ودورها في التنمية المحلية، تتطلب توجيه نشاط القطاع الخاص نحو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. مع تقديم الدعم، فقط دورها التنموي يجب أن يحدد في الإطار العام لدور القطاع الصناعي وكذا مستوى النشاط الاقتصادي.

2- في المجال الاجتماعي:

يعتبر القطاع الخاص أحد الشركاء الأساسيين في التنمية، وبالتالي بدأ مفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال، أو المسؤولية العامة للقطاع الخاص؛ أي أن القطاع الخاص لا يستهدف الربح فقط وإنما يهمه في المقام الأول ضمان الاستقرار الاجتماعي الذي يهيئ له فرصة الحصول على الربح، فكلما كان المجتمع آمنا اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا كلما زادت أنشطة رجال الأعمال في المجتمع والتعاون مع شركاء التنمية لتحقيق الأهداف القومية.[2]

يعتبر القطاع الخاص كشريك مع الإدارة المحلية في المسؤولية الاجتماعية، إذ يستطيع أن يساهم مع منظمات المجتمع المدني في دعم نشاطاته، كما أنه يستطيع توفير الخبرة والمال والمعرفة اللازمة في

[1]- فتحي السيد عبده أبو سيد أحمد، **الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2005، ص.ص.73-75.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.ص.246-247.

العمليات التنموية بالشراكة مع المجتمع المحلي أو أجهزة الدولة الرسمية، أو منظمات المجتمع المدني، كما يستطيع القطاع أن يؤمن الشفافية في الكثير من القطاعات. لقدرته على نشر المعلومات، وإصدار الإحصائيات الدورية، وتسهيل الحصول على المعلومات.[1] ومن أمثلة ما يساهم به القطاع الخاص تقديم المساعدة الفنية لمؤسسات المجتمع المدني سواء فيما يتصل بالتدريب (التدريب مثلا على تخطيط المشروعات)، تقديم خدمات للفئات المحتاجة وتقديم الدعم لها، وأن يسعى إلى إنتاج نظيف ويقلل من التلوث بمختلف أنواعه، وغيرها من المجالات التي لا يمكن لأي مجتمع مواجهتها بالاعتماد على قطاع دون آخر.

3-في المجال الإداري:

يشهد الواقع الحاضر الكثير من الخلل والمشكلات الإدارية في الأجهزة المحلية الأمر الذي يستلزم ضرورة تقويتها من خلال توافر التنظيم الإداري المناسب لها، وفي صياغة جديدة للتشريعات والقوانين المحلية، واتباع أساليب جديدة في عملية التمويل تعتمد أساسا على الموارد الذاتية. وعموما من أساليب تقوية الأجهزة المحلية ووسائلها ما يلي:[2]

- **تعديل الهياكل التنظيمية،** بحيث تحقق مبدأ التعاون والترابط، بحيث تتواءم مع متطلبات تأدية الخدمات وتبسيطها، وذلك من خلال:

- الاهتمام بالمورد البشري من خلال رفع كفاءتهم الإدارية بالتدريب المستمر، بما يتواءم مع التغيرات، واشعارهم بدورهم ومسؤوليتهم كونهم مشاركين في صنع القرار المحلي؛ مما يجعلهم حرصين على نجاح تنفيذ المشروعات المحلية. مع ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري خاصة ذو الطابع القيادي، من خلال تهيئة مناخ العمل والتدريب المتواصل على مواجهة المشكلات الحياتية للمواطن وكيفية التغلب عليها في صناعة تعتمد على العلم والخبرة، وفي هذا المجال يقترح ترك التدريب للجمعيات ذات الطابع الخاص أو منظمات المجتمع المدني لتركيزها أيضا على الجانب التطبيقي كالتجربة الفرنسية؛

[1]- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.79.

[2]- محمد نصر مهنا، **أساليب ووسائل تقوية الأجهزة المحلية**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، مرجع سابق، ص. ص. 95-106.

- تنقيح الأنظمة واللوائح والإجراءات كي تتكيف مع المستجدات الإدارية الحديثة، كاستخدام التكنولوجيا ووسائل الاتصال السريع؛
- ضخ المزيد من الموارد المالية المحلية من ثنايا الجهود الذاتية، واستثمارها ورأس المال الخاص له دور في إنجاز بعض مشروعات الخدمات العامة، وذلك مرتبط بالحوافز المطروحة، وترشيد الدولة لقوانينها في فرض الضرائب والرسوم.

- **إدارة المرافق العامة المحلية**، إذ في الفترة المعاصرة التحضر دفع إلى المطالبة المتزايدة من قبل المواطنين لمستوى متطور من الخدمات تفوق قدرة الأجهزة المحلية، ما يتطلب ضرورة تطويرها بتطبيق نظم الإدارة الحديثة والكفاءة الإدارية والمشاركة الشعبية. ولقد أثبتت التجارب الدور المتعاظم للقطاع الخاص في تأدية بعض الخدمات مثل الكهرباء، والنظافة، والصرف الصحي، والمستشفيات، ومياه الشرب، والتعليم بمراحله. وكذا إسناد بعض مشروعات المرافق المحلية إلى شركات قطاع خاص تدار من قبل الأجهزة المحلية، وذلك يتطلب رفع كفاءتها الإدارية، وتخفيف الإجراءات الروتينية المعقدة من جانب الدولة وسداد المستحقات. وكل هذا يعطي حافز لمساهمة المواطنين في الأجهزة المحلية في إدارتها وتمويلها ورقابتها.

مع الإشارة أنه ما يدعم أداء الأجهزة المحلية وتقويتها نقل مهام التخطيط والإدارة من الهيئات المركزية لمؤسسات محلية وإقليمية خاصة (القطاع الخاص) وغيرها، وبهذا تعتمد الوحدات الإدارية المحلية على نفسها في إدارة شؤونها وفي تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية.[1] اللامركزية لا يمكنها التغلب على جميع المشكلات التنمية إلا من خلال تسهيل مشاركة جميع الأطراف في عملية التنمية المحلية، وكذلك تحقيق التنسيق وتحسين عمليات تنفيذ خطط التنمية.

تبني القطاع الخاص أدى إلى التغيرات في دور الوحدات المحلية، حيث أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات العامة التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم بجذب الاستثمارات، وتقديم الفرص للمستثمرين، والتعاقد مع القطاع الخاص، كما أصبحت مسؤولة عن صنع القرارات وتوليد الإيرادات

[1]– عثمان محمد غنيم، مرجع سابق، ص. ص.89–90.

والانفاق[1] الإدارة المحلية بعد هذا وفي إطار تحقيق التنمية عليها الاحتفاظ بمسؤولية ضمن حسن الأداء للخدمات التي يعهد بها إلى القطاع الخاص.

وعليه، فإن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث أن نشأة النشاط الخاص ارتبطت بوجود الانسان الذي فطر على التملك، تطور القطاع الخاص في الاقتصاد الإسلامي كان متوازنا مع بقية قطاعات الاقتصاد، والانحراف عن المبادئ الإسلامية أدى إلى تطور حجم القطاع الخاص على حساب القطاعات الأخرى. عند الغرب ومنذ زمن آدم سميث إلى يومنا هذا الدعوة قائمة بأولوية وأهمية دور القطاع الخاص، حتى المنظمات المالية الدولية ترعى وتطالب بالتحول للقطاع الخاص كسبيل لتحقيق التنمية، وهو ما شهدته ثمانينات وتسعينات القرن الماضي. وفي أواخر القرن العشرين حدث انتقال من إدارة محلية تسيطر فيها المجالس المحلية المنتخبة إلى إدارة محلية تشارك في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد إلى جانب هذه المجالس القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وأصبح للقطاع الخاص دور في تحقيق التنمية المحلية؛ بل أصبح جزء من الاقتصاد الوطني، يشمل المؤسسات التي ينشئها رجال الأعمال المستثمرون بغية تحقيق الربح، ومن خلال تخصيص الموارد الانتاجية وفق قواعد السوق. يقتضي التشغيل الجيد للقطاع الخاص متطلبات اجتماعية خاصة وقوانين وأنظمة وانطلاقات ثقافية، وهي شروط متشددة ومن غير المتوقع توافرها في الاقتصادات النامية.

إن دول العالم تحولت نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، لأن المساهمة التنموية للقطاع الخاص حقيقة لا يمكن تجاهلها سواء على المستوى الكلي أو على مستوى المجتمع المحلي. القطاع الخاص أثبت قدرته على توفير إدارة أكفأ بما يقتصد في استخدام الموارد، وبما يؤدي إلى تحسين مستوى المعيشة، كما أن تضخم حجم منشآت الأعمال وتأثيرها في البيئة التي تعمل فيها فرض عليها الالتزام بإقامة توازن وانسجام بين أهداف المنظمة وأهداف المجتمع، ما جعل من القطاع الخاص شريكا فاعلا في التنمية الاجتماعية. كما أن تنامي عدد ونوعية منظمات القطاع الخاص جعلت منه شريكا في صنع السياسات العامة بها يتفق وقدراته وتطلعات؛ بها يؤدي إلى تطوير قدرات اقتصاد الدولة

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، مرجع سابق، ص.7.

بصفة عامة، وشريكا في عملية تقديم الخدمات والتنمية المحلية في المجالات التي ترتفع فيها كفاءته الفنية وخبرته الاقتصادية وتتناسب مع قدراته المادية والمالية، في إطار تعظيم مصلحة المجتمع.

المبحث الثاني: القطاع الخاص والتنمية في الدول النامية: واقع، تحديات، وسبل تطويره

إن الدولة تشكل أكبر قوة لتحقيق التنمية، إلا أنها ليست الوحيدة في هذا المجال، فهناك تحول واضح في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، وتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي من قبل العديد من الدول النامية بغرض تحقيق التنمية الاقتصادية ومن ثم تحقيق التنمية الاجتماعية. وتواجه الدول النامية في سبيل ذلك مجموعة من المعوقات، تعمل في سبيل إيجاد حلول لها؛ ليقوم القطاع الخاص بالدور المنتظر منه.

المطلب الأول: واقع القطاع الخاص والتنمية في الدول النامية

في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين، لجأت العديد من الدول النامية إلى إشراك القطاع الخاص في عملية تقديم الخدمات والتنمية المحلية. فما هي ظروف نشأة وتطور القطاع الخاص في الدول النامية؟، وما طبيعة هذا القطاع في الدول العربية؟، وهل للقطاع الخاص دور في نجاح التجارب التنموية في دول كانت نامية وأصبحت متقدمة؟.

أولا: نشأة وتطور القطاع الخاص في الدول النامية

إن التوجهات الاجتماعية والاقتصادية مرتبطة بتوجهات سياسية. المناخ الدولي اقتصاديا يغلب عليه طابع الاقتصاد الحر، وذلك بعد فشل النموذج الاشتراكي السوفيتي، وإطلاق الدعوة للإصلاح الاقتصادي وفق الوصفة الليبيرالية الاقتصادية الجديدة، وترويج هذه الدعوة لدى الدول الاشتراكية السابقة والدول النامية، ولاقت هذه الدعوة رواجا منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي، بعد الإعلان عن قيام منظمة التجارة العالمية. وكذا الدعوة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومؤسساته التابعة إلى العولمة والاندماج في الاقتصاد العالمي.

إن النموذج الاقتصادي الليبيرالي الجديد بديل عن سياسة تدخلية اعتمدتها البلدان الصناعية المتقدمة بعد الحرب العالمية الثانية لتعيد البناء، وعجز القطاع الخاص والرأسمالية في ذلك الوقت عن النهوض باقتصاديات تلك الدول دون تدخل الدولة– النموذج التدخلي لاقى بعض الصعوبات في أواخر

الستينات وعجز السياسات الكينزية عن مواجهة الأزمة، وصور الليبيراليون الاقتصاديون الجدد على أن المشكلة نجمت عن تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية.

لاقت الدعوة إلى العولمة والترويج لمبادئ الليبيرالية الاقتصادية الجديدة ممانعة واسعة من الشعوب ومن العديد من الدول الطامحة إلى بناء نموذجها الاقتصادي المستقل. إن الهدف من النموذج تعميمه على دول العالم أجمع من خلال سياسة الانفتاح الاقتصادي والتحرير التجاري، إلى غير ذلك من شروط التحول إلى اقتصاد السوق، بما في ذلك الخوصصة والوصول إلى حكومة الحد الأدنى.

ومع فشل النموذج الاشتراكي، لاقت عملية التنمية في أغلب البلدان النامية صعوبات وإخفاقات، مما جعل من الممكن طرح برامج الليبيرالية الاقتصادية الجديدة وتطبيق سياسات حرية السوق. فشلت العديد من الدول النامية في تطبيق النموذج، واضطرت تحت وطأة ديونها إلى اتباع وصفات الصندوق والبنك الدوليين، فقد قاد نموذج حكومة الحد الأدنى والخصخصة إلى البطالة والاضطرابات الاجتماعية، مما أجبر الصندوق والبنك الدوليين إلى إعادة النظر في برامج الخصخصة وإلى إحداث الصناديق الاجتماعية لمعالجة آثارها.

إن ما سبق يقلل من شأن الرأي القائل بأن الإصلاح الاقتصادي الذي سيعم المجتمع بأسره، وأن انتصارات الممانعين في أمريكا اللاتينية خير دليل على فشل عملية تعميم النموذج على العالم، وأهمية البحث عن نموذج آخر يراعي خصوصيات كل دولة، ودرجة تقدمها، العلاقات الاقتصادية والاجتماعية القائمة؛ والتراث والتقاليد الوطنية. إذ يمكن الاستفادة من تجارب دول العالم، ولكن لا يمكن نقل النموذج الناجح في بيئة معينة ليلقى نفس النجاح في بيئة أخرى. كما أن الذي يحسن من ظروف المجتمع ليس النمو الاقتصادي بحد ذاته وإنما نمط هذا النمو.

إن تدخل الدولة الواسع في شؤون الاقتصاد في الدول النامية لم يؤدي إلى القضاء على القطاع الخاص، بل إن الدولة شجعت هذا القطاع وحاولت تنميته، إلا أن أنشطة هذا القطاع كانت محصورة ومرتبطة بالإنتاج السلعي الصغير والعمل اليدوي أو الأنشطة التي تحتاج إلى رأس مال كبير، والتي لا يحدث فيها فصل بين ملكية وسائل الإنتاج والعمل، ويطلق عليها أنشطة الرأسمالية الوطنية.[1] الحالة

[1]– ماهر ظاهر بطرس، مرجع سابق، ص.ص.33–34.

الاقتصادية للدول النامية وتراجع معدلات التنمية دعتها كما سبق الذكر اللجوء إلى صندوق النقد والبنك الدوليين، وقد مارست هذه المؤسسات المالية والتنموية الدولية ضغوطا على الدول النامية للحد من التدخل الحكومي وسرعة تنفيذ برامج الخوصصة، حيث أكد البنك الدولي على التنمية تتوقف على نظام السوق، والأسواق التنافسية هي أفضل وسيلة موجودة لتنظيم الإنتاج بكفاءة وتوزيع السلع والخدمات، ومن شأن المنافسة الداخلية والخارجية أن تدفع نحو التقدم التكنولوجي. كما أن هذه المؤسسات علقت منح قروضها وتسهيلاتها لأي دولة نامية على مدى التزامها ببرامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي وضعتها، ولأن الدول النامية تعاني من غياب فئة المنظمين القادرة على المبادرة في إنشاء المشروعات التنموية وبخاصة الصناعية، نتيجة تخلف نظم التعليم والتبعية الاقتصادية التي جعلت منها أسواقا للمنتجات الصناعية الأجنبية، ومصدرا للخامات التعدينية الزراعية. في ظل هذه الظروف لا غنى عن أهمية وضرورة القطاع العام.

ثانيا: طبيعة القطاع الخاص في الدول العربية

إن القطاع الخاص كان ولا يزال موجودا في الوطن العربي، يعمل هذا القطاع ضمن معايير اقتصادية خاصة أهمها دافع الربح وتعظيم العوائد من الاستثمار بالسعي إلى تخفيض التكلفة والاستغلال الأمثل للموارد، للوصول إلى إنتاج يرضي المستهلك، وضمان استمرار الطلب في الوسط التنافسي، وتحقيق كفاءة اقتصادية.

إن أنشطة القطاع الخاص في البلدان العربية جانب منه غير منظم، ومنه الصناعات والأعمال الحرفية وعمل المرأة في المنزل والعمل في الحقل والمهن الصغيرة التي يمارسها الأفراد، وهذه الأمور تلقي الظلمة على ما يمثله القطاع الخاص من دور في عملية التنمية لعدم اشتماله على نتائج نشاطه الفعلي غير المنظم كافة. ويتم احتساب اسهاماته استثمارا وإنتاجا على أساس التقديرات الكلية للاقتصاد القومي وطرح إسهامات القطاع العام للحصول على إسهامات القطاع الخاص، وتكون بذلك النتائج غير دقيقة.[1]

شهد القطاع الخاص في الوطن العربي في ظل العولمة وسياسات الخوصصة والتكيف البنيوي دفعة قوية، ولكنه لم يتمكن من تحقيق التنمية الرأسمالية، وذلك بسبب فقداته الخصائص التقدمية التي

[1]– هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.76.

يمتلكها القطاع الخاص في البلدان المتقدمة، ولهذا عجز عن لعب دور متميز في عملية التنمية المتمحورة حول السوق، فالقطاع الخاص لا يملك القابلية على القيام بالمجازفات الاستثمارية التي تعتبر المبرر الأساسي للربح الخاص، حيث اعتمد القطاع الخاص في الأقطار النفطية بصورة واضحة على إنفاق الدولة على الأمن والتنمية وحقق تراكمه الأولي نتيجة ذلك.[1]

إن ما لا يقبل الشك فيه، وتم تأكيده في محاور سابقة أهمية وضرورة دول الدولة في نجاح أي تجربة تنموية. أما في مجال تجربة البلدان العربية فإن دور الدولة تميز بنظر البعض بما يأتي:[2]

- استطاعت العديد من البلدان العربية تحقيق بيئات اقتصادية مستقرة، لكن بعض البلدات واجهت صعوبات في موازنة الميزانيات؛
- لم تحقق البلدان العربية النجاح المطلوب في توجيه الاستثمار نحو قطاعات النمو العالي وقطاعات التصدير العالي؛
- أعطت البلدان العربية الأسبقية للأمور غير الاقتصادية؛
- لم تستطع الحكومات العربية من تقليل السلوك الساعي لكسب الربح، ولم تفلح في الحد من البيروقراطية المترهلة؛
- نفذت العديد من البلدان العربية خطط الخصخصة تحت تأثير الضغط والتهديد وليس من واقع متطلبات التنمية المدروسة.

وعليه، أداء الحكومات العربية ودورها في مجال التنمية محدود؛ فالإنسحاب من المجال الاجتماعي والاقتصادي في ظل وجود أسواق متخلفة ومعلومات ناقصة وأسواق رأسمالية غير كاملة وشركات صغيرة وغير متطورة، وما دامت التنمية تتطلب الحصول على تكنولوجيا جديدة، وأجهزة بيروقراطية مستندة إلى الكفاءة، وإلى تأمين فرص التدريب والقروض والإعانات فإنه لا يمكن الاعتماد على آليات السوق لوحدها لتوجيه التنمية الاقتصادية أو حتى تحفيزها.

[1]– حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص.503.

[2]– مدحت القريشي، مرجع سابق، ص.264.

ثالثا: الدور التنموي للقطاع الخاص في دول نامية متقدمة

إن من الخطأ تقليد الآخر بشكل أعمى، فالتجارب تشكل نماذج لابد من الانتفاع بها، ماليزيا والصين وتركيا كانت دولا نامية وأصبحت متقدمة، وهي بذلك تشكل نماذج جديرة بالتحليل والتنظير، سيما فيما يخص الدور التنموي الذي لعبه القطاع الخاص في هذه الدول.

1- ماليزيا:

اعتبرت ماليزيا مثالا ناجحا وتجربة أسطورية تنافس مثيلاتها من الدول الصناعية المتقدمة ويعتبر "مهاتير محمد" هو باني ماليزيا الحديثة فمنذ تسلمه المنصب في العام 1981 قاد ثورة إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية وعلمية ونقلها من دول العالم النامي إلى العالم المتقدم.

الإدارة الاقتصادية الماليزية تقوم على المزج بين آليات السوق والتدخل الحكومي، وإشراك مختلف الفئات الاجتماعية في عملية التنمية، وزيادة متوسط الدخل ودعم الفقراء، والحفاظ على القدرة الشرائية للأجور، وربط الأجور بالإنتاجية. مرت مسيرة التنمية في ماليزيا بثلاث مراحل:

مرحلة تدخل الدولة:

- رسم مسيرة التنمية ووضعها على الطريق الصحيح وتوسيع رقعة القطاع العام (دور الدولة في تخطيط النمو الاقتصادي)؛
- مرحلة التصنيع الثقيل: مثلت البداية الصلبة والحقيقة لتعميق القاعدة الصناعية والانطلاق إلى آفاق التصدير، وكان الاعتماد الأعظم في هذه المرحلة على القطاع الخاص؛
- مرحلة التحرر الاقتصادي: بلغ فيها الاقتصاد الماليزي مرحلة النضج وتجاوز مخاطر التراجع، والانفتاح على الاقتصاد العالمي، مع وجود ضوابط تضمن مقومات الوطنية الاقتصادية.

هذه المراحل توضح أن دور الدولة أساسي في بداية التنمية من خلال ممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية وتوجيه الموارد، وعند نمو مسؤولية الأفراد تم إشراكهم، من خلال تحويل ملكية مختلف المشروعات الاقتصادية إلى القطاع الخاص، واحتفظت الحكومة بسهم خاص في إدارة المؤسسات ذات

الأهمية الاجتماعية والاستراتيجية، وعدم التخلي عن دورها في ممارسة الرقابة والإشراف عليها. ومن ناحية أخرى ساهمت الحكومة في التقليل من الآثار السلبية للتحول إلى القطاع الخاص.[1]

وتشير الخبرة التاريخية لتجارب التنمية في بعض بلدان آسيا أنها لم تكن متمحورة حول القطاع الخاص بشكل رئيسي، بل اعتمدت على كل من الدولة والقطاع الخاص من خلال استحداث جملة من المتغيرات لإشراك الدولة في عملية التخطيط الاقتصادي في كوريا الجنوبية وأسست هيئة التخطيط عام 1961 التي لعبت دورا أساسيا في تنسيق السياسات ولعبت دور الموجه للقطاع الخاص.[2]

إذن، الدولة في ماليزيا وفي بلدان شرق آسيا عموما لعبت دورا إيجابيا وفعّالا في التنمية الاقتصادية، في رفع معدلات الادخار والاستثمار في رأس المال المادي والبشري، والتوزيع المتساوي للدخل والثروة، والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي، ونظمت الأسواق ووجهت الاستثمار نحو النمو العالي والقطاعات التصديرية العالية، خلقت نظام خدمة مدنية مستندا إلى الكفاءة، وحاربت الفساد، وأوجدت نظام لهيكل المكافأة المستند إلى الكفاءة، وقدمت الإعانات الحكومية.[3] وبهذا خلقت الدولة البيئة المواتية للاستثمار الخاص، وساعدت على نجاح التجربة التنموية في بلدان شرق آسيا، الأمر الذي دفع البعض إلى تسمية هذه التجربة بالمعجزة الآسيوية.

2- **الصين:**

تعتبر الصين قبل عام 1978 دولة فقيرة اقتصاديا، وضعت الصين تحديث اقتصادها في المركز الأول من أولياتها. طرح الزعيم "دينج شيو بينج" بناء اقتصاد السوق الاشتراكي وفقا لقوانين الصين وعاداتها وتقاليدها وتراثها وبناء الاشتراكية ذات الخصائص الصينية، وهذا جعلها في بداية القرن الواحد والعشرين تظهر كقوة اقتصادية كبرى على مستوى الاقتصاد العالمي، حققت انجازات واسعة، صارت لغزا احتارت في فهمه العقول أعطت للعالم نموذجا تنمويا نما في استقلالية دون انغلاق.

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص. ص، 22-23.

[2]- حسن لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص.503.

[3]- مدحت القريشي، مرجع سابق، ص. ص. 263-264.

إن أهم ما يميز التجربة الصينية أنها جاءت على عدة مراحل مما جعلها محصنة من الفشل، كما تميزت بأنها استطاعت المزاوجة بين اقتصاد السوق فيما سمي باشتراكية السوق.

حددت الحكومة عدة خطوات لتحقيق الإصلاح الاقتصادي أهمها تطبيق اللامركزية في إدارة المؤسسات الحكومية، والتخطيط الإنمائي ومنحها المزيد من حرية اتخاذ القرار، مع الأخذ بمناهج الإصلاح والتقدم الشامل بصورة تدريجية، بما يحقق التغيير في ظل الاستقرار وقبول المجتمع، والسماح دستوريا بظهور الملكية الخاصة والملكية التعاونية، والإصلاح الجذري للشركات المملوكة للدولة، وإقامة أسواق المال والتكنولوجيا والمعلومات على أسس حديثة، مع إعداد غطاء تشريعي واضح يحدد السياسات المالية وسياسات توزيع الأجور على أسس مرنة وفقا للكفاءات والقدرات اللازمة لكل وظيفة.[1]

وما دعم الإصلاحات السابقة إصلاح مؤسسات الدولة من خلال الإقلال من نفوذ اللجان الثورية باعتبارها سياسية لتحل محلها سلطة المدير الواحد، وتحرير مؤسسات الدولة تكمن في منحها سلطة إدارة شؤونها بصورة مستقلة. ولذلك كان القضاء على المركزية من الأهداف الرئيسية التي تسعى إلى تحقيقها منذ عام 1978.

وعليه، منذ منتصف الثمانينات من القرن العشرين أعطت الصين الحرية للمقاطعات والسلطات الإدارية المحلية والوحدات الإنتاجية سلطة اتخاذ القرار الاقتصادي حتى يمكن جعل السوق أكثر فعالية، مع وجود نوع من الضبط والرقابة على السوق. هذا الانتقال من المركزية إلى اللامركزية في الصين أثر على إنشاء المدن والمناطق الاقتصادية الأربعة عام 1979، والانتقال من الزراعة إلى الصناعة ثم الخدمات، وبناء المشروعات المشتركة القائمة على الاستثمارات الأجنبية الوافدة إلى الصين، الشركات أصبحت تحظى بالحرية وخاصة الشركات التابعة للدولة.[2] هذا أدى إلى إحداث تحولات اقتصادية جعلت الجميع في الصين يعمل لتحقيق المكاسب الإنتاجية، وخلق أسواق عالمية في الخارج، في الوقت عينه تقوم الدولة بتبني أي نتيجة من شأنها تحقيق النجاح وتعميمها على سائر البلاد.

[1]– عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص.ص.62-65.

[2]– إبراهيم الأخر، مرجع سابق، ص.ص.233-235.

من بين مجالات الاصلاحات إفساح الطريق أمام قوى السوق وإفساح المجال أمام القطاع الخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار المحافظة على القطاع المملوك للدولة والقطاعات الاجتماعية في منظومة من إعادة توزيع الأدوار في النشاط الاقتصادي بين العام والخاص.

في عام 1992 اتخذت الحكومة قرارا بالتحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي ومحاولة الاستفادة من التكنولوجيا المتقدمة، وفتح الباب أمام الاستثمارات الأجنبية. تم تطبيق آليات السوق في الاقتصاد الصيني منذ عام 1993، ومن المؤشرات الدالة على ذلك إنشاء خمس مناطق اقتصادية تطبق فيها سياسات اقتصادية خاصّة، وتكللت هذه التجربة بالنجاح.

وهناك دوافع اقتصادية دفعت الحكومة الصينية للقطاع الخاص أهمها التدهور في الشركات المملوكة للدولة فقد قلت مساهمتها في الإنتاج من 80% عام 1970 إلى 48% في عام 1992 وعجزها وعدم قدرة المشروعات على سداد ديونها للبنوك، ونمو المشروعات في القرى والمدن الريفية، وحدوث تدفقات في المشروعات الاستثمارية الأجنبية، وملائمة الأوضاع الاقتصادية لإمكانية نمو الاقتصاد الخاص.[1] لهذه الدوافع لجأت الدولة إلى القطاع الخاص بصورة متدرجة، وكان هناك مقومات لدور الدولة في ظل التحول نحو القطاع الخاص أهمها:[2] حماية الصناعات الناشئة وتقديم الدعم الإنهائي المتمثل في الإطار المؤسسي ومتطلبات التنمية البشرية، وأن يكون تدخل الدولة محكوما بنتيجة المنافسة المحلية والدولية، تدخلا مرنا يمكن إيقافه متى ثبتت أضراره، تدخلا معتدلا لتنمية الصادرات، تدخلا لمنع الاحتكار، إصلاح الهياكل والأطر المادية والنقدية، تنفيذ السياسات التي تخدم استقرار الاقتصاد العام، والاستفادة من الانفتاح، تكوين بيئة أعمال جوهرية مبنية على أساس خلق فرص عمل جديدة، والاستثمار في مجال التعليم، وإعادة هيكلة المنشآت المملوكة للدولة.

إن الدور المنتظر من القطاع الخاص زيادة المنافسة، وتحسين الأداء، وتوسيع قاعدة الملكية لتخفيف الأعباء الواقعة على الدولة، وخفض العجز المالي من على كاهل الحكومة. وقد أظهرت النتائج الاقتصادية للشركات والمؤسسات غير المملوكة للدولة أنها حققت أرباحا عالية، ومن ثم ارتفعت مكانة الشركات الخاصة من كونها مكون إضافي إلى جعلها مكون هام وضروري.

[1]– عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص.118.

[2]– إبراهيم الأخرس، مرجع سابق، ص. ص 175– 176.

إن الطرح الصيني كان يفضل إعطاء القطاع الخاص دور شرط أن لا يصبح هذا القطاع هو المسيطر أو السائد في الصين؛ فالصين قامت أساسا من خلال الاعتماد الكامل على الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وبتحولها نحو الإصلاح والانفتاح وفق رؤيتها الخاصة لاقتصاد السوق، أضافت بعدا جديدا لدور الدولة وتحسين أدائها، واعتبرت تدخلها جوهري يدعم التطور، وأعطت القطاع الخاص كقوة جديدة ودفعة حيوية للاقتصاد دور ريادي في التنمية. وتفسر دور الدولة الذي تلعبه في الحياة الاقتصادية وتحويله من السيطرة المباشرة العينية وإصدار التوجيهات الإدارية إلى استخدام الوسائل الاقتصادية والقانونية للتنسيق الاقتصادي.[1]

3-تركيا:

تأسست تركيا عام 1923 بعد سقوط الخلافة العثمانية، ولقد ورثت بلدا متخلفا، ولذا اتبعت الحكومة في الفترة (1945-1980) سياسة لتنمية الاقتصاد المحلي، من خلال حماية الشركات المحلية وفرض قيود على الواردات الأجنبية، ومنذ جانفي 1980 قامت بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي لمواجهة أوضاعها المتردية. وقد اشتمل هذا البرنامج على تعويم العملة التركية، وتحرير التجارة الخارجية، وتخفيض الأجور الحقيقية للعمال. وذلك لخفض الإنتاج من أجل دعم القدرة التنافسية للمنتجات التركية، وخفض معدلات التضخم، وخصخصة القطاع العام، ودعم القطاع الخاص وتطوير تشريعات الاستثمار ومنح الحوافز لجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة؛ مما أدى إلى تحسين الاقتصاد تدريجيا.

حزب العدالة والتنمية الذي تسلم إدارة الحكم عام 2002، جعل من تركيا أوضح مثال لاتجاه الحكومات لدور أساسي في التغيير والإصلاح للمؤسسات، وأنه يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة ومعالجة الأزمات الداخلية والتحديات الخارجية. إن السياسات الاقتصادية المحكومة بإدارة تؤدي إلى زيادة الاستثمار، ومن ثم زيادة الإنتاج والتوظيف ورفاهية اقتصادية متزايدة.

التغيرات الهيكلية في الاقتصاد تتضمن أربع جوانب رئيسية سياسية نقدية، وضريبية، واستقرار مالي، وسياسة إصلاحات أساسية، كما تمت إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص. أما عن

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص.74.

القطاع العام فقد تم ذلك بتخفيض حجمه في الاقتصاد، ودخول القطاع الخاص بشكل كبير ومنظم من قبل الحكومة، وأصبح هنالك مستوى من التعاون بين الوحدات الاقتصادية للقطاع العام والقطاع الخاص وتنسيق السياسية بينهما من أجل الوصول إلى أفضل نتيجة محتملة، حيث استطاع القطاع الخاص خلال السنوات الأخيرة أن يكون المحرك الرئيسي في الاقتصاد والمساهم في رفع معدلات النمو.[1]

إن ما يميز السياسة الاقتصادية التركية انفتاحها على أغلب دول العالم، إذ تعد تركيا من أكثر الدول جذبا لاهتمام الاستثمارات الدولية المباشرة، في إطار البرنامج الإصلاحي لتحسين المناخ الاستثماري المطبق في البلاد منذ عام 2001، في نطاق التعاون بين القطاعين العام والخاص على إنجاز الأعمال الخاصة بتحسين المناخ الاستثماري، وكذا إنشاء المناطق الحرة. كما توجد في تركيا قاعدة واسعة للصناعات التحويلية التي تعتمد على التصدير، ولها ارتباطات عالمية قوية.

لقد كان النجاح الذي حققته تركيا بسبب السرعة التي أجرت بها التغيرات الهيكلية والمؤسسية التي تم تنفيذها بشكل حاسم، كما حققت خطوات كبيرة في إعادة هيكلة القطاع المالي، وكذلك تحسين القطاع العام، وبيئة قطاع الأعمال. نجاح سياسات الاقتصاد الكلي أدت إلى قوة واستقرار للاقتصاد الوطني واندماجه مع الاتجاهات العالمية.

أظهر الاقتصاد التركي نسب نمو عالية جدا في الأداء، مثلا بين عامي 2003-2008 ارتفاع دخل الفرد من 3300 دولار إلى 10000دولار، وزيادة الصادرات التركية من 30 مليار دولار إلى 130 مليار دولار في الفترة ذاتها. لتأتي تركيا بعد بلجيكا والسويد مباشرة في معدلات التنمية في القارة الأوروبية، وأصبح الاقتصاد التركي أكبر اقتصاد إسلامي على الإطلاق.[2]

ما يمكن استخلاصه من التجارب التنموية للدول الثلاثة أن القطاع الخاص لعب دورا تنمويا، تجربة التنمية في ماليزيا لم تكن متمحورة حول القطاع الخاص، بل المزج بين آليات السوق والتدخل الحكومي وإشراك مختلف الفئات الاجتماعية في التنمية، وكان دور الدولة عموما إيجابيا وفعالا. تجربة الصين جاءت على عدة مراحل محصنة من الفشل، تحولت إلى اقتصاد السوق وفقا لرؤيتها الخاصة، الإصلاح

[1]- عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص. ص، 187-188.

[2]- عبد المطلب عبد الحميد، المرجع نفسه، ص.233.

والانفتاح هو القرار الحاسم الذي غير مصير الصين في العصر الحديث، الدور الكبير للدولة في الإصلاح الإداري والاقتصادي أفسح المجال أمام القطاع الخاص بصورة متدرجة، مع المحافظة على القطاع المملوك للدولة وتحسين أدائه، وتوزيع الأدوار بينهما، أعطى القطاع الخاص دفعة قوية للاقتصاد، ولعب دورا رياديا في التنمية. وكذا لعبت الحكومة التركية دورا أساسيا في التغيير والإصلاح للمؤسسات ومنها دخول القطاع الخاص بشكل كبير ومنظم من قبل الحكومة، وتوزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، وكذا تحقيق التعاون والتنسيق بينهما لرفع معدلات النمو.

إن التجارب الثلاث قدمت للعالم سيما دول العالم الثالث مثالا للأمل الذي ينميه العمل.

المطلب الثاني: تحديات وسبل تطوير وتفعيل دور القطاع الخاص في الدول النامية

تختلف التحديات التي تواجه القطاع الخاص باختلاف الدول، لكن نظرا للأهمية التي يتمتع بها القطاع الخاص، فإن ذلك يقتضي بحث الدول عن سبل لتطوير وتفعيل الخاص ليقوم بدوره التنموي خاصة في الدول النامية.

أولا: معوقات تطوير القطاع الخاص في الدول النامية

إن التحول نحو الأسواق الحرة واستخدام آلية السوق بدلا من التخطيط وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي هي في الواقع مسألة شائكة، فلكي يعمل السوق بشكل جيد يتطلب شروطا اجتماعية وثقافية ومؤسسية وقانونية، وغالبا ما تكون هذه الأشياء مفقودة في البلدان النامية. كما أن ممارسات الغش والفساد والاحتكار لا تختفي من البلدان المذكورة بسرعة حالما يتجه البلد نحو اقتصاد السوق.[1]

بالنسبة للمعوقات الإدارية والقانونية يمكن توضحيها كما يلي:

- انفراد الدولة بعملية التشريع في المجال الاقتصادي واقصاء القطاع الخاص، ومن أمثلتها نقل العبء الضريبي والجمركي التي لا تساعد القطاع الخاص على العمل الانتاجي، ما يؤدي إلى تأخر في التنمية والتطور؛

[1]– مدحت القريشي، مرجع سابق، ص. ص. 260–261.

- عدم الوضوح في الأنظمة والقوانين التي تحكم نشاطات المتعاملين، والتي في بعض الحالات لا تزود أصحاب العمل بالمرونة الكافية وبشكل خاص في حالات مناقشة الأجور، التفاوض حول الإنتاجية مع العاملين، والاستغناء عن خدمات العاملين غير المنتجين؛
- بطء الإجراءات الإدارية الحكومية التي يواجهها المتعاملون مع الحكومة، والمعيقات البيروقراطية، كالتحكم في الأسعار، البطء والعشوائية في اتخاذ القرارات، ووجود بعض الظروف المشجعة على الفساد؛
- ضعف جودة البيانات والمعلومات اللازمة لعملية اتخاذ القرار.

وغير هذا من المعوقات التي قد تصل إلى قرارات تؤدي إلى تخلف القطاع الخاص عن ركب التنمية.

أما بالنسبة للمعوقات الاقتصادية فيمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

- ضعف البيئة الاقتصادية والتنافسية، وغياب الفضاءات الوسيطة للربط بيم المتعاملين الاقتصاديين والسلطات العمومية كالبورصة.
- يعد مشكل التمويل من أبرز العقبات التي تعترض مؤسسات القطاع الخاص، خاصة نسب النمو العالي، في ظل قلة أو انعدام البنوك المتخصصة.

ويضاف إلى المعوقات الاقتصادية ما يلي:[1]

- الأسواق تتميز بخصائص عدم الاكتمال لنقص المعلومات، وبالتالي يكون السلوك الهادف إلى تعظيم الربح والمنفعة مبني على معلومات خاطئة، وفي هذه الحالة لا يتم الوصول إلى التوزيع الكفء للموارد؛
- نقص درجة المنافسة الفعّالة؛ ففي معظم الدول النامية توجد منافسة غير كاملة منتشرة خصوصا في القطاع الصناعي الذي يرتكز بشدة على القوة الاحتكارية، والنتيجة هي التوزيع غير العادل للموارد، والحكومة هنا ينبغي عليها التدخل لتحديد القوى الاحتكارية من خلال تنظيم حجم الشركات أو الرقابة على الأسعار؛

[1]– ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.ص.730–734.

- وجود الآثار الخارجية الجوهرية للعديد من السلع التي لديها قيمة اجتماعية عالية لا تعكسها أسعار السوق (التعليم، الخدمات الصحية مثلا) ينبغي أن تقدم بسعر منخفض عن تكلفتها أو حتى دون مقابل، والقطاع الخاص يجب أن يعطي حافز لإنتاجها والحكومة مطالبة بتقديم المزيد من هذه السلع لضمان توافر الحد الأدنى للرفاهية؛
- حتى لو أن السوق تعمل بكفاءة نسبية في توزيع الموارد المتداولة، فإن الحكومات تنافس على توزيعات الموارد، وعليها أن تلعب دور رئيسي دائم في تراكم رأس المال لأن المدخرات الخاصة منخفضة جدا في المراحل الأولى للتنمية.

إن ما سبق يوضح أن آلية السوق قد تفشل في ظل الانتشار الواسع لصور عدم الكمال، وهذه الخصائص موجودة في معظم الدول النامية، وهذا لا يعني أن الأخيرة ينبغي ألا تعتمد أكثر على السوق لتوزيع المنتجات والموارد وتخصيصها، إذ الأولى هو التعاون الفعال والكبير بين القطاعين العام والخاص؛ لكن الإشكال في الدول النامية هو نقص وانخفاض الثقة بين القطاعين العام والخاص، والنظرة التقليدية لدور القطاع الخاص، حيث ما زال ينظر إليه على أنه قطاع يهدف لتحقيق أرباحه أو مصالحه فقط دون النظر إلى الدور الذي يمكن أن يقوم به في المجال التنموي.

وإن ما يضاف إلى ما سبق التحديات التي تواجه القطاع الخاص في الوقت الحاضر بعلاقته بالمجتمع، ويمكن تلخيصها كما يلي:[1]

- النمو في الحجم والانتقال الخارجي وزيادة عدد العاملين، وقد ينعكس الازدياد في النمو إما سلبا أو إيجابا على العاملين والمجتمع عامة، خصوصا في ظل الأزمات الإقتصادية أو فترات الانتعاش؛
- الاختلاف داخل المنظمات بسبب درجة التخصص التي أضافت سمة التعقيد بسبب التقلبات التي تواجهها للاستجابة لحاجات المجتمع التخصيصية؛
- بقاء واستمرارية منظمات الأعمال يتوقف على الربط بين مجموعة من المتغيرات، كالعاملين الطامحين في زيادة أجورهم وتحسين أوضاعهم الاجتماعية، المستهلك الراغب في منتج ذا نوعية جيدة وسعر

[1]– ديفيد العجرودي، مرجع سابق، ص. ص 503–507.

منخفض، والمالك المستثمر الذي يطمح في الاستمرار والمحافظة على ممتلكاته وثرواته وتحقيق أكبر عائد من الأرباح؛

- التكنولوجيا وهي المعرفة في كيفية إنجاز المهام والأهداف، والتطور الحاصل في التكنولوجيا بمفهومها المادي والمعرفي تنعكس آثارها بشكل مباشر وكبير في المنظمة والأفراد وبطرق شتى وبنسب مختلفة إيجابا وسلبا. والمشاريع الاقتصادية هي أكثر المؤسسات الانسانية تأثرا بالعوامل التكنولوجية، إذ تحدد مقدرة المشروع الإنتاجية والجودة وغير ذلك من المميزات الهامة؛
- كثرة التغيرات البيئية والاجتماعية التي تحصل في منظمات الأعمال ألزمتها على تحقيق حياة نوعية وكريمة لأفراد المجتمع، وأصبحت تسعى بشكل جاد تحقيق مسؤولية اجتماعية كبيرة في المجتمع الذي تعمل فيه لأن أعمالها تمتد إلى جميع أرجاء المجتمع.

إن هذه المعيقات تحد من نمو القطاع الخاص في الدول النامية، وهذا يعيق التنمية والتنمية المحلية؛ ولكن هذا لا يعني عدم وجود سبل يمكن من خلالها تفعيل دور القطاع الخاص.

ثانيا: آليات تفعيل الدور التنموي للقطاع الخاص في الدول النامية

من أجل تفعيل دور القطاع الخاص في الدول النامية لابد من التمييز بين حالات الدول النامية، والعمل على تحقيق مجموعة من المتطلبات والأسس لضمان الأداء الجيد للقطاع الخاص، إلى جانب تشجيع المنظم، ودور فاعل للحكومة لتقوية وتطوير القطاع الخاص.

حالات الدول النامية مختلفة، حتى تكون قادرة على الاعتماد على آلية السوق لتغذية التنمية الاقتصادية:[1]

- الدول ذات الدخل المنخفض في المراحل الأولى للتنمية، ينبغي أن تستمر في الاعتماد على التخطيط لأن شروط اقتصاد السوق غير موجودة.
- الدول ذات الدخل المتوسط؛ فهي ممكن تدريجيا أن تصبح أكثر توجها نحو نظام السوق، على الرغم أنهم سوف يستمروا ويبقوا اقتصاديات مختلطة في مجال واسع من المشاركة الحكومية.

[1]– ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.734

- الدول في المراحل الأخيرة للتنمية مثل الدول حديثة التصنيع، لديهم شروط تسمح بالاعتماد الأكبر على الأسواق الخاصة والأسعار التنافسية، مع القلق من الاعتماد على القطاع الخاص فقط لتوزيع الموارد وتوزيع الدخل وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للتنمية طويلة الأجل.

1- ممارسات وأسس تفعيل إسهام القطاع الخاص في التنمية:

سبق ذكر مجموعة من المتطلبات اللازمة لظهور القطاع الخاص، لكن الأداء الجيد لاقتصاد السوق يتطلب العديد من الممارسات القانونية والاقتصادية، التي تثمن من دوره، من أهمها:[1]

- الضوابط المتعلقة بالملكية، سواء تلك الخاصة بتحصيل الملكية، أو باستغلالها أو باستعمالها والتصرف فيها (حماية حقوق الملكية)؛
- الحرية الاقتصادية، وتشمل حرية الاستثمار، وحرية الإنتاج، وحرية التسويق والتجارة، وتلك الخاصة بالتوزيع؛
- الضوابط المتعلقة بالتحفيز والحماية؛ أي حماية القطاع الخاص الوطني من المنافسة الأجنبية غير المتكافئة ومن الإغراق والتمييز، ومن الاتجاه إلى الأنشطة الطفيلية غير الضرورية، والإجراءات التحفيزية والتوجيهية النقدية والمالية والتجارية والاقتصادية المتنوعة التي تساعد على:

- تعبئة الموارد الخاصة وتوجيهها نحو الأولويات المجتمعية بما يساعد على ضمان المساهمة الفعّالة للقطاع الخاص في مخطط الانتاج القومي.
- إشراك القطاع الخاص في مجال توظيف العمالة.
- تثمين دور القطاع الخاص في ميدان توزيع الدخول والثروات.

هذا، وهناك مجموعة من الأسس التي تفعل من إسهام القطاع الخاص في التنمية:[2]

- المسؤولية الاجتماعية، من خلال حرصه على بذل كل الجهود من أجل النهوض بالمجتمع سواء من خلال إنشاء المدارس، والمستشفيات، النوادي، تقديم المساعدات الاجتماعية، الرعاية الثقافية...؛

[1]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص.382

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. ص. 247-248.

- التعاون مع الحكومة، سواء في مراحل تحديد الاحتياجات أو مرحلة وضع الخطط ورسم السياسات ورصد الإمكانات المناسبة لمواجهة الاحتياجات؛
- الاهتمام بوضع حلول واقعية وفعّالة لمواجهة مشكلات المجتمع والتحرك الذاتي نحو إعداد وتدريب أبناء المجتمع لمواجهة هذه المشكلات؛
- السماح لأكبر فئة من المجتمع للمشاركة في اتخاذ القرارات(التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني) حتى يضمن تحقيق الأهداف القومية؛
- تطبيق مبدأ الأخذ والعطاء، فكلما أعطى المجتمع رجال الاعمال من تسهيلات لإقامة مشروعاتهم وتحقيق أرباح كبيرة؛ فإن عليهم بذل الجهد لمساعدة أفراد المجتمع وحل مشكلاتهم في مجالات لا تستطيع الدول التدخل فيها، ويكون أكثر مرونة وفاعلية أن يتدخل فيها القطاع الخاص. إن تحمل الأخير المسؤولية الاجتماعية دليل على الانتماء للمجتمع وترجمة حقيقته لانصهار أفراد المجتمع والقطاع الخاص والدولة في عمل مشترك ومتكامل.

2- تشجيع المنظم:

إن المنظم بالأساس هو ظاهرة اقتصادية واجتماعية، ففي الماضي ظهر المنظمون من طبقة خاصة؛ ففي المملكة المتحدة والولايات المتحدة جاء معظم المنظمين من حقل التجارة، وفي اليابان جاءوا من فئة الساموراي، وفي دراسة وجد بأن المؤسسين الأوائل للمنشآت الصناعية في انجلترا وفرنسا وألمانيا كانوا رجالا يملكون مهارات ميكانيكية وليست مهارات تجارية أو مالية، وأنهم كانوا هم الأشخاص الذين اتخذوا القرارات الرئيسية.[1]

المنظم أو الريادي في مجال الاقتصاد هو بمثابة القائد الاقتصادي الذي يمتلك القدرة على تحديد الفرص الناجحة في تقديم السلع الجديدة والتقنيات والموارد الجديدة لغرض توفير العرض من السلع ولتجميع المصنع والمكائن والإدارة وقوة العمل وتنظيمها في منشأة اقتصادية، قد يكون المنظم متمتعا بمستوى عالي من التعليم والمهنية والمهارة، أو قد يكون شخصا غير متعلم لكنه يمتلك مهارة في الأعمال. لمعظم المنظمين خصائص مشتركة وهي الرغبة في تشخيص واقتناص الفرص للربح، ولديهم تطلعات

[1]- مدحت القريشي، مرجع سابق، ص. ص265-268.

على احتمالات المنتجات الجديدة، والمواد الخام غير المستغلة، والأسواق غير المفتوحة بعد، والرغبة لاتخاذ المخاطر الكبيرة، والرؤية والاندفاع والمبادرة.

مهما كان شكل النظام السياسي في البلد فإن المنظم يعتبر ضروريا للتنمية الاقتصادية. ففي البلدان النامية فإن الأوضاع التقليدية لا تشجع الاستغلال الكامل للموارد، لأن الروح الفردية غائبة، إذ يفضل الأفراد المهن والحرف التقليدية على المجازفة في مهن جديدة، ومنظومة القيم تقلل من أهمية المحفزات الاقتصادية، والعائدات المالية والاستقلالية تعرقل مهمة تطوير وقبول الأفكار والأهداف الجديدة، والهيكل الاقتصادي للعديد من البلدان النامية يعرقل نمو القدرات التنظيمية الخاصة، كما أن المنشآت الانتاجية الأجنبية تساهم في منع ظهور المنظمين المحليين. هذه الأوضاع دفعت المنظمين في الدول النامية إلى حقول لا تساهم في زيادة القدرة الانتاجية لهذه الدول، والمطلوب بالنسبة للدول النامية:[1]

- خلق بيئة ملائمة للمنظم؛
- تأسيس مؤسسات مالية تجمع المدخرات؛
- يتعين على الحكومة أن تتبنى سياسات نقدية ومالية تشجع فئة المنظمين؛
- إقامة المؤسسات العلمية والتقنية والتنفيذية ومؤسسات البحوث والتطوير؛
- من واجب الدولة المساهمة في إنشاء وتطوير التقنيات الملائمة في مختلف المجالات إلى جانب توفير رأس المال الثابت؛
- تطوير الشخصية المناسبة والدوافع التي تقود إلى تنمية فئة المنظمين.

وعليه، فإن الدوافع والقابليات والبيئة المناسبة كلها مجتمعة تعمل على تشجيع فئة المنظمين. ولهذا من الضروري العمل لجعل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية مناسبة لغرض تنمية فئة المنظمين في الدول النامية.

[1]– مدحت القريشي، مرجع سابق، ص. ص.266–269.

3- دور الحكومة في تفعيل الدول التنموي للقطاع الخاص في الدول النامية

"إن العدالة في النمو والمحافظة على البيئة، واتساع نطاق القطاع الخاص، والمشاركة الفعّالة والمسؤولية في التجارة الدولية، لا يمكن تحقيقها من خلال نظام السوق فقط، فالحكومة تستطيع بدورها تقوية تطوير القطاع الخاص وإدامته".[1]

لا يقع الإصلاح في الدول النامية إلا بقيام الحكومة بدور هام ومتزايد، ومن ثم يقع عليها:[2]

- بناء وتعزيز القدرة التنافسية، وتحقيق التنمية المستدامة البيئية الملائمة والمناسبة للأعمال؛
- ضمان قدر من المساواة الاقتصادية والاجتماعية من خلال تطوير المنظمات والسياسات والتشريعات وإصلاح النظام الإداري لتهيئة الإطار السليم للقطاع الخاص ليلعب دورا محوريا في التنمية، ويتحول من الشريك الضعيف إلى الشريك الكامل، مع ترسيخ ثقافة محفزة ومدعمة للاستثمار والانتاج؛
- الخيار الحقيقي لحكومات الدول النامية هو اعتماد سياسات تكفل التوازنات الاقتصادية الضرورية لنمو وازدهار ينسجم مع خصوصياتها؛
- تحسين المستوى الثقافي والمعيشي للأفراد والبيئة الملائمة والمناسبة للأعمال؛
- دعم الحكومة للقدرة التنافسية للقطاع الخاص أيضا من إصلاح المؤسسات والأجهزة الاقتصادية والادارية المختلفة لرفع كفاءتها وتطبيق الجودة الشاملة على منظمات الأعمال؛
- تبني الحكومة الالكترونية وحوكمة الشركات لتحقيق سرعة الاستجابة للاحتياجات العامة، وتوفر المرونة الكافية والخدمات المتميزة لتهيئة البيئة والإطار السليم للقطاع الخاص، ليلعب دورا محوريا في التنمية وجذب الاستثمار المحلي والأجنبي وإرساء ثقافة محفزة وداعمة للإبداع.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث أن تهيئ الظروف العالمية وبروز نموذج ليبيرالي جديد مع مؤسسات دولية داعمة تدعوا إلى الانفتاح الاقتصادي والتحرر التجاري، وغير ذلك من شروط التحول إلى اقتصاد السوق، بما في ذلك الخوصصة والوصول إلى حكومة الحد الأدنى، تبنت العديد من

[1]- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.78.

[2]- نجوى الحدي، **دور الدولة في تدعيم الميزة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية في ظل تحديات الانفتاح الاقتصادي، دراسة حالة الجزائر مقارنة بالمغرب وتونس**، مجلة الاقتصاد الصناعي، العدد02، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص.ص.75-76.

الدول النامية هذا النهج؛ لكن عملية التنمية في أغلب الدول النامية لاقت صعوبات وإخفاقات، دعتها إلى اللجوء إلى صندوق النقد والبنك الدوليين التي مارست ضغوطا على الدول النامية في نفس اتجاه الفشل.

إن الاشكال في الدول النامية هو ضعف القطاع الخاص، والحاجة إلى العمل على تقويته، وفي ظل هذه الظروف لا غنى عن ضرورة تدخل الدولة في هذا المجال.

القطاع الخاص كان ولا يزال موجودا في الوطن العربي، لكن جانب كبير منه غير منظم، وفي ظل التطورات الاقتصادية العالمية شهد القطاع الخاص دفعة قوية؛ لكن بسبب فقدانه الخصائص التقدمية التي يمتلكها القطاع الخاص في البلدان المتقدمة عجز عن لعب متميز في عملية التنمية الدول العربية؛ فدور الدولة ما زال مهم وضروري لنجاح التنمية.

في حين فشلت وعجزت الكثير من الدول النامية في تحقيق أهدافها التنموية، دول كانت نامية كماليزيا والصين وتركيا حققت نجاحات تنموية، بل وأصبحت دولا متقدمة، وكان للسوق والقطاع الخاص مكانة هامة في نجاح هذه التجارب التنموية، وبمعنى آخر النجاح كان محصلة مجموعة من السياسات الاقتصادية التي رسمتها الحكومة ونفذتها باقتدار باستخدام الجمع بين الكفاءة الاقتصادية والكفاءة المجتمعية بغرض توجيه السوق إلى المسارات المرغوب فيها. لا يمكن نقل النماذج الناجحة في بيئة معينة ليلقى نفس النجاح في بيئة أخرى؛ فالذي يحدث التنمية هو نمط التنمية الذي يتناسب مع ظروف المجتمع.

لكي يعمل القطاع الخاص بشكل جيد يتطلب شروط اجتماعية وثقافية ومؤسسية وقانونية، غالبا ما تكون غير متوفرة أو صعبة التحقيق في الدول النامية، وهذا لا يعني عدم الاعتماد على آلية السوق، بل لابد من تفعيل دور القطاع الخاص من خلال التمييز بين حالات الدول النامية لتحديد مدى قدرتها على الاعتماد على آلية السوق، ولابد من العمل على تحقيق جملة من المتطلبات اللازمة لظهور وتطور القطاع الخاص، وتشجيع وتنمية فئة المنظمين، باعتبار دورهم ضروري للتنمية الاقتصادية، وعلى رأس كل هذا ضرورة قيام الحكومة بدورها في تقوية وتطوير القطاع الخاص وإدامته، وتشجيع التعاون الفعال بين القطاعين العام والخاص، والاشكال المطروح هنا أيضا هو ضعف الثقة بين هذين القطاعين في الدول النامية.

المبحث الثالث: الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتنمية المحلية

يولي اقتصادي التنمية أهمية كبيرة للدور الخاص الذي يلعبه القطاع العام في تنمية اقتصاديات الدول وخاصة النامية منها. ويختلف الباحثون حول الدور الذي يلعبه هذا القطاع وعن حجمه، ومجالات عمله، ومدى استمراره وفاعليته. وإن ازدياد وتيرة التعقيد جعلت من المستحيل أن يقوم قطاع واحد بعمل كل شيء بمفرده، فالدولة لم تعد هي الفاعل الوحيد في عملية التنمية، ساد مفهوم الشراكة في عملية التنمية. وبذلك تم التأكيد على أهمية دور القطاع الخاص في إطار هذا المفهوم.

أصبحت مفاهيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في السنوات الأخيرة إحدى المفاهيم المتداولة بشكل كبير على مستوى أدبيات المؤسسات المالية الدولية وكذا الندوات والملتقيات العلمية، ما جعل مختلف الدول تعتمد الشراكة بين القطاعين بهدف المساهمة في تطوير وتنمية مختلف القطاعات الاقتصادية، بل لتخفيف الضغط المتزايد الذي تعاني منه الميزانية العمومية، وضمان التسيير الرشيد للقطاع الاقتصادي العام. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو: إلى أي مدى يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطن؟.

المطلب الأول: القطاع العام الاقتصادي والتنمية

يرتبط نجاح التنمية المحلية بمدى وجود الوسائل المادية والمالية والاقتصادية في حوزة الإدارة المحلية، تتمثل الوسائل الاقتصادية في جانبين هما التخطيط والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي.

أولا: نشأة وتطور القطاع العام الاقتصادي

لقد ارتبطت نشأة القطاع العام بنشأة الدولة التي توسعت مهامها، وتنوعت وظائفها، وتزايدت مواردها عبر الزمن، الأمر الذي أدى إلى تطور القطاع العام في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي، لكن مع تزايد الانحرافات الداخلية وتنامي آليات الهيمنة الخارجية أصبح وجود القطاع العام وحجمه مرتبطين بالمنهجية الاقتصادية المستوردة. بلدان العالم خلال فترة الصراع بين المعسكرين، منها من اتبعت المنهج الاشتراكي الذي يرتكز على الملكية والقطاع العام، أو تلك التي تأثرت بالمنهج الرأسمالي. وبحكم تزامن ذلك مع الفترة الذهبية لتطبيقات النظرية الكينزية، التي أعادت الاعتبار لدور

الدولة والقطاع العام المرتبط بتوسع وظائفها الاقتصادية من جهة، وبحكم تخلف تلك البلدان وطبيعة الخدمات المطروحة آنذاك، قد اعتمد معظمها على الملكية العامة، وضيقت على الملكيات الخاصة عن طريق سياسات التأميم والمصادرة.[1]

لقد كان هناك نمو سريع في أعداد وأحجام المشروعات العامة المملوكة للدولة، التي تديرها الحكومات في معظم الدول النامية؛ بالإضافة إلى المرافق العامة (الغاز، المياه، الكهرباء، النقل، السكك الحديدية، والمطارات والمواصلات، أيضا الخدمات البريدية، ...)، فالمشروعات المملوكة للدولة تتركز في القطاعات الرائدة مثل الصناعات الضخمة، قطاع التشييد، التمويل، الخدمات، المصادر الطبيعية والزراعية وغيرها. فعلى سبيل المثال في السنغال وتنزانيا وبنجلاديش والهند والمكسيك ونيجيريا تنتج المشروعات المملوكة للدولة أكثر من 75% من إجمالي المخرجات من المصادر الطبيعية، وفي كل من تونس ومصر وأثيوبيا فإن المشروعات المملوكة للدولة تخرج 60% من القيمة المضافة في قطاع الصناعة، وفي الصين فإن المشروعات المملوكة للدولة توظف 170 مليون عامل، وكانت تنتج تقريبا 30% من المخرجات الصناعية في الدولة، ومع ذلك فقد كانت 43% من هذه المشروعات تحقق خسائر.[2]

إن من الواضح أن المشروعات المملوكة للدولة لعبت دورا رئيسيا في اقتصاديات الدول النامية، بالإضافة إلى ذلك فإنها تمثل قيمة عالية من الاستثمار في تلك الدول، وأن وجود القطاع العام وجود موضوعي وليس عفوي، دائم وليس مؤقت، وإنما حجمه سعة وضيقا يرتبط بأوضاع الحال وظروف المكان. وعموما فإن إنشاء وتطور مشروعات القطاع العام يرجع إلى الأسباب التالية:[3]

- الأهمية الاستراتيجية لهذه المشروعات في اقتصاديات الدول النامية؛
- التكوين والتراكم الرأسمالي (الاستثمار في البنية الأساسية، الصناعات الكبيرة، التي لا تحفز القطاع الخاص الاشتراك فيها)؛

[1]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص.376.

[2]– ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.ص.773–774.

[3]– ميشيل تودارو، المرجع نفسه، ص.ص.774–775.

- قد ترغب حكومات الدول النامية في توسيع التوظيف، تسهيل التدريب للقوة العاملة عن طريق إشراكهم في الإنتاج العام، إنشاء صناعات تصديرية لزيادة العوائد من العملة الأجنبية، توطين بعض المشروعات في مناطق بذاتها (متخلفة)؛
- رغبة بعض الحكومات التحكم في القطاعات الاستراتيجية من الاقتصاد مثل الدفاع.

وعموما، فإن الاختلالات الهيكلية في أبنية الاقتصادات النامية، والتي تحتاج لجهود تنموية مكثفة في فترات زمنية قصيرة، ونقص الخبرات والكفاءات الإدارية ممثلة في عنصر المنظمين، وضعف مصادر التمويل، وخوف المستثمرين الخواص بسبب ارتفاع المخاطر؛ بالإضافة إلى الدوافع الإيديولوجية قد تكون عامل هام في إنشاء وتطوير المشاريع الاقتصادية العمومية.

ثانيا: تعريف القطاع العام الاقتصادي

القطاع العام يقصد به الجهاز الإداري الحكومي، على جميع مستوياته وفي جميع أنحاء البلاد، والمعيار الأساسي لهذا القطاع هو أنه يقوم بتقديم خدمات عامة بالدرجة الأولى، وإقامة مشاريع إنتاجية وخدمية في جميع الأنشطة والقطاعات التي لا يرغب في إقامتها القطاع الخاص.[1]

في المفهوم العام الذي ساد الفكر الاقتصادي لمدة طويلة كان يقصد بالقطاع العام قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة.[2] يقوم بإنتاج السلع والخدمات وببيعها للمستهلكين مقابل سعر محدد، ويطلق عليه اختصارا قطاع الأعمال العام.

وعلى مستوى محلي يتحدد القطاع العام الاقتصادي بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري التي خول للبلدية إنشاؤها.

تعرف المؤسسة العمومية أنها: "مرفق عام ذا طابع إداري، صناعي أو تجاري، يهدف إلى تلبية حاجات عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشأ على المستوى الوطني (مؤسسات عمومية وطنية) وعلى مستوى محلي (المؤسسات العمومية المحلية)".[3]

---

[1]– محمد خالد المهايني، **آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري**، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الملتقى العربي الثالث، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص. ص.6-7.

[2]– هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.74.

[3]– جمال زيدان، مرجع سابق، ص.71.

وعليه، **المؤسسات العمومية المحلية هي مؤسسات تابعة للقطاع العام، تنشأ بموجب مداولة تصدرها الإدارة المحلية، تتعدد أنواعها، فقد تكون على مستوى الإدارة المحلية الواحدة أو مشتركة بين عدة إدارات محلية كي تجسد التعاون المشترك.**

ثالثا: القطاع العام الاقتصادي في الدول النامية

الدول النامية بعد تخلصها من الاحتلال، حكومات معظم هذه الدول اتخذت إجراءات تدعم من دورها في الاقتصاد القومي، ومن هذه الإجراءات إنشاء المشروعات العامة. "القطاع العام في الدول النامية قاد التنمية، وقد قدم الأدب التنموي مجموعة من الحجج المبنية على أسس تحليلية توضح أهمية قيام القطاع العام بعمليات التصنيع وتوفير مصادر التمويل خاصة من العملات الأجنبية".[1]

إن للقطاع العام في الدول النامية دور ومكانة هامة تنبع من جسامة التحديات الاقتصادية الحضارية، وما تتطلبه من مهام يمكن للقطاع العام أن يضطلع بها، منها:[2]

- التخفيض التدريجي للتبعية وتأمين الاستقلال الاقتصادي والأمن المرتبط به؛
- استكمال بناء القاعدة الهيكلية والبنية التحتية الأساسية للاقتصاد الوطني، ولا تستطيع بقية القطاعات القيام بها؛
- المساهمة في تعبئة الإمكانيات المتاحة واستقطاب الموارد الممكنة التي تتطلبها عملية التنمية الشاملة في تكامل مع باقي قطاعات الاقتصاد الوطني؛
- المشاركة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي؛
- المساهمة في بناء القاعدة الانتاجية ومستلزماتها، بما يضمن توفير وسائل إشباع الحاجات المجتمعية التي تحقق الكفاية الاقتصادية للمجتمع. وتؤمن متطلبات الدفاع التي تحمي وجود الدولة واستقرارها على المستوى الداخلي، وتحفظ لها سيادتها وهيبتها وفعاليتها على المستوى الإقليمي والدولي.

[1]– ماهر ظاهر بطرس، مرجع سابق، ص.ص.32–33.

[2]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص.ص.377–378.

إن المهام السابقة الذكر تؤكد أهمية القطاع العام في الدول النامية واحتلاله نسبة كبيرة من النتائج القومي في المجتمع، وأن عملية تنمية الموارد واستغلالها استغلالا رشيدا يقتضي توسيع القطاع العام الاقتصادي، وزيادة قدرة الدولة على توجيه الاقتصاد بشقيه العام والخاص. "لا تستطيع الدول النامية تحمل إهدار مواردها المالية المحدودة، وكذلك مواردها البشرية الماهرة، في مشروعات غير منتجة، وينبغي أن يتم اختيار مشروعات الاستثمار في سياق برنامج شامل للتنمية، واختيار المشروعات الاستثمارية والتنسيق بينها، بحيث يتم توجيه العناصر الانتاجية إلى أكثر المجالات من حيث الانتاجية".[1]

وقد أظهرت الدراسات المتعلقة بتقييم القطاع العام أن مساهمة القطاع العام في القطاعات الاقتصادية، كانت مرتفعة خلال الفترة من الستينات وحتى الثمانينات، حيث حقق في المجال الصناعي ما يزيد عن 50% من القيمة المضافة، وبلغت نسبة الاستثمارات العامة من الاستثمارات الكلية في عينة من 14 دولة نحو 25% في المتوسط، وتوضح نتائج بحث عن 13 دولة أفريقية في بداية الثمانينات أن شركات القطاع العام ساهمت بنحو 17% من الناتج المحلي الإجمالي، أما بالنسبة لمصر، قد بلغت هذه النسبة نحو 60% خلال هذه الفترة.[2]

رابعا: معوقات القطاع العام في الدول النامية

شهد عقد السبعينات زيادة في نشاط القطاع العام في سبيل تحقيق تنمية أكثر عدلا، فشل التدخل الحكومي، وتدهور معدل النمو في غالبية الدول النامية، بدأت العديد من الأخيرة الاستعداد للإصلاح الاقتصادي، والاتجاه إلى استخدام آلية السوق، فشهد بذلك عقد الثمانينات والتسعينات إعادة صعود وتقدم ونمو اقتصاديات السوق لزيادة الكفاءة وتحقيق فاعلية ونمو اقتصادي أكثر سرعة.

حديثا كثير من الدول النامية تحولت للنظام الحر كجزء من برامج التحرر الاقتصادي المحلي، فإن هذه الدول تبحث عن كيفية خفض القطاع العام وتشجيع أكثر للقطاع الخاص. صندوق النقد الدولي يطالب بتحسين الميزة النسبية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، والبنك الدولي يحرص على أن مشروعات الإقراض موجهة لمشروعات القطاع الخاص أو مشروعات مشتركة بين الحكومات والمشروعات الخاصة.[3]

[1]– ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.ص.703–704.

[2]– ماهر ظاهر بطرس، مرجع سابق، ص. 34

[3]– ميشيل تودارو، المرجع نفسه، ص.725.

سبقت الإشارة إلى أسباب التوجه نحو القطاع الخاص، ومنها نجاح دول شرق آسيا خصوصا كوريا الجنوبية وتايوان التي اعتمدت على التوسع أكثر في المشروعات الخاصة في المراحل الأخيرة للتنمية، فيما الكثير من الدول النامية اتجهت إلى القطاع الخاص بعد فشل القطاع العام، وظهور مواطن ضعف وقصور اتسم بها القطاع العام يمكن عكسها في الملامح والخصائص التالية:[1]

- ولوج القطاع العام بأنشطة غير ملائمة لطبيعته وأهدافه، كان من الأجدر أن تترك للقطاع الخاص، والاكتفاء بالاستثمار في الصناعات الاستراتيجية خاصة في المراحل الأولى لعملية التنمية؛
- ضآلة استجابة القطاع العام بأنشطته الاقتصادية لمتطلبات المستهلكين بالقدر والسرعة المطلوبة التي يستجيب بها القطاع الخاص؛
- ضعف الطاقات الإنتاجية وتراجعها بسبب ضعف الصيانة وتغيب العاملين والتسيب أثناء العمل، وتراجع الطلب على المنتجات المحلية؛
- ضعف أنشطة الرقابة على الأجهزة الإدارية العليا، واقتصارها فقط على الأهداف الكمية؛
- ضعف نظام الحوافز المادية، مما تولد عنه تحسس بضعف انتماء العاملين إلى هذا القطاع؛
- اعتماد أسعار صرف خاصة، بعيدة عن قانون العرض والطلب، أدى إلى ارتفاع التكاليف الاقتصادية، وتشويه في نظام الأسعار؛ ما يؤدي إلى تباطؤ النمو.

وعموما، القطاع العام في الدول النامية نما بالتوازن والتوافق مع عدم الفاعلية والإسراف، وفي ظل تدني الكفاءة في مؤسسات القطاع وضعف الإنتاجية فما هو الحل؟، هل يكمن في تغيير شكل الملكية؟، أم في إعادة الإصلاح وانتهاج سياسات لإعادة تنظيمه وتطويره، أم هناك حلولا أخرى؟

[1]– حسين عجلان حسن، **القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الحادي عشر، 2006، ص. ص. 13-15.

خامسا: آليات تحقيق كفاءة مشروعات القطاع العام في الدول النامية

إن هناك العديد من الأسباب المقنعة لوجود المشروعات العامة، إلا أنها أصبحت موضوعة تحت النقد المتزايد خاصة في الدول النامية. ميشيل تودارو يقول أن هناك اختيارات بديلات لهذه المشاكل التي اجتاحت المشروعات العامة في كثير من الدول النامية، وهما:[1]

- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهي عملية تعرف باسم الخصخصة، وقد اختارت دول كثيرة هذا البديل مثل مصر؛
- في ظل النظام العام يجب توفير اللامركزية في صنع القرارات، للسماح بمرونة أكثر ومحفزات للمديرين لزيادة الكفاءة والانتاجية وتوفير رؤوس الأموال بمعدلات السوق. وقد اتخذت الحكومة الصينية ذلك خلال الثمانينات، خاصة عندما أعطت استقلالية كبرى في إدارة المشروعات تأكيدا للامركزية.

إن القطاع العام موجود ليبقى بغض النظر عن الأيديولوجيات والنظام الاجتماعي السائد، إن خلق البيئة الملائمة من أجل إدارة أفضل للقطاع العام يعد ضرورة في الأقطار النامية، لأن القطاع العام عليه أن يعلب دورا مهما في النشاط الاقتصادي، وستبقى الدولة تعتمد على هذا القطاع في تنفيذ الأنشطة وتقديم بعض الخدمات، ولضمان تحقيق التوازن والاتساق بين عمل القطاع العام والقطاع الخاص، وفيما يلي مجموعة من الآليات المقترحة لتطوير القطاع العام في ظل سياسة الخوصصة:[2]

- إصلاح شامل لبنية الاقتصاد، وأسلوب اتخاذ القرار الاقتصادي والسياسي، ليس على أساس نقل الملكية من العام إلى الخاص؛ فالملكية ليست هي العنصر المحدد لكفاءة وحدات الإنتاج، وإنما طبيعة السوق وأسلوب الإدارة والظروف المحيطة بالاقتصاد ككل؛
- اتخاذ جملة من الإجراءات، أهمها إعادة هيكلة وحدات الإنتاج على جميع المستويات الفنية والإدارية وبقائها تحت رقابة وتوجيه وإشراف القطاع الحكومي، ومدها بالعناصر الكفؤة ووضعها في بيئة تنافسية فعلية خالية من التشوهات التي تميز عادة أسواق البلدان النامية؛

[1]– ميشيل تودارو، مرجع سابق، ص.777.

[2]– حسين عجلان حسن، مرجع سابق، ص. ص.36-39.

- السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في إدارة وتشغيل مشاريع القطاع العام كلا أو جزءا، من خلال عقود إدارة، وهذا الأسلوب قد يحرر القطاع العام من روتين اللوائح، ولكنه لا يلغي في نفس الوقت دور الدولة في عملية المراقبة والإشراف وتوجيه المنشآت الاقتصادية العامة؛
- إتاحة الفرصة لمؤشرات السوق والمبادرة الخاصة بأن تلعب دورا كبيرا في تخصيص الموارد وتوزيعها، فضلا عن منح مؤسسات الدولة مزيدا من الاستقلال في التخطيط واتخذا القرار– ترك الاقتصاد يعمل وفق آلية السوق.

إن الآليات السابقة تؤدي إلى إطلاق قوي الإنتاج وطاقاته وتعظيم مساهمة القطاع العام في الإنتاج القومي.

ويقترح البعض في ظل الاختيار الثاني مجموعة من الضوابط التفعيلية لزيادة دور القطاع العام في العملية التنموية، من خلال تحقيق كفاءة أدائه، منها:[1]

- الوضوح فيما يتعلق بالغرض من وجودها، كما يتطلب تحديدا أكثر دقة للأهداف المرحلية المسندة إليها في إطار استراتيجية تنموية فعالة؛
- اهتمام القطاع العام بالمشروعات العامة التي تسد بها عجز القطاع الخاص، وتقلل من تردده، وتخلق توجها إنتاجيا لديه، يمكنه من تحقيق وظيفته الاجتماعية؛
- وجود بناء تنظيمي وتوجه إداري وعلاقات ملائمة، من خلال تأكيد مبدأ الفصل التنظيمي بين أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة، وضرورة تحقيق توازن بين مسؤوليات وصلاحيات كل من المسؤولين عن أجهزة الإدارة العامة والمسؤولين عن إدارة المشروعات العامة بصورة تسمح لكل منهما بإنجاز مهمته، مع الاهتمام بتطوير أساليب اختيار القيادات الإدارية في مشروعات القطاع العام، وتطوير نمط مساهمة العمال في الإدارة؛
- تطوير نظم المتابعة والمساءلة على أساسا التوجه الاستراتيجي، والاهتمام بالإنجازات والنتائج المتحققة، والتمتع بقدر كافي من الاستقلال الإداري. فضلا عن ضرورة الاهتمام بتقييم أداء

[1]– علي خليفة الكواري، **دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، عالم المعرفة، الكويت، 1981، ص.ص.151–153.

المشروعات، والعمل على الاستفادة من نتائج هذا التقييم، مما يؤدي إلى تطور عملية الرقابة على المشروعات وتحسنها.

إن تحقيق ما سبق ينعكس على فعالية المشروعات العامة وكفاءة أدائها، وترتقي إلى القدرة على تحقيق متطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الثاني: ماهية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

إن القطاع العام في الدول النامية وصل إلى مرحلة من الضعف في كفاءة الأداء قادته إلى التراجع عن دوره في التنمية، الخوصصة كبديل اقترحته الدول الرأسمالية المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية في منتصف ثمانينات القرن السابق؛ لكن لم يحقق الأهداف المعلنة، ولأن قطاع واحد لا يمكنه تحمل أعباء التنمية، أصبحت الدول مدركة بأن منهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص أصبح ضرورة حتمية، وذلك بالعمل على إيجاد مزيج بين القطاعين العام والخاص، من خلال البحث عن استثمارات ومشاريع مشتركة تحقق لكل طرف غاياته وأهدافه في ظل اختلاف دور وهدف كل قطاع.

أولا: نشأة وتطور الشراكة بين القطاع العام القطاع الخاص

بعد الحرب العالمية الثانية انحصرت مشاركة القطاع الخاص في النهوض بالقطاعات الاقتصادية، بدأ الوضع بالتغير ابتداءا منذ نهاية فترة الستينات، إذ بدأ اتجاه دولي واسع نحو تفعيل وتوسيع دور القطاع الخاص، وقد كان نظام الخوصصة هو الأسلوب الأكثر تطبيقا في هذه المرحلة، إذ شهدت الثمانينات حركة عالمية أتاحت خوصصة شركات القطاع العام لصالح القطاع الخاص، وأصبح شريكا مهما في تقديم الخدمات العامة.

إن السلبيات التي أفرزها نظام الخوصصة، دفع بالكثير من الدول إلى محاولة إيجاد أساليب أخرى لمشاركة القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة، أساليب تضمن التعاون المشترك بين القطاعين العام والخاص بحيث يتم استثمار الإمكانيات المتوفرة لكل منهما، وبما يضمن استمرارية إشراف الدولة ومراقبتها.

في الدول المتقدمة أصبح القطاع الخاص هو المحرك الرئيسي للاقتصاد، بينما يتراجع الاستثمار العام مقارنة عما كان عليه في المراحل الأولية من التصنيع والتقدم التكنولوجي؛ لكن القطاع العام ما يزال

دوره محوريا في اقتصاديات الدول المتقدمة، تظهر من خلال بحث خفايا هذه الاقتصاديات، إذ لا تتدخل الحكومة فقط في حالة فشل السوق، بل يتجاوز ذلك إلى تنظيم الأسواق وإصلاحها، وتحفيز الابتكار وتهيئة البيئة الاستثمارية والانفاق عليها من الأموال العامة، وإزالة المخاطر وتقليلها، وهذا يعتبر أكبر ضمانة وتحفيز لزيادة استثمارات القطاع الخاص، وجعله بعد ذلك شريكا للقطاع العام. وهذا عكس ما يحدث في الدول النامية؛ فهي مدفوعة إلى الاعتماد تنمويا على القطاع الخاص؛ بإمكانياته المتواضعة، ولم يحصل على الدعم الكافي ليكون قادرا على تأدية دوره في المساهمة في تنفيذ المشاريع الاقتصادية، وتعزيز دوره في إدارة وتوجيه بعض الأنشطة التنموية، فما زالت الدول النامية تعتمد على استثمارات القطاع العام في تحريك النمو الاقتصادي وقيادة مساره. فما هو السبيل لإقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية؟.

في الوقت الحاضر الشراكات بين القطاعين العام والخاص أصبحت أمرا مشتركا في السياسة العامة، مع التعهد بتحقيق الكفاءة ليتم تمويل الخدمات العامة من خلال التوزيع المناسب للمخاطر، والمكافآت والمسؤوليات. وقد ساهم تطور الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال استخدام أساليب حديثة تضمن خفض تكاليف الخدمات. دعى المجلس الوطني الأمريكي للشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى القول أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد يسرت للحكومة وقطاع الأعمال إدراك الوسائل التي يمكن بها خفض تكاليف توفير السلع والخدمات العامة.[1]

ثانيا: مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن الشراكة ظاهرة قديمة شهدت اهتماما كبيرا منذ أوائل التسعينات، وهي عبارة عن شكل تعاقدي للتعاون الاقتصادي والاجتماعي، تنشأ بين عدة أطراف تقرر تجميع مواردها وتقاسم المخاطر والمنافع، سعيا إلى تحقيق أهداف مشتركة.

أما بالنسبة لمفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص فتطور في السنوات الأخيرة، وإن كانت امتداد للنماذج التعاقدية لتقديم الخدمات التي بمقدمة فرضية أسبون وقابلر (1992) بفصل دوري الحكومة

[1]– جوليان تيشرو كوامرون ألم وفان قرانبيرج، **إدارة الثقة والشراكات في القطاعين العام والخاص، ديناميات التعاون بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني**، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، معهد التنمية الإدارية، الإمارات العربية المتحدة، 2006، ص.148.

كمشتر للخدمة ومقدم لها، إدارة مهنية للقطاع العام على معرفة بالنماذج الإدارية للقطاع الخاص، ومعايير ومقاييس واضحة، وتركيز على النتائج، ولا مركزية هيئات القطاع العام، وروح الكفاءة في استخدام الموارد،...[1]

قدمت تعاريف عديدة متجانسة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما يمكن استخلاصه منها أنها: **عبارة عن ترتيب تعاقدي لفترة محددة بين منظمة من منظمات القطاع العام مع أية منظمة أخرى خارج القطاع العام، ينص عقد الشراكة على تقاسم حقيقي للمسؤوليات والاستثمارات والمخاطر والمنافع لتحسين تقديم خدمة أو مرفق لاستخدام الجمهور العام.**

الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تقتصر على اتجاه محدد من حيث طبيعتها ودورها، فهي تتراوح ما بين أن تكون مقتصرة على مجال محدد وخاص جدا، بحيث يتم إعطاء القطاع الخاص دورا في تقديم السلع العامة، أو تمتد للعب دور في مجال الإجارة وصنع القرار، وقد تصل إلى خوصصة السلع والخدمات العامة، عند الوصول لحالة الخوصصة تنتهي الشراكة. إذا فالشراكة تقع في مجال بين الملكية الكاملة للدولة والخوصصة، والأخيرة تعتبر بيع جزئي أو كلي للأصول الحكومية، وأداؤها بصورة سليمة، وتقييم صحيح يمكن أن يؤدي إلى تحقيق نتائج إيجابية للحكومة والمستهلك.

ثالثا: آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تتجسد الشراكة من خلال تنظيم الأدوار بين القطاعين العام والخاص لكل دور خاص به، ولكن يكمل بعضهما الآخر في إطار تنموي، ولا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين القطاعين يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة اعتمادا على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة.

تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسؤولياته فيها طبقا لكل أسلوب، حيث تتدرج تلك الأساليب بدءا بعقود الخدمات، وانتهاءا بالبناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة لأصول المشروع تتمثل عقود الشراكة في:[1]

[1]– جوليان تيشر و كوامرول ألم و فان قرانبيرج، المرجع السابق، ص.149

1- **عقود الخدمة:** هي عقود تبرم بين جهة من القطاع العام وقطاع خاص لتقديم خدمة أو خدمات تحدد في الاتفاق مقابل عوائد من القطاع العام، على أن يحتفظ هذا الأخير بمسؤوليته الكاملة في تشغيل وتسيير المرفق، ومن أمثلة الخدمات قراءة العدادات وتحصيل الفواتير وإحلال وتجديد شبكات مياه الشرب ومحطات الصرف الصحي وغيرها.

2- **عقود الإدارة:** هي اتفاق من خلال هيئة أو مؤسسة عامة مع شركة خاصة تضمن إسناد تسيير وإدارة مؤسسة عمومية إلى قطاع خاص لفترة محددة وتحصل على رسوم مقابل خدماتها، مع احتفاظ الدولة بملكيتها العامة، ومسؤولية نفقات التشغيل والاستثمار والصيانة على عاتق المؤسسة العمومية. تلجأ الحكومة إلى هذه الطريقة في حالة الشركات الخاسرة لتنشيطها.

3- **عقود الإيجار:** هي عقود يتم بموجبها تأطير المؤسسات الخاصة لبعض المؤسسات العامة وتجهيزها لتولي تشغيلها وتسييرها وتحصيل رسوم، مقابل أن تقوم المؤسسة بدفع الإيجار المتفق عليه، مع تحملها المخاطر التجارية. أصبح اللجوء لهذا العقد محل تزايد نظرا لتوفير مبالغ كبيرة توجه إلى استخدامات أخرى.

4- **عقود الامتياز:** بموجب هذا العقد تتحول حقوق التشغيل والتسيير والاستثمار والتطوير إلى الجهة المستفيدة (المؤسسة الخاصة). لمدة محددة، بعدها ترجع الأصول إلى القطاع العام، في مقابل حصول صاحب الامتياز على إيرادات تضمن له تغطية نفقة التشغيل وخدمة الديون واستهلاك استثماراته.

5- **البناء والتشغيل ونقل الملكية: BOT:** مصطلح البوت B.O.Tمن الناحية اللغوية هي اختصار لثلاث كلمات إنجليزية وهي Build وتعني الانشاء أو البناء، وOperatre وتعني التشغيل والإدارة، و Transfer وتعني النقل، والمقصود بالمصطلح نقل المرفق إلى الدولة في نهاية مدة العقد.BOT صورة جديدة مستحدثة من العقود الإدارية، تستهدف القيام بمشاريع ضخمة، تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية، للقيام بإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها

[1]- السعيد دراجي، **عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، عدد 41 جوان 2014، ص.ص.312-314.

الخاص مدة من الزمن على أن تلتزم بنقل ملكية الدولة، أو إلى إدارتها العامة بعد انقضاء المدة المتفق عليها.[1]

والجدول التالي يلخص أنواع التعاقد مع القطاع الخاص في ظل اللامركزية، نوع التعاقد ومضمونه.

جدول رقم (02): أنواع التعاقد مع القطاع الخاص

نوع التعاقد	مضمونه
مد المنشآت باحتياجاتها من الخدمات مثل خدمات العمل.	بمقتضى العقد، يلتزم القطاع الخاص بتوفير العمالة اللازمة للمصالح العامة مثل خدمات شركات النظافة الخاصة.
عقود المساعدة الفنية (TECHNICAL Assistance)	بمقتضى العقد، يلتزم القطاع الخاص بتقديم العون الفني للمؤسسات العامة (حالات تحديث الأجهزة أو التدريب).
العقود من الباطن (Sub-contracting)	وفقا للعقود، يقوم القطاع الخاص بتوريد أو تقديم خدمات معينة خلال فترة معينة للمصالح والمؤسسات العامة(عقود الإنشاءات).
عقود الإدارة (Management Contracts)	يتم إبرام العقدين القطاعين العام (الحكومة) والخاص بحيث يتولى القطاع الخاص إدارة المنشأة أو المؤسسة أو المرفق، وفقا لحدود وصلاحيات معينة يتم الاتفاق عليها في عقد الإدارة.
عمليات وعقود التأجير (Leasing)	وفقا لهذا النموذج من المشاركة، فأنه يتضمن التعاقد مع القطاع الخاص على تأجير أصل موجود بالفعل وممول بواسطة الدولة لفترة من الامتياز يسمح خلالها لصاحب الامتياز الحصول على مقابل للخدمات التي يقدمها المرفق أو المشروع خلال فترة الامتياز. وفي المقابل، يتولى القطاع الخاص تشغيل وصيانة المرفق أو الخدمة وإدخال تحسينات عليها وعلى القطاع الخاص أيضا أن يقوم بسداد مقابل للاستفادة من الامتياز.
نظام الامتياز (BoT and Concession)	هو عبارة عن ترتيبات يتم بمقتضاها القطاع الخاص بتصميم وبناء البنية الأساسية بحيث يمول ويمتلك ويشغل ويصون الأصل، أو المشروع لتفرة زمنية معينة عادة ما تكون طويلة ما بين 20 إلى 30

[1]- أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، **الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية (عقود البوت BOT وعقود الشراكة ppp)، دراسة تحليلية مقارنة**، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص.15-21.

	سنة وتسمى هذه الفترة فترة الامتياز (Concession Period)
نظام التملك والبناء والتشغيل (BOO) (Build-Own-Operate)	عقد بموجبه يمنح الحق للقطاع الخاص في تطوير وتمويل وتصميم وبناء وامتلاك وتشغيل وصيانة المشروع، وبموجب هذا العقد يكون للقطاع الخاص الملكية الكاملة على أن يستمر القطاع الخاص في تحمل مخاطر الإيرادات المرتبطة بعملية التشغيل وكذلك الفوائض المتوقعة من التشغيل.
نظام الاستحواذ بالبيع أو الترخيص. (Divestureby Liscence)	هذا النظام يسمح للقطاع الخاص بامتلاك وإدارة الأصل وصيانته ويختلف إلى حد ما مع نظام (BOT) في أنه في حالة تحويل الملكية فإن الأصول تذهب للقطاع الخاص

المصدر: سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية- إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية، خيارات وتوجهات-**، تركيا 2010، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص.ص.59-60.

من خلال الجدول يتضح أن أنواع التعاقد مع القطاع الخاص في ظل اللامركزية تتطلب استثمارات كبيرة، ودرجة كفاية عالية، وذلك قد لا يتوفر لدى الإدارة المحلية، أو قد يتطلب استثمارات عمومية كبيرة ترهق الميزانية العمومية، ضف إلى ذلك أن الخدمات تتسم في كثير من الحالات بانخفاض كفاءتها وارتفاع أسعارها وقلة صيانتها. وقيام القطاع الخاص بهذه الاستثمارات العمومية في اطار التعاقد هي إشراك له ومساهمة في عملية التنمية العملية.

المطلب الثالث: الدور التنموي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، معوقاتها ومفعلاتها

يرتبط مفهوم الاستثمار العام والخاص بالأهداف التي يسعى إلى تحقيقها كل منهما، والأهداف المشتركة، يهدف الانفاق على مشاريع عامة مسائل تخص جميع فئات المجتمع والاقتصاد، مشاريع ذات منفعة عامة، مثل تحسين البنية التحتية؛ لتحسين الخدمات الاجتماعية، لزيادة القدرة الانتاجية. أما القطاع الخاص فيهدف إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الربح مع أقل قدر ممكن من المخاطر في إطار السوق الحر.

أولا: أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص

بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ التنمية الاقتصادية إذا ما اقتصرت على الدولة وأجهزتها بشكل منفرد، كما أن من متطلبات التحول نحو اقتصاد السوق الاهتمام أكثر بمشاريع الشراكة. ويمكن حصر أهمية اللجوء إلى أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص كاستراتيجية للتنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية كما يلي:[1]

توجيه وتركيز إمكانيات الحكومة واهتمامها أكثر بالأولويات والتفرع لتجسيد مشاريعها الاستراتيجية، فضلا عن مراقبة هذه المشروعات. لأن القطاع العام في الدول النامية أصلا يعاني من:

- ضعف الموارد المالية، وتقلص التمويل المخصص للبرامج الاجتماعية؛
- تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها؛
- نقص كفاءة التسيير ومهارة الموارد البشرية والتكنولوجية؛
- مطالبة المواطنين بتحسين الخدمات.

والشراكة بين القطاعين تساهم في الحد من المعوقات السابقة من حيث:

- الحد من الانفاق الحكومي، وتوفير التمويل اللازم لبعض القطاعات التي لا يمكن للدولة الانسحاب منها؛
- ترشيد ميزانية الحكومة التي توجه للبنى التحتية والخدمات العامة؛
- التخلص من عجز الميزانية العمومية والاعتماد على رأس المال الخاص وما يملكه من خبرة في إدارة المشاريع والتسليم في الآجال المحددة؛
- إشراك القطاع الخاص في الاستثمار الوطني ومساهمته في:
  - مجالات الخدمات العامة؛
  - تحمل المخاطر بعيدا عن الموارد المالية المحدودة للحكومة أو تشاركها؛

[1]– السعيد دراجي، مرجع سابق، ص.314.

- الاستفادة من إدخال التكنولوجيا والإمكانيات التي تتوفر لدى القطاع الخاص من خبرات ومعارف في إدارة المشاريع ما يقلص المدة؛ والتجاوب والتكيف مع متطلبات ومؤشرات السوق؛
- تنفيذ المشروعات الاستثمارية في الوقت المحدد، وبالميزانية المحددة وبكفاءة كبيرة في إدارتها، وجودة الخدمة.

- خلق بيئة عمل ديناميكية داخل البيروقراطيات الحكومية، تسمح بـ:
  - تحسين القدرة الإدارية للقطاع العام؛
  - تبني مناهج عمل أكثر استراتيجية؛
  - إدارة المشاريع على أسس اقتصادية؛
  - تطوير السياسة الاجتماعية والتوجه المستقبلي وإدارة وتقييم الخدمات؛
  - تعزيز مبادئ الافصاح والمساءلة؛
  - ترتيبات الشراكة تحقق نتائج أفضل، عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل.
- أسلوب أمثل لإيجاد تعاون مشترك بين القطاعين العام والخاص بحيث يتم استثمار الامكانيات المتوفرة لكل منهما وبما يضمن اشراف الدولة ورقابتها.[1]وزيادة القاعدة الانتاجية الرأسمالية وتوسيع قدرتها على إنتاج السلع والخدمات، وبالتالي زيادة القدرة التشغيلية وتشجيع الاستثمارات الوطنية.
- تقوية المشاريع العمومية وعصرنة المرافق العمومية مما يساعد على خلق فرص العمل، والارتقاء بمستوى معيشة الشعب ومعالجة مشكلات المجتمع.
- إقامة وتعزيز شراكة متينة بين القطاعين العام والخاص على المستوى المحلي تؤدي إلى إشراك كل الطاقات التنموية لتحقيق التنمية المحلية، وإعطاء دور مهم للقطاع الخاص في ذلك من خلال تمكين الإدارة المحلية من تحديد الخدمات التي يمكن إسنادها للقطاع الخاص، بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة أعلى وفاعلية أكبر، وتمكين الإدارة المحلية من التعاقد مع القطاع

[1]– أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مرجع سابق، ص.9.

الخاص لإقامة مشروعات استثمارية تعود بالنفع على الوحدة المحلية والمواطنين.[1] والنهوض باللامركزية من شأنها حفز القدرات والبيئة المواتية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا: دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية

إن الغاية الأساسية للتنمية على اختلاف توجهات الأنظمة الاقتصادية هي الانسان؛ أي تحقيق رفاهيته وتحسين حياته بكل أبعادها المادية والروحية، وجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية. وحسب "Montanheiro" أن الشراكة يمكن أن تساهم في تحقيق أهداف التنمية من خلال:[2]

1- **المشاركة في إقامة مشاريع البنية التحتية وتوفير التمويل اللازم لها:** بالنسبة للدولة الحديثة تغير مفهوم احتكار الدولة إقامة مشاريع البنية التحتية لاعتبارات كثيرة منها اقتصادية وأخرى اجتماعية، وأصبحت تستعين بالقطاع الخاص لمساعدتها في تنفيذ وتطوير تلك المشروعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة لتمويلها، ودول العالم وخاصة النامية منها. لا تتوفر على الموارد المالية لإقامة مشاريع البنية التحتية مثل الطاقة، وإمدادات المياه، وشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية، والطرق، والنقل العام وغيرها.

الدول تحتاج إلى تقوية وتوسيع اقتصاداتها، وذلك مرتبط تماما بزيادة وتطوير مشاريع البنية التحتية، لأن توفرها وفعاليتها يؤدي إلى تطوير رأس المال البشري وتشغيله، وزيادة الانتاجية، وتشجيع التجارة والاستثمارات المحلية والأجنبية والنمو في قطاع الأعمال، بالإضافة إلى تنشيط الأسواق المالية.

إن إقامة الشراكات مع القطاع لتنفيذ مشاريع البنية التحتية يحقق منافع لكلا القطاعين، فالقطاع الخاص يتوافر لديه فرص للاستثمار وتحقيق الربح، والقطاع العام يحقق منافع يصعب حصرها خاصة إذا تمت الشراكة على أسس سليمة، ومنها:

---

[1]- محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.427

[2]-Luiz Mantanheiro, **Public Privet Partnership sass tad for Economic Gareth**, paper presented at first century conference Held yarmouk, university Jordan, July, 2002.

- توفير الموارد اللازمة لتمويل الاستثمارات اللازمة لإقامة البنية التحتية، وإمكانية إعادة توجيه المالية والبشرية والإدارية إلى مجالات استراتيجية أخرى، وإمداد خزينة الدولة بمصادر إيرادات جديدة؛

- الاستفادة من خبرات القطاع الخاص وقدراته المالية والإدارية والتقنية، بما يؤدي إلى انخفاض فترة وتكلفة تطوير المشروعات، وتحسين كفاءة التشغيل؛
- جودة مخرجات المشروع والخدمات المقدمة للمواطنين لكفاءة القطاع الخاص في التنفيذ؛
- تحسين درجة المصداقية بتحديد المسؤوليات، وإدخال عنصر المنافسة يضمن تقديم خدمات بالكمية والنوعية والكفاءة المطلوبة؛
- زيادة الاستثمار في مشاريع البنية التحتية وتطويرها، مع الاحتفاظ بملكيتها.

2- **نقل المعارف والخبرات والتكنولوجيا:** إن القطاع الخاص يمتلك من الخبرات والمعارف ووسائل التكنولوجيا الحديثة والبيئة التنظيمية ما لا يتوافر للقطاع العام، وقيام الشراكة على أسس فعالة سيؤدي إلى نقل هذه الخبرات والمعارف مما يساهم في تحقيق التنمية.

3- **تحقيق الكفاءة الاقتصادية:** تكامل أهداف القطاعين والسعي بدافعية لتحقيقيها، كما أن تكامل وسائل القطاعين لتحقيق الأهداف يؤدي إلى الحصول على أقصى ناتج ممكن، بما يؤدي إلى تلبية رغبات المستهلكين من خلال دمج مزايا كل طرف من أطراف الشراكة.

4- **استمرارية النمو الاقتصادي:** إن التنمية لا تعني فقط تحقيق النمو الاقتصادي، وإنما تعني استمرارية هذا النمو وزيادته، مع مراعاة الجوانب الأخرى غير الاقتصادية. القطاع الخاص ما يحققه من أرباح من الممكن أن يوجهها إلى مجالات استثمارية أخرى. الدولة بما تستفيد من الشراكة بتحسين الكفاءات البشرية والتكنولوجيا وغيرها. سيعمل كل ذلك على تحقيق المزيد من النمو ومن ثم تحقيق التنمية.

5- **تحقيق برامج التنمية الاجتماعية:** كما سبقت الاشارة فإن للقطاع الخاص التزام ومسؤولية نحو المجتمع هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن نجاح الشراكة بين القطاعين تتطلب الموازنة بين أهداف القطاع الخاص وأهداف القطاع العام، وأهداف الأخير هي في الأصل أهداف المجتمع. الشراكة تقتضي دمج القطاع الخاص في برامج التنمية الاجتماعية، وحل مشكلات المجتمع في مختلف المجالات وتحسين الخدمات الاجتماعية لمجموع السكان بما يطور المجتمع المحلي.

تحقيق البعد البيئي للتنمية: إن التنمية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالبيئة والمحافظة على البيئة من أهم متطلبات التنمية. ويمكن للشراكة ان تلعب دورا مهما في تحقيق السلامة والمحافظة على البيئة من خلال اشتراط الحكومات في العقود المبرمة متطلبات معينة من السلامة البيئية يلتزم بها الشريك الخاص.

ثالثا: معوقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعلى المستوى المحلي

إن الاتجاه المعارض للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة يعتبرها فكرة تلقي قبولا بشكل أكبر من الخوصصة التي قل بريقها، وأن عقود الخوصصة تشبه إلى حد كبير صيغ عقود المشاركة خصوصا العقود التي لا تتضمن نقل الملكية في نهاية الفترة. والشراكة في مقل هذه الحالات لا تعد أن تكون غطاء لعملية الخوصصة، والتي أصبحت من الكلمات السيئة السمعة في الدول النامية، وساهمت في زيادة معدلات البطالة والتضخم.

في الدول النامية القطاع الخاص مازال ضعيفا يفتقر إلى القدرة والتجربة والمهارات لكي يصبح شريكا فعالا للقطاع العام، هذا بالإضافة إلى ضعف المؤسسات والآليات الكفيلة بجعل هذه الشراكة فعالة، مثلا غياب القوانين المرافقة للشراكة، والتحيز في اختيار الشركاء مما يؤدي إلى إضعاف المنافسة.

وبالنسبة إلى عقود الشراكة، فهي تلقى رواجا عالميا لا يزال لها دور كبير في إنجاز الكثير من المشاريع الضخمة، إلا أن تطبيقها العملي لا يخلوا من بعض المساوئ والسلبيات،[1] وتحتاج إلى تطوير وتحديث.

أما تحديات الشراكة على المستوى المحلي، فيمكن تحديد أهمها كما يلي:[2]

- غالبا ما يوجد نقص معرفي في المتخصصين بإعداد العقود وحساب المخاطرة المرتبطة بعقود المشاركة أو لإعداد مخططات استراتيجية للبلديات والمحليات. فمسؤولية الوحدة المحلية ليست فقط التوقيع على عقد المشاركة وإنما تتولى التبعات الناتجة عن مثل هذه العقود؛

[1]– أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مرجع سابق، ص.7.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة والحكومية والإدارات المحلية والبلديات: خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص.ص.34-35.

- احتمال حدوث تغير في السياسات العامة، إذ هناك تخوف من احتمال عدم استمرارية وانساق القوانين والسياسات الحكومية خلال الفترات الزمنية التي تتم خلالها تلك المشروعات، مما قد يدفع الوحدات المحلية إلى الأحجام عن الدخول في تطبيق مثل هذه العقود؛
- تفضيل أعضاء المجالس الشعبية للمشروعات القصيرة الأجل، ومشروعات المشاركة ترتبط بالمشروعات الطويلة الأجل (مشروع صرف صحي) والذي قد لا تخدم أحيانا المصالح القصيرة الأجل (جمع القمامة)؛
- غياب إطار محكم لتطبيق الشراكة، تترتب عنه العديد من المشكلات منها:
  - وجود العديد من حالات الفساد المرتبط بعمليات المشاركة في ظل ضعف بنية الجهاز الإداري والرقابة؛
  - عدم اهتمام كثير من السلطات أو الإدارة المحلية بقواعد تطبيق الشراكة ولا بالتحاور مع المواطنين فيما يتعلق بالمشروعات المراد تنفيذها من خلال الشراكة؛
  - أن أصحاب المصالح عادة ما يمارسون ضغوطا على الوحدات المحلية لتوجيه تطبيق نماذج المشاركة نحو مشروعات معينة خاصة في ظل غياب الرقابة والمساءلة لأعضاء المجالس المحلية.

رابعا: تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعلى مستوى محلي

إن الاتجاه المؤيد للشراكة يعتبرها منهج ووسيلة فعّالة في إدارة موارد المجتمع، تهدف إلى تحقيق أهدافه التنموية بأبعادها المختلفة، وذلك بالتنسيق بين جميع الأطراف ذوي العلاقة والمتأثرة بقدرات الشراكة؛ أي المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. ويجب على الحكومات إيجاد الآليات المناسبة لإشراك قطاعات المجتمع المدني بما فيها الأحزاب والنقابات وغيرها.

أن يكون للقطاع الخاص دور فعال في المشاركة في عملية التنمية في الدول النامية يتوقف على حكومة فاعلة تدعم وتطور القطاع الخاص، وتعمل على استمرارية إشراكه ومشاركته في التنمية من خلال:[1]

- الحكومة يجب أن تضع تصور حول أهمية الشراكة الاقتصادية وأن يكون من أولوياتها؛

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلدية: خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص. ص. 34-36.

- لابد من وجود دعم سياسي قوي على المستوى القومي لتشجيع الشراكة، ووجود إطار تشريعي داعم للاستثمار ومنظم للشراكة مع القطاع الخاص؛
- الشراكة يجب أن تتم وفق رؤية توضح دور الحكومة، وأن تكون الأخيرة جاهزة للقيام بالمطلوب منها في مجال تفعيل الشراكة.
- الالتزام بمبدأ الشمولية من خلال:
  - ضمان المشاركة المتساوية لكل فرد يملك الرغبة في إنجاز المشروعات؛
  - وضع برامج لتعريف المواطن بحقوقه وواجباته السياسية والاقتصادية؛
  - أن تكون الفرص متساوية أم الجميع في الحصول على التسهيلات المالية والفنية للمساهمة الانتاجية في المجتمع وتحسين دخلهم ومعيشتهم.
- الالتزام بمبدأ الشفافية من الطرفين الشريكين من خلال:
- إزالة القيود التي تواجه نجاح القطاع الخاص؛
- التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعة؛
- الاستمرارية في السياسات المتعلقة بالشراكة بما فيها القدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة وتقليل عدم التأكد في محيط الأعمال– خلق البيئة الاقتصادية المستقرة؛
- الالتزام بمبدأ المساءلة والتقيد بالقانون من خلال:
  - الخضوع للمساءلة في إطار رقابة الدولة؛
  - وجود أجهزة رقابية تتمتع بالاستقلالية والحياد، مزودة بالكفاءة الإدارية للحد من الفساد، ومحاربة الاحتكار، وحماية حقوق المستهلك والمحافظة على البيئة؛
- أن تقوم الشراكة على عملية تعاقدية جيدة البناء وشفافة، تنصب على المشاريع المناسبة بحيث الخدمات والمشاريع يجب أن لا تمس حقوق المواطنين الأساسية، والشريك الخاص يزيد من سرعة تنفيذ المشاريع ونوعية مستوى الخدمة وجودتها، ويؤدي إلى زيادة التشغيل والانتاج والنمو الاقتصادي. قبل التعاقد لابد من:
  - تحليل صارم بجدوى المشروع؛
  - تحليل مفصل للمخاطر؛

- العقد يجب أن يكون تفصيلي يتسع للتغيرات التي يتطلبها المشروع؛
- وجود دعم استشاري قانوني وفني ومالي من أخصائيين ذوي خبرة؛
- مواقف الشراكة يجب أن تكون قوية وجادة، مع اعتراف كل بطبيعة أهداف الآخر، وأن يساعد كلاهما الآخر في تحقيق أهدافه، مع مراعاة وجود توازن بين الربح والمسؤولية؛
- لابد من تطوير أساليب حديثة للشراكة لتحقيق مشاركة فعالة للقطاع الخاص.

إن تحقيق ما سبق، يساهم في تحقيق تفاعل وتكامل بين القطاع العام والخاص، وإعطاء دور كبير للقطاع الخاص، وإحداث نقلة نوعية على مستوى المجتمع المحلي، وعلى نطاق المجتمع ككل. إقامة وتعزيز شراكة متينة بين القطاعين على المستوى المحلي تستدعي أن:[1]

- وضوح دور الإدارة المحلية على مستوياتها المختلفة، وأن تكون لديها الإمكانيات لتحمل مسؤوليات المتابعة ورقابة التنفيذ؛
- ضرورة وجود إطار محكم لتطبيق المشاركة؛
- لمواجهة تحديات التطبيق لابد من توافر مجموعة من المقومات تسمح بخلق البيئة الملائمة للمشاركة على مستوى محلي أهمها:

- الدعم السياسي، ويقصد به أن تعلن السلطة المركزية دعمها المستمر للإدارة المحلية للقيام بالتعاقدات المختلفة لتقديم الخدمات المحلية؛
- وجود استراتيجية طويلة الأجل للمشاركة بين القطاعين من أجل تقوية الصلات بين وحدات القطاعين العام والخاص، استراتيجية تكون بمثابة الإطار والخريطة يستدل بها نحو تحقيق التنمية المحلية؛
- استقرار البيئة الخارجية لتطبيق نماذج المشاركة وبصورة أساسية الإطار القانوني والوظائف الممنوحة للمحليات واستقرار المالية العامة للدولة؛
- تحديث نظام الإدارة المحلية وبصفة خاصة بناء الخبرات لدى وحدات الإدارة المحلية؛

[1]- سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، -خيارات وتوجهات-** مرجع سابق، ص.37.

- تطبيق نظم جديدة لإدارة الجودة في نظام الإدارة المحلية بما يسمح ويساعد السلطة المحلية أن تتابع مشروعات المشاركة.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، أن نشأة وتطور القطاع العام ارتبطت بنشأة الدولة وتطور أدوارها. والمشروعات المملوكة للدولة تلعب دورا استراتيجيا في اقتصاديات الدول النامية؛ لحل حاجتها لجهود تنموية مكثفة، وضعف القطاع الخاص. القطاع العام هو قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة، وعلى مستوى محلي هو المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري التي خول للإدارة المحلية إنشاءها. القطاع العام قاد التنمية في الدول النامية، مكانته الهامة تنبع من المهام التي يضطلع بها وجسامة التحديات الاقتصادية الحضارية. في ظل تدني الكفاءة، وضعف مؤسسات القطاع العام، اختارت الكثير من الدول النامية التحول إلى النظام الحر، وخفض دور القطاع الخاص وتشجيع القطاع الخاص. بينما دول نامية أخرى عملت على خلق بيئة ملائمة من أجل إدارة أفضل للقطاع العام؛ لضرورة بقائه، وتحقيق التوازن بين عمل القطاع العام والخاص.

إن السلبيات التي أفرزها نظام الخوصصة دفع إلى إيجاد أساليب أخرى بمشاركة القطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة. الشراكة ظاهرة قديمة شهدت اهتماما كبيرا منذ أوائل التسعينات. ومفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص تطور في السنوات الأخيرة، وهي عبارة عن تريب تعاقدي لفترة محددة، ينص على تقاسم حقيقي للمسؤوليات والاستثمارات والمخاطر والمنافع لتحسين تقديم خدمة أو مرفق لاستخدام الجمهور العام. لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة. بل عدة أساليب بدءا بعقود الخدمات، وانتهاء بالبناء والتشغيل والملكية. اختار الأسلوب الأمثل بناء على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

إن أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كبيرة، إذ تمكن من توجيه وتركيز إمكانيات الحكومة واهتمامها على الأولويات، وخلق بيئة ديناميكية داخل الإدارة الحكومية، وإشراك القطاع الخاص في مجالات الخدمات العامة، واستثمار الامكانيات المتوفرة لكل منهما بما يضمن تقوية المشاريع العمومية. وعلى المستوى المحلي إشراك كل الطاقات التنموية يسرع من تحقيق التنمية المحلية.

الشراكة تساهم في تحقيق أهداف التنمية من خلال المشاركة في إقامة مشاريع البنية التحتية وتمويلها، ونقل المعارف والخبرات والتكنولوجيا وتحقيق الكفاءة الاقتصادية، واستمرارية النمو الاقتصادي، وتحقيق برامج التنمية الاجتماعية، بالإضافة إلى تحقيق البعد البيئي للتنمية. الاتجاه المعارض للشراكة يعتبرها غطاء لعملية الخوصصة. لتغطية سلبيات الأخيرة، خاصة في الدول النامية، والقطاع الخاص في الأخيرة ضعيف، ضف إلى ضعف المؤسسات والآليات الكفيلة بجعل هذه الشراكة فعّالة. أما تحديات الشراكة على المستوى المحلي تتمثل في وجود نقص معرفي في المتخصصين، والتغير في السياسات العامة؛ وتفضيل المشاريع قصيرة الأجل، وغياب إطار محكم لتطبيق الشراكة. أما الاتجاه المؤيد للشراكة يعتبرها وسيلة فعّالة لإدارة موارد المجتمع؛ والمطلوب هو التنسيق بين جميع الأطراف ذوي العلاقة، وعلى الحكومة إيجاد الآليات المناسبة للشراكة، والتزام الأطراف، أما على نطاق المجتمع المحلي فيقتضي وجود إطار محكم لتطبيق الشراكة، ووضوح المسؤوليات، وتوافر البيئة الملائمة للمشاركة على مستوى محلي.

خلاصة الفصل:

إن نشأة القطاع الخاص ارتبطت بوجود الانسان وتطوره، وفي الاقتصاد الاسلامي كان متوازنا مع بقية قطاعات الاقتصاد. أما عند الغرب ومنذ عهد آدم سميث الدعوة قائمة ومستمرة بأولوية وضرورة التحول للقطاع الخاص كسبيل لتحقيق التنمية. القطاع الخاص هو القطاع المملوك للخواص، وتتولى آليات السوق توجيهه، ويسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن.

يقتضي ظهور وتطور القطاع الخاص متطلبات صعبة التحقيق في اقتصاديات الدول النامية. وإن القطاع الخاص ركن أساسي في اقتصاد الدولة ويتحمل مسؤولية هامة في تطوره وتحقيق مهام التنمية. أما على المستوى المحلي هو شريك للإدارة المحلية في المجالات التي ترتفع فيها كفاءته الفنية وخبرته الاقتصادية، وتتناسب مع قدراته المادية والمالية في إطار تعظيم مصلحة المجتمع.

إن تهيئ الظروف العالمية الداعمة للانفتاح والتحور الاقتصادي، بجانب الضغوطات الممارسة، دفعت أغلب الدول النامية اتباع نهج التحرر؛ لكنها لاقت صعوبات وإخفاقات لضعف اقتصاداتها والقطاع الخاص، وهذا ينطبق على الدول العربية، فيما تحولت دول أخرى كماليزيا والصين وتركيا من نامية إلى متقدمة نتيجة الجمع بين الكفاءة الاقتصادية والكفاءة المجتمعية. يواجه القطاع الخاص مجموعة من التحديات تتمثل في مجموعة من الشروط الاجتماعية والثقافية والمؤسسية والقانونية. في الغالب ما تكون غير متوفرة أو صعبة التحقيق في الدول النامية؛ لكن التحدي الأساسي يكمن في صعوبة انسجامه وتفاعله مع البيئة التي يعمل بها؛ أي مدى استجابته لحاجات المجتمع المختلفة، وتحمل مسؤولياته الاجتماعية. وهذا يقتضي العمل على تحقيق الشروط السابقة بدعم حكومي، وتشجيع التعاون بين القطاعين العام والخاص.

القطاع العام ظاهرة اجتماعية واقتصادية تنشأ مع ظهور الدولة، وتتطور بتطور أدوار الأخيرة، القطاع العام هو قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة، ويعتبر القوة الرئيسية والركيزة الأساسية للتنمية في المجتمعات النامية؛ لجسامة التحديات الاقتصادية الحضارية، وضعف القطاع الخاص. فشل القطاع العام لتدني كفاءته جعل الكثر من الدول النامية تتحول إلى النظام الحر، وسعت أخرى لإصلاح وتطوير القطاع العام، وتحقيق التوازن بين عمل القطاعين العام والخاص، ونجحت في ذلك؛ لأن الانطلاق الاقتصادي يعتمد على نشاط كلا القطاعين العام والخاص كل في مجال اختصاصه.

الفصل الخامس: شركاء التنمية المحلية: القطاع الخاص، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

الشراكة ظاهرة قديمة متطورة، وهي ترتيب تعاقدي لفترة محددة بين طرفين أحدهما عام والآخر خاص، وينص على تقاسم المسؤوليات والاستثمارات والمخاطر والمنافع، ويهدف تحسين تقديم الخدمة العامة. تتحقق الشراكة بعدة آليات للتشارك في مؤسسات مختلطة تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها، تساهم الشراكة في توجيه وتركيز إمكانيات الحكومة، وإشراك القطاع الخاص في مجالات الخدمات العامة، واستثمار إمكانيات القطاعين معا بما يحسن الأداء، وهو ما يسرع تحقيق التنمية على مستوى محلي.

تحديات الشراكة في الدول النامية عديدة لكن أهمها ضعف القطاع الخاص، وضعف مؤسسات وآليات الشراكة، ومعوقات على مستوى محلي. وتبقى الشراكة وسيلة فعّالة لإدارة موارد المجتمع، والمطلوب هو تفعيلها بالتنسيق بين جميع الأطراف ذوي العلاقة، وإيجاد آليات مناسبة للشراكة. أما على مستوى محلي تستلزم من الطرفين أن يؤدي دوره بالمستوى المطلوب، في إطار تصور مجتمعي مشترك وواقعي للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانيات المنطقة المراد تنميتها، وما يدعم هذا توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة. إن نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص يقتضي مشاركة جميع الأطراف المتأثرة بالقرارات المتخذة، مشاركة قطاعات المجتمع المدني كالأحزاب والجمعيات الأهلية ونحوها، بما يضمن التفاعل مع هذه البرامج. وزيادة الوعي العام بأهمية الشراكة وتأثيرها الايجابي على تنمية المجتمع.

وفي الفصل الموالي سيتم تناول الدور التنموي للمجتمع المدني.

الفصل السادس:

شركاء التنمية المحلية:

المجتمع المدني

تمهيد:

إن الإنسان كائن اجتماعي، في التجمعات البدائية كانت الجماعة تؤدي معنى المجتمع. أما المدنيات الحديثة فإن المجتمع يشمل جماعات عديدة تلعب دورا هاما في حياة الأفراد، ومع تعقد الحياة وتشابكها يزداد انضمام الأفراد إلى عدد أكبر من التنظيمات المجتمعية المختلفة في نفس الوقت، وذلك بقصد تحقيق مصالح متبادلة وأهداف مشتركة متنوعة اقتصادية، ومهنية، وثقافية؛ فالجماعة تخرج إلى الوجود لأن المصالح لا يمكن تحقيقها، إلا في الحياة الاجتماعية.

وإن علماء الاجتماع يرون أن كثرة التنظيمات الاجتماعية أو منظمات المجتمع المدني ظاهرة صحية؛ فهي تمكن من إشباع حاجيات الفرد المادية والروحية وكذا أهدافه، كما أن تجميع نشاطات الأفراد يمكن من الاستفادة منها في تحسين أوضاع الأفراد في مجالات عدة. وإن البحوث السياسية المعاصرة تؤكد أن الدولة في الوقت الحاضر، إن لم يكن بجانبها مجتمع مدني فإنها سوف توجده بوسائلها وطرقها المباشرة وغير المباشرة؛ لأن حيويته تعني ديمومتها، فالدولة تحتاج للمجتمع المدني ليس كمجال لممارسة سلطتها فحسب، ولكن كآلية لبسط هذه السلطة.

وأصبح موضوع المجتمع المدني يحظى باهتمام الحكومات كوسيلة هامة في تحقيق التطور الاجتماعي والسياسي للأفراد، خاصّة بعد بروز مفهوم الحكم الراشد في مجال إعداد السياسات العامة سواء على المستوى المحلي أو الوطني.

وبعد التحرر الاقتصادي أصبحت الدولة بحاجة إلى مجتمع مدني يتعاون معها ويعزز أداءها، وليكمل مهام القطاع العام والقطاع الخاص، ويدفع وتيرة التنمية المحلية، سيما في الدول النامية.

وفي إطار موضوع الدراسة يتم بحث مدى مساهمة المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية، من خلال بحث مضامين مفهوم المجتمع المدني، وعلاقته بمفهوم التنمية المحلية، وكيفية مساهمة منظمات المجتمع المدني في تفعيل التنمية. وكذا بحث معوقات الدور التنموي للمجتمع المدني ومتطلبات تفعليه.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمجتمع المدني

قبل التحول إلى سياسات التحرر الاقتصادي كانت الدولة هي الفاعل الأساسي في عملية التنمية، غير أن القصور الذي شهدته الأخيرة في أغلب الدول النامية، أصبحت الدولة بحاجة إلى مجتمع مدني يتعاون معها ويعزز أداءها. المجتمع المدني الذي تزايد تداوله خلال العقود الأخيرة ليكمل مهام القطاع العام والقطاع الخاص، ويدفع وتيرة التنمية المحلية.

إن المجتمعات الراقية والحديثة بدأت تاريخها بمفهوم المجتمع المدني، مفهوم برز على الساحة السياسية والاجتماعية في ثمانينيات القرن الماضي، وهي الفترة التي شكلت إعادة اكتشاف مفهوم المجتمع المدني على اعتبار جذوره التاريخية والفلسفية تعود إلى أبعد من ذلك التاريخ بكثير. وحاول مختلف الفلاسفة والمفكرين بلورة تعريفات لهذا المصطلح في ظل التحولات التي تعرفها المجتمعات غربية أو عربية. وتتميز مؤسسات المجتمع المدني بخصائص وسمات مميزة تعطيها طابع خاص عن غيرها، وكذا أركان تقوم عليها مؤسسات المجتمع المدني.

المطلب الأول: نشأة وتطور المجتمع المدني

إن مفهوم المجتمع المدني ليس بجديد بل نشأ لأول مرة في الفكر اليوناني الاغريقي، وبالتحديد الفكر السياسي والفلسفي القديم، حيث أشار إليه "أرسطو" باعتباره "مجموعة سياسية تخضع للقوانين" أي أنه لم يكن يميز بين الدولة والمجتمع المدني، "فالدولة في التفكير السياسي الأوروبي القديم يقصد بها مجتمع مدني يمثل تجمعا سياسيا أعضائه هم المواطنون الذين يعترفون بقوانين الدولة ويتصرفون وفقا لها".[1]

ولقد ظهر مصطلح المجتمع المدني مع تطور الفكر الغربي الذي أنتجه، وكان "طوماس الاكويني" في تعليقه على كتاب "السياسة" لـ أرسطو يدافع عن المكون الاجتماعي للتجمع السياسي، معتبرا المدينة مجالا للتواصل، وأن الإنسان سياسي واجتماعي بطبعه، ترجمة "ليناردو بروني" لكتاب أرسطو جعل

[1]– عبد الوهاب راغب الراعي، **دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الجهاز الإداري بالدولة–دراسة تطبيقية–**، المنظمة العربية للتنمية والدار الجزائرية، مصر والجزائر، 2015، ص.38.

مفهوم المجتمع المدني ينتشر وينتقل من مفهوم لآخر، كإشارة واضحة لانبثاق النزعة الإنسانية المدنية التي شهدتها مدن إيطاليا.[1]

وقبل التطرق إلى تطور المجتمع المدني فإن الأخير تم تناوله بالأديان السماوية الثلاثة. أتت التوراة بباقة من المبادئ والأسس التي كان لها أثر كبير في تغيير الاتجاه الاجتماعي وتطوره، ومن أهم هذه المبادئ أن الكبرياء الإنساني نقمة على الدنيا، وأن من واجب الفرد أن يتصل بالمجتمع الذي يعيش فيه، ويقدم الخدمات لإخوانه دون انتظار مقابل أو شكر. وقد كانت المسيحية حافلة بالدعوة إلى العمل الخيري التطوعي حفاظا على تماسك المجتمع واستقراره، وترسيخا لقيم التسامح بين الأفراد والجماعات. وأقرت الشريعة الإسلامية كذلك بأن هناك ثمة علاقة وثيقة ومتوازنة بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة، وقد نال التطوع باهتمام خاص من طرف علماء الفقه الإسلامي، باعتبار ما ورد في القرآن والسنة من الحث على الاتفاق في سبيل الله، والترغيب في أعمال البر والتطوع.[2] قال تعالى: "لن تنالوا البرّ حتى تنفقوا مما تحبون وما تنفقوا من شيء فإن الله به عليم".[3]

إن إعطاء نظرة شاملة عن تطور مفهوم المجتمع المدني يقتضي التطرق إلى تطوره في الفكر الغربي، وفي الفكر العربي كما يلي:

أولا، المجتمع المدني في الفكر الغربي:

في هذا الصدد يقتضي التطرق لأهم المدارس الفكرية التي ساهمت في صياغة مفهوم المجتمع المدني في إطار الفكر الغربي.

1- المدرسة الكلاسيكية والمجتمع المدني:

عرفت الفترة من منتصف القرن الرابع عشر إلى منتصف القرن السادس عشر بداية تبلور المجتمع السياسي متضمنا المجتمع المدني، لتدخل فكرة الأخير فيما بعد إلى الفلسفة السياسية كتعبير عن وجود علاقة بين قطبين هما المجتمع والسياسة.

---

[1]- محمد الغيلاني، **محنة المجتمع المدني: مفارقات الوظيفة ورهانات الاستقلالية**، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2005، ص.49.

[2]- عبد الوهاب راغب الراعي، مرجع سابق، ص. ص. 40-41.

[3]- سورة آل عمران، رقمها 3، مدنية، الآية رقم 92.

تطور مفهوم المجتمع المدني في القرنين السابع عشر والثامن عشر فيما يسمى بفترة النهضة الأوروبية، وارتباطه خاصّة بأفكار نظرية العقد الاجتماعي لـ "توماس هوبر" و "جون لوك" و "جون جاك روسو" وتبلور مفهوم المجتمع المدني بوجود هيئة سياسية قائمة على أساس اتفاق تعاقدي؛ أي وجود المجتمع المنظم تنظيما سياسيا، حيث تطور مفهوم المجتمع المدني إلى مجتمع قادر على تسيير ذاته، وأن الحركة المجتمعية هي النسق الاحق ضد مخاطر الاستبداد السياسي. وإذا اتفق مفكري نظرية العقد الاجتماعي أن المجتمع مؤسس على الاتفاق بإرادة الأغلبية فقد اختلفوا في طبيعة العقد وفي أطرافه وفي الجهة التي تمثل السلطة. وعموما نهاية القرن الثامن عشر تأكد ضرورة تقليص هيمنة الدولة لصالح المجتمع المدني الحر المتضامن الذي يجب أن يدير بنفسه أموره الذاتية وأن لا يترك للحكومة إلا القليل.

2- الفكر الغربي الحديث والمجتمع المدني:

في هذه المرحلة دخلت أوروبا عصر التنوير، ونقلت الثورة الصناعية المجتمع من الاقطاع إلى مجتمع يتكون من طبقتين أحدهما عاملة وأخرى مالكة لرأس المال، وبدأ التعارض بينهما، وهو ما دفع إلى تأسيس روابط واتحادات للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم الخاصة. كل هذه التحولات طرحت قضايا وإشكالات على مفكري وفلاسفة القرن التاسع عشر، وكان الإسهام الأكبر في هذا المجال للفيلسوف الألماني "جورج فريديريك هيجل" و "كارل ماركس" والايطالي "أنطونيو غرامشي".

إن التعاقد عند هيجل ينشئ مجتمعا مدنيا وليس دولة، فالدولة هي الأصل وهي وسيلة تحقيق المجتمع المدني، مناقشة هيجل للمجتمع المدني ترجع إلى آثار دراسته لفكر "آدم سميث" ونظريته "دعه يعمل دعه يمر"، لذا يرى أن المجتمع المدني هو مجتمع الحاجة والأنانية، وعلى هذا فهو في حاجة مستمرة إلى المراقبة الدائمة من الدولة.[1] وبهذا، فإن هيجل يضفي صفة سلبية على مفهوم المجتمع المدني في مقابل تقدير متزايد للدولة.

أما "كارل ماركس" فقد اكتسب مفهوم المجتمع المدني عنده طابعا مغايرا، وأصبح المجتمع المدني كيان سابق للدولة، ويتشكل بانحلال جماعات قديمة والتحام أخرى جديدة، بل اعتبر المجتمع المدني أوسع وأشمل من الدولة في مرحلة من تاريخ الصراع، لأنه يؤدي إلى تلاشيها في نهاية الصراع. وهنا يظهر نقده لهيجل.

[1]- أحمد شكر الصبيحي، **مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص.22.

وإن المجتمع المدني عند ماركس هو الأساس الواقعي للدولة، وهو مجال للصراع الطبقي، وهو يشكل كل الحياة الاجتماعية قبل نشوء الدولة، وأضاف بأنه المسرح الحقيقي للتاريخ كله. وركز على المجتمع البرجوازي ونشاطه الاقتصادي واعتبر الدولة جهاز قمع للطبقة البرجوازية ضد الطبقات الأخرى.[1]

أما "غرامشي" يعد أحد أكبر المفكرين تأثيرا على مفهوم المجتمع المدني، حيث أدخل تعديلا مهما على المفهوم، فقد فرق بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي. اعتبر غرامش المجتمع المدني فضاء للهيمنة الإيديولوجية؛ فهو مجموعة منظمات تعمل على الهيمنة الإيديولوجية بواسطة المؤسسات الدينية والاجتماعية والاتحادات المهنية، دورها إكساب الوعي والتمكين للوحدات التي يتكون منها المجتمع. أما المجتمع السياسي فهو فضاء للسيطرة السياسية بواسطة التهديد بالقوة، أو هو جهاز قمعي موجه أساسا لجعل الجماهير متطابقة مع شكل الانتاج، وهو يشمل الشرطة والقانون.[2] وبهذا فإن غرامشي أعاد إنتاج مفهوم المجتمع المدني؛ فهو نقيض المجتمع السياسي، وهو فضاء للتنافس الايديولوجي الذي لا يخضع لسلطة الدولة، ولكنه وثيق الصلة بها.

3- الفكر الغربي المعاصر والمجتمع المدني:

مع نهاية الحرب العالمية الثانية غاب وتوارى مفهوم المجتمع المدني ليعود في الظهور في العقود الأخيرة من القرن العشرين، ويرجع الفضل إلى إعادة إحياء المفهوم في الفكر السياسي والاجتماعي الحديث إلى مفكري أوروبا الذين بدءوا في الكتابة عنه في السبعينات والثمانينات من القرن العشرين، منطلقين من تراث غرامشي، ولكن بعد تنقيته من شوائب الماركسية، بهدف الانتقال إلى الليبيرالية مع الاحتفاظ بنفس المكانة الجوهرية للمجتمع المدني. وإن أبرز ما يميز هذه المرحلة انتشاره ورواجه بشكل لم يسبق لها مثيل، وكذلك ظهور استخدامات جديدة له، وتختلف المرحلة المعاصرة عن المراحل الأخرى أن أحداثا تاريخية أثرت على هذا التطور.

شهدت تسعينات القرن العشرين إعادة إحياء معاصرة لمفهوم المجتمع المدني في العالمين الغربي والإسلامي، وذلك باعتباره شرطا ضروريا لقيام نظام سياسي وديمقراطي مستقر[3]، وتمت الانبعاثة

---

[1] -Habib Glerari et Sandra Szurek, **L'emergence de la Société civile internationale vers la privatisation du droit international**. Editions Pedone, France, 2003, p.p.8-9.

[2]-الطاهر بلعيور، "**المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي**"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، نوفمبر، 2006، ص.208.

[3]- الطاهر بلعيور، المرجع نفسه، ص.209.

المعاصرة للمجتمع المدني نتيجة للتغيرات على الساحة الدولية، إضافة إلى التحولات السياسية الاقتصادية وفي ظل إعادة الهيكلة للاقتصاد الرأسمالي الأوروبي، والدعوة إلى الفصل بين الدولة والمجتمع المدني، وتقليص الحاجة إلى الاعتماد على تدخل الدولة، وخلق نوع جديد من الاتفاق بين أرباب العمل والعمال، وتوسيع أشكال التضامن الديمقراطي داخل المجتمع نفسه.

وعموما، مر الاستخدام المعاصر لمفهوم المجتمع المدني بثلاث مراحل:[1]

- مرحلة الانفتاح على المجتمع المدني من قبل الأحزاب والقوى والنظم السياسية، بهدف إضفاء طابع شعبي على السياسة؛
- مرحلة التعامل مع المجتمع المدني بوصفه منظمات مستقلة موازية للدولة ومشاركة في تحقيق المهام التي تراجعت عنها الدولة، وتوافقت مع انتشار العولمة، خاصة عملية التنمية، إذ أن معظم المقاربات الفكرية والفلسفات الاجتماعية تتفق على أهمية وقيمة مشاركة مؤسسات المجتمع في التنمية كي تملأ المجال التنموي الذي تخلت عنه الدولة. والمجتمع المدني في هذه المرحلة ينازع الدولة ليس فقط في احتكار السياسة بل وتولي بعضا من المهام الاقتصادية والتنموية التي تخلت الدولة عنها؛
- مرحلة تحول المجتمع المدني إلى قطب قائم بذاته ومركز قيادة وسلطة اجتماعية على مستوى التنظيم العالمي بشكل خاص.

وعليه، المجتمع المدني في كل مرحلة تكون له معاني وأهداف معينة، وبعد أن تتحقق له يظهر من جديد بمعاني جديدة وحامل لمطالب جديدة، و"الليبيرالية الجديدة للمجتمع المدني أصبح هناك مفهوم جديد حدد فيه دور الدولة في تهيئة بيئة قانونية وتقنية ملائمة لنمو القطاع الخاص باعتباره أداة التنمية الأساسية مع توفير حد أدنى بالمشاركة والتنسيق مع منظمات المجتمع المدني خاصة بعد أن أصبح المجتمع المدني معلوما وشريكا أساسيا في عملية التنمية المستدامة".[2]

[1]– برهان غليون، "**نشأة مفهوم المجتمع المدني وتطوره من المفهوم المجرد إلى المنظومة الاجتماعية والدولية**"، "تم تصفح الموقع يوم: 2020/11/24.

http://www.hewarat.com/forum/archive/index.php/t-145.htm

[2]– عبد الوهاب راغب الراعي، مرجع سابق، ص.39.

وفي الوقت الراهن نشأ فضاء عالمي جديد، بمتغيرات أحدثتها العولمة، شكل إطارا جديدا لمفهوم مجتمع مدني يلعب دورا في القضايا التي تتصل بنطاق عالمي، وقد برز ذلك بشكل أساسي في النقاشات الدائرة حول التمكين للديمقراطية والحكم الراشد، ودوره في تعزيز حقوق الانسان والقيم الديمقراطية على الصعيدين القطري والعالمي، ليصبح المجتمع المدني أحد أعمدة التنمية، بل اصبح له دور ريادي في مجال المشاركة في صنع السياسة العامة.

ثانيا، المجتمع المدني في الفكر العربي:

إن بوادر المجتمع المدني وأشكاله الأولى في المجتمع العربي نشأت منذ أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين. ويعود تأخر الحديث عن المجتمع المدني إلى عدة أسباب، أهمها أن الدولة العربية بشكلها القانوني لم تكن إفرازا لنمو اقتصادي واجتماعي ثقافي ذاتي، بل ظهرت بوصفها جزءا من التراث الاستعماري، واستعمال القوة كأداة من أدوات حفظها وبقاءها. كما أن المثقفين العرب قبلوا الدولة والدور القيادي الذي قامت به متفردة في قيادة المجتمع لفترة طويلة. ضف إلى ما سبق أن الأدبيات العربية تفتقر لتأصيل نظري حول المفهوم؛ ما أدى إلى الاختلاف في تكييف مفهوم المجتمع المدني، وذلك لجدة استخدام المفهوم.

وإن التطورات الحديثة في المجالات المختلفة للمجتمعات العربية، أدت إلى ظهور فئات اجتماعية فاعلة، والاهتمام المتزايد بالمجتمع المدني وحركاته الاجتماعية. وفي الواقع المجتمع المدني في المجتمعات العربية يرجع في انتشاره النسبي لظاهرة العولمة.

ومع تزايد الاهتمام بمفهوم المجتمع المدني في العالم العربي طرحت قضية مدى صلاحية وملائمة المفهوم للتطبيق في الواقع العربي، وطرحت في ذلك عدة نقاشات واتجاهات، اتجاه رأى بأنه لا معنى لاستخدام المصطلح خارج بيئته الأصلية إلى بيئة مغايرة لها ظروف وخصوصيات مختلفة، وآخر يرى بأنه رغم الأصل الغربي للمفهوم إلا أنه يوجد في التجارب التاريخية غير الغربية مفاهيم متشابهة، وعليه يمكن تكييف المفهوم. وآخر يرى أنه يجب البحث عن المجتمع المدني في الفكر والمجتمع العربي الإسلامي لا في السياقات الغربية.

إن المجتمع المدني الاسلامي عرف منذ وقت مبكر تعددية دينية وسياسية وعرقية، وكانت فيه جماعات مهنية وفرق ومذاهب وجماعات سياسية. "تشكل العمل المدني منذ بداياته متأثرا بظروف

اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية للمجتمع العربي في مساره التاريخي، وقد كان للقيم الدينية والروحية في المنطقة العربية تأثيرا كبيرا على العمل الجمعوي، حيث تعتبر الجمعيات الخيرية هي أقدم الأشكال امتدادا لنظام الزكاة ومفهوم الصدقة الجارية، وانعكاسا لقيم التكافل الاجتماعي، وقد قامت هذه المنظمات الدينية بدور كبير في نشر التعليم والثقافة الدينية وتقديم الخدمات والمساعدات الاجتماعية".[1] وأشار العديد من العلماء والفقهاء إلى مفهوم المجتمع المدني بصيغ مختلفة. كما ساهمت الدساتير العربية في تطوير مفهوم المجتمع المدني.

المطلب الثاني: مفهوم المجتمع المدني

إن موضوع المجتمع المدني حظي باهتمام كبير في العقود الأخيرة، من قبل العديد من الباحثين والدّارسين، وقد انصب الاهتمام أساسا على تحديد مفهومه وتأصيله وتحديد مكوناته، ووظائفه. وبالرغم من الدراسات الكثيرة التي تناولت موضوع المجتمع المدني إلا أن المفهوم يبقى من بين المفاهيم التي تتسم بالضبابية والغموض.

وستتم محاولة تحديد مفهوم المجتمع المدني من خلال التعريف اللغوي، وتعريفه عند مفكري الغرب، وكذا المفكرين العرب، ومن ثم التطرق إلى المجتمع المدني والمصطلحات المشابهة.

أولا، تعريف المجتمع المدني لغة:

في اللاّتينية المجتمع المدني كلمة مركبة من مصطلح "Société" و "Civil" فالأولى تعني مجتمع، أما الثانية فكلمة مشتقة من أصل "Civis" وتعني المواطن. ولفظ "Civis" في الترجمة العربية يعني مدني من المدينة أو التمدن.

المجتمع، كلمة مشتقة من فعل اجتمع يجتمع اجتماعا، ويقال اجتمع الشيء أي انظم وتألف، وهو مكان الاجتماع، ويطلق مجازا على جماعة من الناس خاضعين لقوانين عامة مثل المجتمع القومي.[2]

المدني، كلمة مدني مشتقة من المدينة أو التمدن، وتعني المدينة المكان الذي يجتمع فيه الأفراد للعيش معا استجابة للعوامل المختلفة، وبالتالي يحتضن مفهوم الشأن العام، كما يقصد بلفظ مدني أن

[1]– شهيدة الباز، **المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن 21 محددات الواقع وآفاق المستقبل**، دار الكتب القومية، القاهرة، 1997، ص.35.

[2]– علي بن هادية وآخرون، **القاموس الجديد للطلاب**، الطبعة السابعة، المؤسسة للكتاب، الجزائر، 1991، ص.ص.14-16.

يرتبط المجتمع المدني بأواصر مدنية فقط لا عوامل سياسية أو إيديولوجية. كما ورد في معدم بالدوين فإن مدني هو عكس عسكري، ديني، أي لتمييزه من المجال العسكري ومن المجال الديني. وتذكر هذه التمييزات بالاستخدامات العامية لمصطلح مدني، لوصف ما هو متميز عن كل من يلبس الزي الرسمي: شرطة، الجيش...، الأمر الذي لا يعني في الحقيقة إلا كونه غير رسمي، أي متميز عن الدولة.[1]

ثانيا، تعريف المجتمع المدني عند الغرب:

لقد ظهر المجتمع المدني مع تطور الفكر الغربي الذي أنتجه، انطلاقا من النزعة الإنسانية المدنية. وانشغل به فلاسفة التنوير في مرحلة مقاومة أنظمة الحكم المطلق. وتطور مفهوم المجتمع المدني في الفكر الليبيرالي بالموازاة مع التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفها العالم العربي.

وبدأ يتبلور المفهوم الحديث للمجتمع المدني من خلال ما كتبه "هيجل" في مؤلفه "مبادئ فلسفة الحق" الصادر سنة 1812، حيث أشار فيه إلى أن: "المجتمع المدني ذلك الحيز الاجتماعي الواقع بين الأسرة والدولة، ويتضمن المجتمع أفرادا يتنافسون من أجل مصالحهم الخاصة لتحقيق حاجياتهم المادية، فهو في حاجة مستمرة إلى مراقبة من طرف الدولة التي تمثل القانون والنظام".[2]

"واختص المفهوم عند "كارل ماركس" بمجال العلاقات الاقتصادية باعتبارها العامل الحاسم، لا الدولة التي تشكل جزء من البناء الفوقي، لذا اعتبر أن حدود المجتمع المدني هي حدود العلاقات الاقتصادية. وأن المجتمع المدني هو مسرح التاريخ، وأن تحليليه يتم عبر الاقتصاد السياسي"،[3] وعليه المجتمع المدني عند ماركس ظاهرة محددة تاريخيا، تنشأ عن طريق الصراع الطبقي، والفكر الذي يعبر عن الظاهرة هو الاقتصاد، وأن حتمية هذه الظاهرة الزوال نتيجة التناقض.

وعالج غرامشي (1891-1937) موضوع المجتمع المدني من منظور جديد، يقول: "المجتمع المدني هو مجموعة من التنظيمات والمؤسسات التي تشكل وعي المواطنين مثل المؤسسات التعليمية والثقافية والإعلامية والمؤسسات التقليدية الموروثة عن الماضي مثل المؤسسات الدينية ومديريها فهي التي يرجع إليها الفضل في استقرار نمط إنتاج معين أو تنظيم اقتصادي ما، وداخلها يدور الصراع الذي قد

---

[1]- عزمي بشارة، **المجتمع المدني دراسة نقدية مع إشارة للمجتمع الغربي**، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص.65.

[2]- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.80.

[3]- وفاء معاوي، مرجع سابق، ص.145.

يؤدي إلى التحول على هذا النمط وانتقال المجتمع إلى مرحلة تاريخية أخرى".[1] وعليه غرامشي اعتبر المجتمع المدني ليس ساحة للتنافس الاقتصادي، وإنما ساحة للتنافس الإيديولوجي، ومع احتدام الصراع الطبقي في الغرب، كان لابد من بلورة آليات فعّالة لإدارته واحتوائه بما يضمن حماية المصالح، وتحقيق استقرار المجتمع.

وإن غرامشي من خلال تعريفه للمجتمع المدني حد مكوناته، وهو: "وجود خاص خارج نطاق الدولة، بالرغم من كونه على علاقة جوهرية بها، فهو يشكل مع الدولة ما يعرف بالمنظومة السياسية في المجتمع بأحزابه ونقاباته وتياراته السياسية".[2]

ويذهب "جون لابيار" في مؤلفه "السلطة السياسية" إلى القول: "إن السلطة السياسية هي نوع من السلطة الاجتماعية الذي يختص بهذا الصنف من التجمعات الذي يطلق عليه المجتمعات المدنية". اعتبر لابيار المجتمع المدني هو المرادف للسلطة السياسية، واعتبره أيضا كتصور مجرد، وكواقعة اجتماعية تاريخية، أي حاصل اجتماع عدد كبير من الجماعات، التي تكون غالبا في شكل الجمعيات أو الاتحادات والمؤسسات.[3] وعليه يصنف هذا التعريف من التعريفات التي تجمع بين الجوانب السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، سعيا للدفاع عن المصالح العامة، وهذا في سبيل تحقيق التنمية الشاملة.

"برتراند بادي" في كتابه "السوسيولوجيا السياسية" (1979) قدم تعريفين للمفهوم: "المجتمع المدني هو كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخيرات والمنافع العامة دون تدخل أو توسط الحكومة"، الثاني: "المجتمع المدني هو النسق السياسي المتطور الذي تتيح سيرورة تمأسسه (تمفصله في مؤسسات) مراقبة المشاركة السياسية".[4] ومن خلال التعريفين يتضح قيام علاقة مباشرة بين الفرد والدولة، هذه العلاقة تتوسطها تنظيمات المجتمع المدني.

أما "لاري دياموند"، فيعرفه بأنه: "الوسط ما بين المجال الخاص والدولة مستبعدا العائلة وبالطبع الفرد، والمشروعات الفردية الهادفة للربح والأحزاب السياسية بوصف أنها تسعى للوصول إلى السلطة ومن

---

[1]– يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.81.

[2]– نفيسة رزيق، **الترسيخ الديمقراطي في الجزائر المشكلات والآفاق**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2016، ص.203.

[3]– جون لابيار، **السلطة السياسية**، ترجمة إلياس حنا إلياس، الطبعة الثانية، منشورات عويدات، بيروت، 1977، ص.ص.51–52.

[4]– كمال عبد اللطيف، **المجتمع المدني في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1992، ص.79.

ثم تصبح مرتبطة بالدولة.[1] هذا التعريف يستثني الحياة الخاصة للفرد، ليقر بانتهائه في إطار حيز عام، يسعى من خلاله المواطنون للتعبير عن مصالحهم ورغباتهم وأفكارهم، وهذا من أجل تحقيق غايات مشتركة، وفقا لمجموعة من القوانين والالتزامات.

ويرى "ميشال والزر" أن: "المجتمع المدني يشير إلى الفضاء الذي يشتمل على ضمانة كافة الظروف التي تكفل الحياة الاجتماعية الجديدة، فهو المجال الذي يستطيع البشر في إطاره تكوين شكل اجتماعي من خلاله يتواصلون ويرتبطون ببعضهم البعض، سواء كان الشكل جماعة أو قبيلة أو نقابة أو رابطة أو دين أو غيرها".[2]

إذن، **المجتمع المدني عند مفكري الغرب يعتبر فضاء للتفاعل الإيجابي ما بين الدولة من ناحية والمجال العام بما يضمه من تنظيمات تطوعية. والاختلاف بينهم حول ما يدخل في إطار المجتمع المدني، أحدهما مفهوم واسع يشمل كل ما يتوسط المسافة بين العائلة والدولة، والآخر مفهوم ضيق يحصر المجتمع المدني في المؤسسات الحديثة.**

ثالثا، تعريف المجتمع المدني عند العرب:

وفي ذات الإطار تقريبا، هناك اختلافات في الوطن العربي حول مفهوم المجتمع المدني، كما هي غالبا بين العلماء والمفكرين عندما يتعلق الأمر بالمفاهيم والمصطلحات الإنسانية.

"عبد الحميد الأنصاري" يرى أن: "المجتمع المدني هو ذلك المجتمع الذي تتعدد فيه التنظيمات التطوعية التي تشمل النقابات والاتحادات والروابط والأندية وجماعات المصالح... وغير ذلك من الكيانات غير الحكومية والتي تمثل الحضور الجماهيري وتعكس حيوية المجتمع، الأمر الذي يؤدي لإيجاد مؤسسات في المجتمع موازية لمؤسسة السلطة تحول دون تفردها باحتكارها مختلف ساحات العمل العام".[3] هذا التعريف يعطي للمجتمع المدني دورا موازيا لسلطة الدولة.

"محمد عابد الحابري" يقول: "المجتمع المدني هو المجتمع الذي تنظم فيه العلاقات بين أفراده على أساس الديمقراطية، بمعنى المجتمع الذي يمارس فيه الحكم على أساس أغلبية حزبية، وتحترم فيه حقوق المواطن السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية في حدها الأدنى على الأقل، إنه بعبارة أخرى

[1]– عبد الوهاب راغب الراعي، مرجع سابق، ص.44.

[2]– عبد الوهاب راغب الراعي، المرجع نفسه، ص.44.

[3]– عبد الحميد الأنصاري، **الشورى وأثرها في الديمقراطية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص.50.

المجتمع الذي تقوم فيه دولة المؤسسات بالمعنى الحديث للمؤسسة، البرلمان والقضاء المستقل والأحزاب والنقابات والجمعيات".[1] هذا التعريف يدرج الأحزاب السياسية ضمن تنظيمات المجتمع المدني.

والمفكر السياسي العربي "سعد الدين ابراهيم" يعرف المجتمع المدني بأنه: "مجموعة التنظيمات الطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السليمة للتنوع والخلاف. وتشمل تنظيمات المجتمع المدني كل من الجمعيات والروابط والنقابات والأحزاب والأندية والتعاونيات، أي كل ما هو غير حكومي وما هو غير عائلي أو إرثي".[2] وهكذا ينطوي مفهوم المجتمع المدني على ثلاث مقومات أو أركان أساسية تتمثل في الفعل الإرادي الحر، التنظيم الجماعي، التسامح وقبول الاختلاف. ويتطابق هذا التعريف مع أبرز التعريفات المعتمدة عربيا.

ومن التعريفات الشاملة أيضا تعريف "صالح ياسر": المجتمع المدني هو جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال نسبي عن سلطة الدولة لأغراض متعددة سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني، ومثال ذلك الأحزاب السياسية، وغايات نقابية كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة، والارتفاع بمستوى المهنة والتعبير عن مصالح أعضائها، وأغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب والجمعيات النقابية التي تهدف إلى نشر الوعي وفقا لاتجاهات أعضاء كل جمعية، ومنها لأغراض اجتماعية للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية".[3] هذا التعريف يوضح العناصر البارزة لمؤسسات المجتمع المدني وهي الأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، والجمعيات.

وعلى الرغم مما قد يبدوا من خلاف ظاهري بين مفكري وعلماء السياسة العرب حول مسمى المجتمع المدني ومدى ملائمته للبيئة العربية والإسلامية، وطرح مسميات أخرى قد تحمل في جوهرها ذات العناصر التي يقوم عليها المجتمع المدني وفق الفهم والنشأة الغربية، إلا أن ثمة اتفاقا فيما بينهم على ضرورة وجود مؤسسات وسيطة بين الفرد والدولة تسودها قيم التسامح وقبول الآخر والحوار بالوسائل

[1]– يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.82.

[2]– يوسف أزروال، المرجع نفسه، ص.81.

[3]– نفيسة رزيق، مرجع سابق، ص .204.

السلمية، كما تقوم بعض هذه المؤسسات بممارسة دور الرقيب على تصرفات السلطة السياسية إزاء الأفراد والجماعات.[1]

من خلال التعاريف السابقة للمجتمع المدني فإن كل باحث ركز على جانب معين، فهناك من ركز على الجانب الوظيفي للمجتمع المدني ورأى أنه أحد أشكال تنظيم المجتمعات وعدّد الوظائف التي يقوم بها. وهناك اتجاه ركز على خصائص المجتمع المدني كالطوعية والتنظيم والاستقلالية والتسامح، ... وعموما يمكن استنتاج مجموعة من العناصر التي يقوم عليها المجتمع المدني:

- المجتمع المدني يتكون بالإرادة الحرة والطوعية؛ فهو المجتمع الذي تقوم فيه العلاقات بين أفراد أحرار ومتساوين؛
- المجتمع المدني يشتمل على العديد من التنظيمات اجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية، ... وهي منظمات غير ربحية؛
- المجتمع المدني يقوم على ركن أخلاقي سلوكي ينطوي على قبول الاختلاف والتنوع، وقبول الآخرين، وعلى قيم الاحترام والتسامح والتعاون والتنافس والصراع السلمي؛
- وجود علاقة متلازمة بين الدولة والمجتمع المدني، فالأخير لا يوجد ولا يتطور إلا في إطار دولة مستقرة، وليس مطلقة السلطة، ويحتاج إلى الاستقلالية في أداء ما عليه.

رابعا، المجتمع المدني والمصطلحات المشابهة:

لم يعد مصطلح المجتمع المدني دالا على ظاهرة المنظمات الطوعية فقط، والتساؤل المطروح هو: هل هذه المصطلحات مترادفة المعنى، أم غير ذلك؟ وأهم المصطلحات التي تم توظيفها للإشارة إلى ظاهرة المجتمع المدني ما يلي:[2]

1- القطاع غير الربحي: هذا المصطلح برز لوصف بعض منظمات المجتمع المدني في البيئة الغربية باعتبارها تمثل قطاع أو جهات معفاة من الضرائب في استثماراتها، والتي غالبا ما تكون على شكل جهات تعليمية (مدارس، جامعات، مراكز أبحاث) أو مستشفيات تمارس الأعمال الصحية لغير أغراض الربح، وهذا المصطلح قليل الاستعمال.

---

[1]- عبد الوهاب راغب الراعي، مرجع سابق، ص.ص.45-46.

[2]- ناديا أبو زاهر، **المجتمع المدني بين الوصفي والمعياري تفكيك إشكالية المفهوم وفوضى المعاني**، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر، فلسطين، 2008، ص.ص.127-131.

2- القطاع المستقل: مفهوم آخر يستخدم في الدول الغربية يعبر عن مجمل المنظمات التي تقع بين الدولة والسوق، وهي منظمات إرادية مستقلة. ومن ثم توصف هذه المنظمات في إطار الحديث عن القطاع ككل، بأنها قطاع مستقل.

3- القطاع التطوعي: مصطلح آخر يتم توظيفه تبعا لأهم سمة في ظاهرة المجتمع المدني، وهي سمة التطوع، وذلك لأن العمل فيه قائم على أساس التطوع.

4- القطاع الثالث: شاع مؤخرا استخدام مصطلح القطاع الثالث بشكل كبير، وتم استخدامه ليتم تمييز المجتمع المدني عن القطاع الخاص والقطاع العام، وهو القطاع التنظيمي المتوسط. وهي تسمية اعتمدتها منظمة الأمم المتحدة، ومما ساعد على زيادة انتشار المصطلح توظيفه في طروحات الحوكمة على اعتبار المجتمع المدني أحد فواعل الحوكمة إلى جانب كل من الحكومة والقطاع الخاص، لذا تم وصف المجتمع المدني بأنه قطاع ثالث.

5- المجتمع الأهلي: ينتشر هذا المصطلح أساسا في دول المشرق العربي، وهذا مصطلح مشتق من التاريخ الثقافي والاجتماعي للمنطقة العربية، أي مجموعات سكانية تربطها صلات مشتركة ومستقلة عن الحكومة. وهو مصطلح لا يلقى القبول في دول المغرب العربي. والمؤسسات التقليدية القرابية الإرثية لا تدخل ضمن حيز المجتمع المدني كما سبق، فالفرد لا ينظم طواعية إلى هذا المجتمع، ولا يمكن استبدال هذا الانتماء.

وعليه، التعدد في توظيف المصطلحات يرجع بالأساس على اختلاف السياقات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية بين الدول. لكن الملاحظ أن معظم المصطلحات السابقة يركز على سمة من سمات ظاهرة المجتمع المدني، فمثلا القطاع المستقل دلالة على سمة الاستقلالية؛ لكن جزء كبير من منظمات المجتمع المدني ليست مستقلة بصورة كلية، فهي تعمد ماليا بشكل أساسي على الحكومة وقطاع الأعمال، فهي مستقلة نسبيا. والقطاع التطوعي دلالة على سمة التطوع، لكن نشاط منظمات المجتمع المدني لا يقوم به فقط المتطوعون، لكن هناك موظفين يتقاضون أجرا.

المطلب الثالث: المجتمع المدني: خصائصه، مقوماته، مكوناته، وأهميته

إن تعاريف المجتمع المدني تمكن من التوقف على جملة من الخصائص والأركان التي تتميز بها منظمات المجتمع المدني، والتي يمكن استخدامها لضبط مكوناته ومدى التطور الذي تتسم به منظمات المجتمع المدني في بلد ما، وكذا معرفة درجة أهميتها.

أولا، خصائص المجتمع المدني:

لقد حدد "صمويل هنتنغتون" أربع معايير يمكن استخدامها للتحكم في مدى التطور الذي بلغته مؤسسة أو منظمة ما، وهي القدرة على التكيف في مقابل الجمود، والاستقلال في مقابل التبعية والخضوع، والتعقد في مقابل الضعف التنظيمي، والتجانس مقابل الانقسام، ويعتبر بذلك عالم السياسة الأمريكي "هنتنغتون" من أبرز الذين ساهموا في إبراز المعايير التي تحدد درجة مؤسسية أي نسق، بل وتحديد خصائص واضحة لمؤسسات المجتمع المدني. إن الكثير من الدراسات تتفق على الخصائص التي حددها "هنتنغتون".

وعليه، منظمات المجتمع المدني تتسم بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها، خصائص يجب أن تلتزم بها منظمات المجتمع المدني لتكون قادرة على ممارسة نشاطها والتمتع بالفعالية والاستمرارية، وهي تتمثل في:

1- **القدرة على التكيف:** بمعنى قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات التي تطرأ على مستوى البيئة التي تعمل من خلالها، فكلما كانت المؤسسة تتمتع بالقدرة على التكيف كلما زادت فعاليتها.[1] إن عدم تكيف منظمات المجتمع المدني مع التغيرات في البيئة التي تعمل فيها، سواء كانت محلية أو دولية يؤدي إلى الجمود وتضاءل أهميتها، أو ربما إلى فنائها. يأخذ التكيف ثلاثة أنواع:[2]

- **التكيف الزمني:** ويقصد به قدرة مؤسسات المجتمع المدني على المقاومة والاستمرار لفترة طويلة من الزمن، وهذا يتطلب قيام المؤسسة على أسس راسخة تضمن لها الاستمرار لا المرحلية والموت بعد فترة قصيرة من تأسيسها؛
- **التكيف الجيلي:** ويقصد به استمرار المؤسسة على الرغم من تعاقب أجيال من الزعماء والقادة على رأسها، فكلما استطاعت المؤسسة التغلب على مشكلة الخلافة سلميا والاستعداد إلى استبدال

[1]- أحمد شكر الصبيحي، مرجع سابق، ص.32.

[2]- الطاهر بلعيور، مرجع سابق، ص.211.

القادة بآخرين بطريقة ديمقراطية ازدادت مؤسسيتها، أو بعبارة أخرى تخلي المؤسسة على فكرة الارتباط بشخص واحد تنحصر في يده كل المسؤوليات؛

- **التكيف الوظيفي:** وهو قدرة المؤسسة على إجراء تعديلات في أنشطتها في الظروف المستجدة بها يبعدها أن تكون مجرد أداة لتحقيق أغراض معينة.

2- **الاستقلالية:** بمعنى ألا تكون المؤسسة خاضعة لغيرها من المؤسسات أو الجماعات أو الأفراد أو تابعة لها، بحيث يسهل السيطرة عليها وتوجيه نشاطها الوجهة التي تتفق مع رؤية المسيطر.[1] تتحدد درجة استقلالية مؤسسات المجتمع المدني من خلال مؤشرين:

- نشأة مؤسسات المجتمع المدني وحدود تدخل الدولة في هذه العملية، فالأصل هو أن تتمتع المؤسسات بهامش من الاستقلالية عند الدولة.
- الاستقلال المالي والتنظيمي، الاستقلال المالي لمؤسسات المجتمع المدني، ويظهر ذلك من خلال تحديد مصادر تمويل هذه المؤسسات، فهل مصدر تمويلها داخلي أم خارجي؟. والاستقلال التنظيمي من حيث إدارتها لشؤونها وفق لوائحها وقوانينها الداخلية، بعيدا عن تدخل الدولة، ومن ثم تخفيض إمكانية استتباعهم من قبل السلطة وإخضاعهم للرقابة والسيطرة.[2]
- **التعقد:** يقصد به تعدد المستويات الرأسية والأفقية داخل المؤسسة، أي تعدد هيئاتها التنظيمية من ناحية، ووجود مستويات تراتبية داخلها وانتشارها الجغرافي على أوسع نطاق ممكن داخل المجتمع المدني الذي تمارس نشاطها من خلاله من الناحية الأخرى. فكلما زاد عدد الوحدات الفرعية وتنوعها، وكلما تعددت أهداف المؤسسة، ازدادت قدرتها على ضمان ولاءات أعضاءها، وكانت أكثر قدرة على تكييف نفسها، ويزيد من ثباتها ويساعد على تحقيق أهدافها.[3]
- **التجانس:** يقصد به عدم وجود صراعات داخل منظمة المجتمع المدني، وبينها وبين غيرها من المنظمات تؤثر في ممارستها لنشاطها. وإذا كان مرد الانقسامات بين وحدات المنظمة إلى أسباب تتعلق بنشاطها، وكانت طريقة حل الصراع سليمة، كان هذا دليلا على قدرة منظمة المجتمع

[1]- أحمد شكر الصبيحي، مرجع سابق، ص.32-33.

[2]- الطاهر بلعيور، مرجع سابق، ص.212.

[3]- أحمد شكر الصبيحي، المرجع نفسه، ص.36.

المدني على التوافق دليلا على التطور والعكس صحيح. وأهمية المجتمع المدني تكمن في تناقضاته وتعدديته حيث تكون ديناميكية الإبداع والتغيير في المجتمعات.[1]

إن إسقاط الخصائص السابقة للمجتمع المدني في الدول النامية، يمكن من القول أن مؤسسات المجتمع المدني تتسم بطابع المرحلية، وأن معظم المؤسسات تخضع للحكومة لدرجة أو بأخرى، فمن حيث التمويل، الجزء الكبير من التمويل يأتي من الحكومة أو من منظمات إقليمية أو عالمية، الأمر الذي يجعلها أسيرة لمصالح تمويلها. أمام من ناحية التعقد، فالمؤسسات تتميز ببساطتها وتركزها في العاصمة أو في المدن الكبرى دون الأقاليم والمناطق الريفية.

ثانيا، أركان المجتمع المدني:

رغم تعدد تعاريف المجتمع المدني وتنوعها فأغلبها يجمع على توافر جملة من الأركان والمعايير الأساسية التي تتميز بها منظمات المجتمع المدني، وهي:

1- **الركن التطوعي (الفعل الإرادي الحر):** منظمات المجتمع المدني تستند إلى الفعل أو العمل التطوعي الحر في تأسيسها والانضمام إليها، وكذا الانسحاب منها، حيث يتجمع مجموعة من الأفراد الذين يرغبون في القيام بعمل معين طواعية على غير توقع لعائد أو أجر. معيار المشاركة الطوعية تميز المجتمع المدني عن باقي التنظيمات الاجتماعية المفروضة أو المتوارثة.
2- **الركن التنظيمي:** فكرة المؤسسة تطال مجمل الحياة الحضارية تقريبا، المجتمع المدني مجتمع منظم، يتكون من نسق من التنظيمات التي يشكلها الأفراد فيما بينهم؛ فهي بنى منظمة لها هيكل تنظيمي ذا شخصية معنوية تخضع لمعايير منطقية ولقواعد وشروط وقع التراضي بشأنها. منظمات المجتمع المدني ينشئها الناس فيما بينهم لتنظيم حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومن هذه المكونات المنظمات الاجتماعية كالجمعيات الخيرية، المنظمات المهنية كالنقابات واتحادات الأعمال واتحادات الفلاحين، والمنظمات الثقافية كاتحادات الكتاب والمثقفين، المنظمات السياسية كالأحزاب وجماعات حقوق الإنسان.
3- **ركن الاستقلالية:** تنشأ تنظيمات المجتمع المدني في الأصل بمبادرات من الأفراد والقوى والتكوينات الاجتماعية، ويفترض أن لا تكون تنظيمات المجتمع المدني خاضعة لأي سلطة فلا تتدخل أي جهة في نشأتها، وأن تتمتع بالاستقلالية والتنظيم وروح المبادرة الفردية والجماعية والعمل التطوعي

[1]- أحمد شكر الصبيحي، مرجع سابق، ص.ص.36-37.

والحماسة من أجل خدمة المصلحة العامة والدفاع عن حقوق الفئات الضعيفة. يمكن تحديد استقلالية المجتمع المدني من خلال المؤشرات التالية:[1]

- الاستقلال المالي لمنظمات المجتمع المدني، يعتبر الاستقلال المالي هو الأساس الاقتصادي لأي منظمة، ويظهر ذلك من خلال مصادر التمويل، هل هو تمويل خارجي تمنحه الدولة أو بعض الجهات الخارجية، أم تمويل ذاتي من خلال مساهمات الأعضاء في شكل رسوم عضوية أو تبرعات أو بعض أنشطتها الخدماتية أو الإنتاجية؛
- الاستقلال الإداري والتنظيمي، ويقصد به استقلال منظمات المجتمع المدني في إدارة شؤونها الداخلية طبقا للوائحها وقوانينها الداخلية لعيدة عن تدخل الدولة أو أي جهة أخرى.

4- **الركن الأخلاقي والسلوكي:** ينطوي على قبول الاختلاف والتنوع بين الذات والآخرين، وعلى حق الآخرين في أن يكونوا منظمات مجتمع مدني تحقق وتحمي وتدافع عن مصالحهم المادية والمعنوية، والالتزام في إدارة الخلاف بين منظمات المجتمع المدني بعضها البعض، وبينها وبين الدولة بالوسائل السلمية المتحضرة، أي بقيم المجتمع المدني وضوابطه المعيارية، وهي قيم الاحترام والتسامح والتعاون والتنافس والصراع السلمي.[2]

إن الأركان الأربع السابقة متفق عليها، البعض يضيف اللاربحية؛ لكن هناك اختلاف فيما يتعلق باعتبار المنظمات الهادفة إلى الربح من منظمات المجتمع المدني أم لا. إذ الأخيرة لم تنشأ أصلا من أجل تحقيق الربح سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، من الضروري أن يقوم قطاع المجتمع المدني خارج اعتبارات الربح؛ فهو وجد من أجل جمع الأفراد والتخفيف عنهم، والتضامن من أجل الخير العام. والبعض يضيف عدم انخراط منظمات المجتمع المدني في العمل السياسي (الحزبي) لا بدعم المرشحين ولا الأحزاب السياسية.

ثالثا، مكونات المجتمع المدني:

تنشأ مؤسسات المجتمع المدني نتيجة تفاعل العلاقات بين البشر في مكان وزمان معينين، محورها الأساسي أنماط متباينة من التضامنات الخاصة، وإن المؤسسة هي حجر الزاوية في بناء المجتمع المدني المحكوم بالقوانين والمستند على عدد من الأسس الجوهرية. وكما اختلف الكتاب في تحديد مفهوم المجتمع

[1]- وفاء معاوي، مرجع سابق، ص.ص.147-148.

[2]- سعد الدين إبراهيم، **المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي**، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، القاهرة، 1995، ص.ص.12-13.

المدني اختلفوا في تحديد مكوناته أو التشكيلات التي يضمها اختلفت في مدى اتساع وضيق مؤسسات المجتمع المدني.

إن موضوع المجتمع المدني من المواضيع المعقدة في علم الاجتماع، وسبب ذلك يرجع إلى صعوبة وضع تعريف محدد متفق عليه للمجتمع المدني ومكوناته. فهو يشمل أنواع مختلفة وغير محددة، وأسباب هذا الاختلاف والتنوع يعود إلى:[1]

- المجتمع المدني يعكس البنيات الاجتماعية والاقتصادية والمنازعات الإيديولوجية، وبالتالي فهي تختلف باختلاف ظروف كل بلد ومشاكله، مثلا البلد الذي يعاني من الهجرة الكبيرة إليه تنشأ تجمعات مختلفة بين المهاجرين على أساس إقليمي أو جغرافي أو ديني، مشاكل عامة مثل النشاط الاقتصادي والمهني، مشاكل خاصة مثل الدين والطوائف الدينية المختلفة وسلوكها تجاه السلطة. كذلك الحروب والنكبات يخلق مشاكل وأوضاع خاصة؛
- اختلاف وجهة نظر الفقهاء أو المتخصصين بهذا الموضوع، بل اختلاف رأي الفقيه الواحد من فترة إلى أخرى مع مزيد من الدراسة والبحث. وكمثال على اختلاف وجهات نظر الفقهاء تقسم بريطانيا المجتمع المدني إلى نوعين:

الأول: جماعة الحماية، وهي الجماعات التي تشكل لحماية مصالح أعضائها، مثل اتحاد التجارة، والاتحاد الوطني للمزارعين، والجمعيات المهنية مثل جمعيات المحامين والأطباء ورابطة الصناعة وغيرها.

الثاني: جماعات الأفكار والمبادئ، تتشكل من أجل الدفاع عن فكرة معينة أو وجهة نظر خاصة، مثل جمعيات الرفق بالحيوان.

وقد قسم الفقيه "مينو" المجتمع المدني إلى نوعين:

النوع الأول: جماعات تدافع عن مصالح مادية أو أدبية: مثل جماعات الأعمال والكنائس، جماعات الدفاع عن فئة اجتماعية معينة لتحسين أوضاعها، جماعة الدفاع عن أفكار معينة أو تطويرها، ومحاولة التأثير على السلطة من أجل إنجاحها.

[1]– فاروق حميدشي، **الجماعات الضاغطة، ديوان المطبوعات الجامعية**، الجزائر، 1998، ص. ص. 59-64.

النوع الثاني: جماعات تدافع عن نزعات ايديولوجية، وهي جماعات يتركز نشاطها وسعيها للاستيلاء على السلطة، مثل الأحزاب السياسية، الحركات السياسية، حركات المقاومة ضد الاستعمار.

ومن خلال التصنيف المذكور، يمكن ملاحظة صعوبة وضع معايير دقيقة للتمييز بين تكوينات المجتمع المدني.

إن ما سبق لم يمنع من محاولة صياغة تعريف لمكونات المجتمع المدني. "مؤسسات المجتمع المدني هي أي كيان مجتمعي منظم يقوم على العضوية المنتظمة تبعا للغرض العام أو المهنة أو العمل التطوعي، ولا تستند فيه العضوية على عوامل الوراثة وروابط الدم والولاءات الأولية مثل الأسرة والعشيرة والطائفة والقبيلة، وأهم مكونات المجتمع المدني هي النقابات المهنية، النقابات العمالية، الحركات الاجتماعية، الجمعيات الأهلية، نوادي أعضاء هيئة تدريس الجامعات، النوادي الرياضية والاجتماعية، مراكز الشباب والاتحادات الطلابية، الفرق التجارية والصناعية، وجمعيات رجال الأعمال، المنظمات غير الحكومية الدفاعية والتنموية مثل مراكز حقوق الإنسان والمرأة والتنمية والبيئة وغيرها، الصحافة الحرة وأجهزة الإعلان والنشر غير التابعة للدولة، ويثور اختلاف بين المهتمين القائمين على العمل المدني والعام حول اعتبار الأحزاب السياسية من مكونات المجتمع المدني من عدمه".[1]

إن هذا التعريف الموسع ركز على ضرورة توافر أركان المجتمع المدني في مؤسساته، كما ذكر الكثير من مكوناته، وأشار إلى الاختلاف حول الأحزاب السياسية. وإن تعاريف المجتمع المدني السابقة هي الأخرى أشارت إلى بعض مكونات المجتمع المدني، أو إلى مجالات نشاطها اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، سياسية، علمية، دينية، أو خيرية ...

وإن هناك وجهة نظر أخرى في تعريف وتحديد مكونات المجتمع المدني تمت الإشارة إليها في تعريف المجتمع المدني وهي المفهوم الضيق والمفهوم المتسع. المفهوم الضيق لا يستوعب سوى مظاهر الحداثة والتمدن، وبالتالي هو ذلك الإطار الذي تنتظم فيه فعاليات القوى الحديثة (السياسية والاقتصادية والثقافية)، ومن ثم استبعاد القبيلة والعشيرة والأسرة بجميع قيمها وأفكارها وتقاليدها وسلوكياتها. أما المفهوم المتسع؛ فهو يشمل جميع البنى والمؤسسات المجتمعية التقليدية منها والحديثة.

[1]– عبد الوهاب راغب الراعي، مرجع سابق، ص.46.

المفهوم التقليدي للمجتمع المدني يعكس خصوصية بعض الأقطار ومنها العربية فهي متصلة بتكوينات اجتماعية ذات امتدادات مناطقية أو عائلية أو قبلية أو طائفية، حيث يولد الفرد وهو منتمي إليها ولا يستطيع الانسحاب منها، وعلى هذا فهي تكوينات أولية. إن بعض المفكرين رفض إدماج التكوينات التقليدية بسبب أنها تعيق وتعارض الديمقراطية التي تقوم على أساس التنوع والتعدد والحرية وتمنع الهيمنة والاستبداد وأي وجه من أوجه القسر، فيما بعض المفكرين يذهب إلى إمكانية قبول التنظيمات التقليدية إذا لم تكن إقصائية وفئوية يميز فيها بين المواطنين.

المفهوم الحديث للمجتمع المدني هو "مجتمع المدن وأن مؤسساته هي تلك التي ينشؤها الناس فيما بينهم في المدينة لتنظيم حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فهي إذن مؤسسات إدارية أو شبه إدارية".[1] وعلى هذا فإن مؤسسات المجتمع المدني حسب المفهوم الحديث تتمثل في النقابات والجمعيات المهنية، والأحزاب ...، واستبعاد كل ما هو تقليدي. والمجتمع المدني بهذا مرتبط بالتجربة الغربية، فيها ينادي بعض المفكرين العرب بطرح فكرة بديلة ترتبط بخصوصيات المنطقة العربية.

وعلى العموم يصعب الإحاطة بتصنيف مكونات المجتمع المدني، واعتبر "عبد الحميد الأنصاري" وبعض الباحثين أن المهم في مفهوم المجتمع المدني ليس تكويناته بل بالدرجة الأولى القيم التي تقوم عليها هذه التكوينات من قبول الاختلاف واحترام حق الآخرين في تكوين منظمات تحقق مصالحهم وتحميها وتدافع عنها، والالتزام في إدارة الخلاف بالوسائل السلمية وسيادة قيم الاحترام والتسامح والتعاون والتكافل والتنافس الشريف.

رابعا، أهمية المجتمع المدني :

لقد أصبح المجتمع المدني كفاعل عالمي وحظي بمزيد من الاهتمام في دول العالم كافة. شهد عقد التسعينات تزايد في الاهتمام البحثي بموضوع المجتمع المدني، وقد جاء هذا الاهتمام مواكبا لتطور أدوار ومسؤوليات هذا القطاع الذي يعكس مبادرات المواطنين سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية، وقد أسهمت عدة متغيرات في تزايد هذا الاهتمام:[2]

- التحول الديمقراطي والمطالبة بمشاركة المواطن أدى إلى تقوية المجتمع المدني؛

[1]– عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص.101.

[2]– أماني قنديل، **مؤسسات المجتمع المدني قياس الفاعلية ودراسة حالات**، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2005، ص.14.

- التحول الاقتصادي نحو نظام السوق والأخذ بسياسات إعادة الهيكلة الاقتصادية أدى إلى تصعيد أدوار المجتمع المدني؛
- دعم مؤسسات التمويل العالمية المجتمع المدني كونه فاعل أساسي ذو آليات متعددة ومختلفة؛
- المتغيرات العالمية السياسية والاقتصادية دفعت إلى تشكيل خطاب يؤكد على الحريات وقيمة المبادرات التطوعية والمشاركة في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أما في الدول العربية فقد طرح الخطاب السياسي العالمي لقيمة المجتمع المدني وشراكته في تحقيق غايات التنمية البشرية، طرح خطابا سياسيا عربيا لأول مرة مفهوم المجتمع المدني والتوقعات من مشاركاته وشراكته، وصاحب هذا الخطاب تعديلات تشريعية وقوانين جديدة تنظم المجتمع المدني في كل من الجزائر، مصر، اليمن، البحرين، فلسطين، وفي دول عربية أخرى ضغوط شعبية وبرلمانية لتعديل التشريعات (لبنان، الأردن، دول الخليج).[1]

وعموما، يمكن القول أن أسباب تزايد الاهتمام بالمجتمع المدني في الدول العربية ترجع إلى محاولة تقليد ومسايرة الغرب، انطلاقا من الدور الفعال الذي لعبه المجتمع المدني في تطوير المجتمعات الغربية، وكذا إلى تقلص دور الدولة في القرن الواحد والعشرين، وتنامي الدعوة لتطوير وتقوية منظمات المجتمع المدني كشريك ثالث إلى جانب القطاع الخاص لمشاركة الدولة في مهمتها.

إن العوامل السابقة أدت إلى زيادة أهمية المجتمع المدني، وهناك عوامل تنبع من المجتمع المدني ذاته توضح أهميته، وأهمها:

- المجتمع المدني يشكل رأس مال اجتماعي* للمجتمع، ويعد شريك أساسي في المساهمة في مجال التنمية، حيث أنها لم تعد مسؤولية الحكومة وحدها، بل تم التركيز على نقل العديد من الأدوار للقطاع التطوعي، إضافة إلى مشاركة القطاع الخاص في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك أصبح المجتمع المدني شريكا فعالا للقطاع الحكومي في تقديم العديد من الخدمات.[2]

[1]– أماني قنديل، مرجع سابق، ص. 15.

*– رأس المال الاجتماعي هو عدد ونوعية تنظيمات المجتمع المدني في أي منطقة مقارنة بعدد السكان فيها.

[2]– وفاء معاوي، مرجع سابق، ص.160.

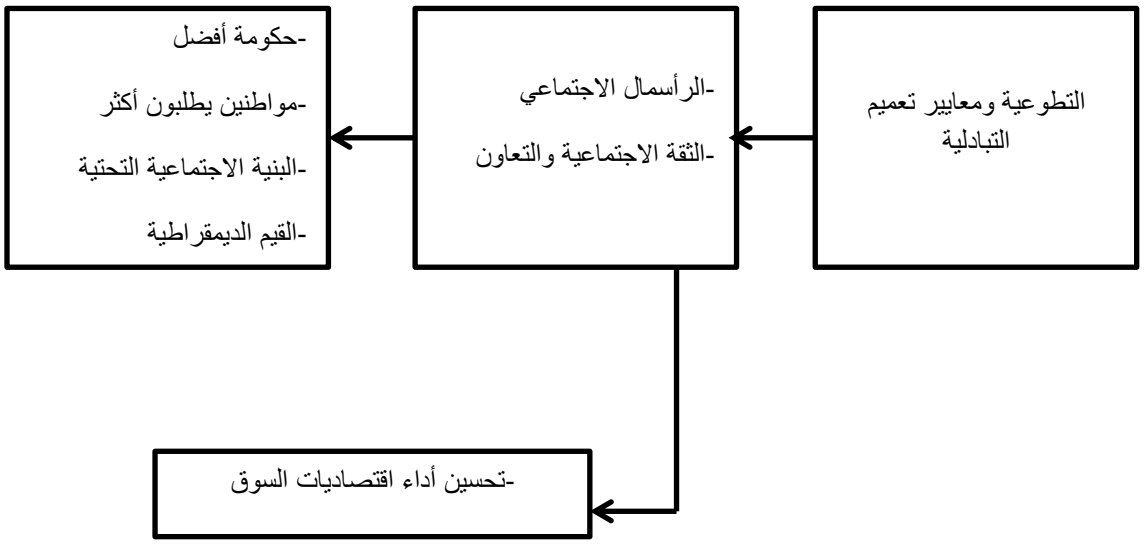
- قدرة المجتمع المدني على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وفي كل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية، وذلك من خلال إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتعمل في تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة والحصول على حق الدخول للموارد العامة. وبشكل خاص للفئات الفقيرة.[1]
- مؤسسات المجتمع المدني تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيدا للحكومة، من خلال علاقاتها بين الأفراد والحكومة وأيضا تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية، عن طريق التأثير على السياسات العامة وحمل المواطنين على المشاركة في الشأن العام، وتعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع، وتنشئة أعضائها على مبادئ الديمقراطية. كما تستطيع مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطنين.[2] والعمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وحماية المواطنين من تعسف السلطة، وتربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية، وذلك باكتساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر. والاختلاف، ومساءلة القيادات، والمشاركة في الانتخابات، والتعبير الحر عن الرأي.
- إن وجود المجتمع المدني ومستوى تمكين منظماته، هو مؤشر هام وبالغ الأهمية بالنسبة للحكم الراشد، فمؤسسات المجتمع المدني تعزز من المشاركة في الشؤون العامة، وتعمل على زيادة الشفافية داخل النظام السياسي، وتقوي من حكم القانون والمساءلة، فضلا عن أنه يساهم في صنع السياسات الخاصة بالشؤون العامة للمجتمع، وتعزز هذا من خلال أعمال الأكاديمي الأمريكي "روبرت بوتنام" الذي توصل من خلال أبحاثه إلى ما يلي:[3]
- الحكومة الرشيدة تتحقق بواسطة قطاع تطوعي صحي، والشكل رقم (09) يوضح ذلك:

[1]– يوسف أزروال، مرجع سابق ، ص.ص.85–86.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي والتنمية المحلية**، مرجع سابق ، ص.ص.27–28.

[3]– يوسف أزروال، مرجع سابق، ص. 87–88.

الشكل رقم (09): التطوعية الصحية والحكم الراشد



المصدر: يوسف أزروال، **الحكم الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص.87.

- أهمية بناء قدرات الحكم الراشد، ذلك لأن أي إستراتيجية لبناء القدرة الذاتية لابد أن تحتوي على معايير قوية تستهدف تقوية التطوعية، بمعنى آخر أي مجتمع لا تتوفر به تقاليد تطوعية ربما يأخذ العديد من السنوات لبناء الظروف اللازمة لديمقراطية قوية.
- الأهمية المتزايدة لمنظمات المجتمع المدني في المجال التنموي، يبرزه الاهتمام الذي عرفته في السنوات الأخيرة، خاصة وأن أحد الشعارات التي يتم تسويقها في ظل العولمة هو شعار التنمية المستدامة، حيث تم التأكيد على ضرورة إسناد تكوينات المجتمع المدني أدوارا تنموية رائدة لمواجهة التخلف لا سيما في ظل عجز العمل الحكومي عن إنجاز وتحقيق العديد من المشاريع التنموية.[1]

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث أن المجتمع المدني قديم النشأة، ترجع أصوله إلى الفكر اليوناني الإغريقي، وتطور مع تطور الفكر الغربي. وفي الوطن العربي يوصف بأنه جزء من التراث الاستعماري، ويحاول العرب تكييفه مع واقعهم؛ لكن أغفلوا أن ثقافة المجتمع المدني متجذرة في المجتمع العربي الإسلامي. مفهوم المجتمع المدني متطور بتطور المجتمع ومكوناته، وهو مرتبط بالشأن العام ومتميز عن الدولة، يتكون بالإرادة الحرة، ويشمل المجتمع المدني على العديد من التنظيمات غير

[1]– وفاء معاوي، مرجع سابق، ص.161.

الربحية، وقد اختلف الباحثين في مداها ضيقا واتساعا. يتميز المجتمع المدني بخصائص أهمها القدرة على التكيف الزمني والجيلي والوظيفي، والاستقلالية المالية والتنظيمية وخاصية التعقيد لتعدد المستويات والانتشار الجغرافي، وكذا التجانس التي تفرض عدم وجود صراعات. يقوم المجتمع المدني على مجموعة أركان يصعب توافرها جميعا في منظمة مجتمع مدني، أولها الركن التطوعي وينبع من الفعل الإرادي الحر والمشاركة الطوعية، والركن التنظيمي فهي مؤسسة تنشأ لتنظيم مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وركن الاستقلالية وكذا الركن الأخلاقي والسلوكي. مكونات المجتمع المدني حظيت بنصيب كبير من الدراسة والاختلاف، يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى العديد من المكونات، يشترك فيها توافر معايير وأركان المجتمع المدني، ينشئها الأشخاص لغرض نصرة القضايا المشتركة. صعوبة وضرورة تحديد مكونات المجتمع المدني بدقة تنبع من أهمية المجتمع المدني باعتباره يشكل رأس مال اجتماعي، ويعد شريك أساسي في المساهمة في مجال التنمية من خلال مشاركته للحكومة والقطاع الخاص في هذا المجال، وذلك لقدرته على تأطير المواطنين للعمل التشاركي العام والوصول إلى حكومة رشيدة.

المبحث الثاني: مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية

إن تحديد مكونات المجتمع المدني يساهم في إثراء الدور الذي يقوم به، حيث أصبح ينظر إليه على أنه فاعل أساسي إلى جوانب الفواعل الأخرى التي تساهم في التنمية والتنمية المحلية. تتوقف فعالية مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية التنمية على تحديد مسؤولياتها وأدوار كل منها.

المطلب الأول: مسؤوليات المجتمع المدني

إن أدوار مؤسسات المجتمع المدني ترتبط إلى حد ما بطبيعة النظام السياسي المتبنى؛ فإذا كان النظام يقوم على أسس ديمقراطية وقواعدها يتوفر مناخ ملائم لنشاط المجتمع المدني ويقوم بأدوار حيوته، والعكس صحيح. وعموما هناك عدة نظريات تفسر دور المجتمع المدني، تسهل تحديد وظائفه وعلاقته بالتنمية.

أولا، النظريات المفسرة لدور المجتمع المدني:

طرحت الأدبيات الغربية عدة نظريات تهدف إلى تفسير دور المجتمع المدني ودوره في المجالات الاجتماعية والاقتصادية في الدول، وبمعنى آخر هذه النظريات تحدد اقترابات لفهم العلاقة بين المجتمع

المدني والدولة من جهة، والعلاقة بين الفواعل الثلاثة فيما بينها الدولة والسوق والمجتمع المدني. تقسم هذه النظريات إلى كلاسيكية وحديثة.

1- النظريات الكلاسيكية:[1]

أن أهم النظريات الكلاسيكية نظرية السلم الامتدادي لـ "لسيدني ويب" تقوم على مجموعة من الافتراضات تحمّل الدولة المسؤولية الأكبر لما تملكه من سلطة وموارد للمحافظة على الحد الأدنى لمستوى المعيشة، وأن جهود منظمات المجتمع المدني يجب أن تنصب على سد الثغرات الناتجة عن قلة موارد وإمكانيات الدولة، وبذلك تكون هناك شراكة في المسؤولية الاجتماعية بين ما هو حكومي ماهو مدني تطوعي، والعلاقة بينهما رأسية تراكمية، ودور الدولة يستكمل بدور منظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات.

- **نظرية الأعمدة المتوازنة**، نادى بها جراي بنيامين كيركمان، حيث لاحظ أن الكثير من الحكومات تتعهد أمام شعوبها بالكثير، ثم لا تستطيع الوفاء بذلك في الواقع. وترى هذه النظرية أنه في سعي المجتمع المدني لتحقيق الرفاهية ينبغي وجود شراكة بين الحكومة من كلا الجهتين الحكومة والمجتمع المدني، وعلى هذا سميث هذه النظرية بنظرية الأعمدة المتوازنة لأن الجهود المتوازنة لا تتعارض ولا تتقاطع فيحدث التداخل والتكرار؛
- **نظرية إخفاق الدولة وإخفاق السوق**، مرتبطة بالاقتصاد الرأسمالي، مجتمع متنوع غير متجانس، واحتياجات المجتمع متنوعة، المجتمع المدني ينشط في مواجهة سوق رأسمالي متوحش وحكومة لا توفر السلع والخدمات العامة لمواجهة الاحتياجات، ويتوجه المجتمع المدني بمنظمات غير الربحية نحو إشباع الحاجات؛
- **نظرية الثقة**، تركز على بعد يرتبط بتنامي المسئولية المجتمعية، وعدم ثقة في سلع وخدمات كل من القطاع الخاص والحكومة سواء في جودتها ونوعيتها وأسعارها، فيحدث إقبال مجتمعي على سلع وخدمات يقدمها قطاع المجتمع المدني باعتباره غير هادف للربح وهذا يؤثر إيجابا على قطاع المجتمع المدني ويؤدي إلى تطويره.

[1]- جهيدة شاوش أخوان، **واقع المجتمع المدني في الجزائر: دراسة ميدانية لجمعيات مدينة بسكرة أنموذجا**، أطروحة الدكتوراه غير منشورة، كلية علم الاجتماع ، جامعة بسكرة، 2015، ص. ص. 66-67.

- **نظرية دولة الرفاه،** عقب الأزمة الاقتصادية العالمية 1929، وتحت تأثير دعوة "لينز" إلى تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لإنقاذ النظام الرأسمالي، تحملت الدولة عبء تقديم خدمات اجتماعية متعددة. هذا الوضع قلل من اتساع وزيادة منظمات المجتمع المدني في تلك الفترة، انتقدت هذه النظرية لأنها سببت نشوء الاتكالية وعدم الشرعية والفقر على المدى البعيد. وحين بدأت أزمة النظام الرأسمالي وعرفت بأزمة دولة الرفاه في منتصف السبعينات، بدأت الكثير من الدول مثل بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية في التراجع عن دولة الرفاه، بدأت حركة تشجيع وتأسيس منظمات المجتمع المدني على تقديم خدمات اجتماعية للمواطنين، لكن هذا التشجيع أخذ رؤى مختلفة.

وما يمكن ملاحظته أن أغلب النظريات السابقة اعتبرت دور منظمات المجتمع المدني دورا تكميليا في معالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية وغيرها.

2- المقاربات الحديثة:[1]

شهدت التسعينات من القرن العشرين زحف العولمة وهيمنتها في مجالاتها المختلفة سواء السياسية أو الاقتصادية أو في مظاهرها التكنولوجية وما صاحبها من ثورة المعلومات والاتصالات، أدت إلى سقوط نماذج قديمة في السياسة وعلم الاقتصاد والاجتماع وغيرها، وإلى تصاعد تدريجي لحركة نقدية جديدة تسعى إلى تجديد الفكر ومحاولة التأصيل النظري والمنهجي للظواهر الاجتماعية والسياسية من خلال اقترابات جديدة، ومنها التأكيد على أهمية على أهمية المجتمع المدني كفاعل رئيسي في البرامج التنموية إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، من خلال مدخلي "الشراكة"-partneship والحوكمة-gouvernance، حيث شهد العقد الأخير من القرن العشرين انتشارا واسعا في استخدام هذه المفاهيم وطرحها كمقاربات جديدة لتحقيق التنمية خاصة في الدول النامية التي عجزت حكوماتها عن تحقيق تنمية مجتمعاتها، الأمر الذي دفع العلماء والباحثين إلى أن أفضل السبل فتح المجال أمام القطاع الخاص والمجتمع المدني للمساهمة في العملية التنموية.

[1]- أماني قنديل، "**أي دور يلعبه المجتمع المدني": قراءة في الواقع والأدبيات،** ص. ص. 13-14، تم الاطلاع 2020/12/12.
http:// www.chabakaegypt.org

- **اقتراب الشراكة:**

طرح مفهوم الشراكة في التسعينات في عدة مؤتمرات وندوات وأعمال أكاديمية، وفي إعلان الأمم المتحدة لوثيقة الأهداف الإنمائية، وأكدت على مبدأ الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص لأجل تحقيق الأهداف. تم وضع الإطار المؤسسي للشراكة بوصفها آلية لا غنى عنها في السعي لتحقيق التنمية الإنسانية، خاصة وأن العمل التنموي ينطوي على الكثير من التحديات يتطلب تعاونا متواصلا يشمل الإفصاح عن المعلومات، حوار السياسات والمشاورات بشأن الاستراتيجيات والتعاون على مستوى العلميات العمليات والشراكات المؤسسة. وعليه اقتراب الشراكة اقتراب تنموي يستند على اعتبار التكامل والتنسيق، حيث يقدم كل طرف ما يمتلكه من إمكانيات بشرية ومادية وفنية أو جانب منها من أجل تحقيق الأهداف المشتركة.

- **مقاربة الحوكمة:**

مفهوم الحوكمة كمفهوم معاصر صاغته المؤسسات الدولية في العقد الأخير من القرن العشرين، وساهم في بلورته المنظمات الدولية التي تدعم سياسات وبرامج التنمية، وفي السنوات الأخيرة تم استخدام مصطلح الحوكمة ضمن مجموعة من السياسات الإصلاحية التي أقرتها المؤسسات المانحة مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ودول الغرب لحث الدول النامية لعمل إصلاحات سياسية واقتصادية، وهذا بعد عجزها عن تحقيق المتطلبات المجتمعية (التنمية من أعلى). الحوكمة مقاربة جديدة للتنمية تهتم بالجوانب السياسية والمؤسساتية، مفهوم الحوكمة من المفاهيم التي لم يتم ضبط مضامينها، ولكنه على العموم مرتبط بكيفية إدارة الدول والحكومات للشأن العام، وكذا مجموعة من المفاهيم مثل التنمية، مفهوم المواطنة، مفهوم المجتمع المدني، مفهوم الحق والقانون. وإن الأدبيات المعاصرة تؤكد على الدور المهم الذي تلعبه مقاربة الحوكمة في التأثير على التنمية، وذلك من خلال تحديد الأطراف والفواعل المختلفة وتوزيع السلطات التنموية بينهم وآليات مشاركتهم ومساءلتهم. وبذلك يتضح أن هدف الحوكمة هو محاولة تجاوز معوقات الحكم وخلق ديناميكيات تفاعلية بين الدولة والمجتمع، تقوم على التعاون والتنسيق بين مختلف الفواعل التنموية بما يمكن المواطنين من المشاركة في صنع القرارات العامة التي تهمهم.

وما يمكن ملاحظته أن المقاربات الحديثة ركزت على دور المجتمع المدني على أساس سياسي وطبيعة العلاقة بين المجتمع المدني والفواعل الأخرى بما يؤدي إلى الاستقرار.

ثانيا، وظائف المجتمع المدني:

إن تعدد معاني المجتمع المدني تعكس تعدد وظائفه والتي يصعب حصرها، وعلى العموم من الوظائف والأدوار التي تختص بها منظمات المجتمع المدني ما يلي:[1]

1- **وظيفة تجميع المصالح**، منظمات المجتمع المدني تقوم ببلورة مواقف جماعية من القضايا والتحديات التي تواجه أعضاءها، وتمكنهم من التحرك جماعيا لحل مشاكلهم وضمان مصالحهم، وهي الوظيفة التي تمارس بصفة عامة من قبل العديد من المنظمات الحقوقية والدفاعية.

2- **وظيفة قسم وحل الصراعات:** تعمل منظمات المجتمع المدني على حل النزاعات الداخلية بين أعضائها بوسائل ودية دون اللجوء إلى الدولة وأجهزتها البيروقراطية، وذلك تجنبا للمشقة وتوفير الوقت، وبذلك تسهم منظمات المجتمع المدني في توفير وتقوية أسس التضامن الجماعي فيما بينهم.

3- **زيادة الثروة وتحسين الأوضاع:** بمعنى القدرة على توفير الفرص لممارسة نشاط يؤدي إلى زيادة الدخل، مثل المشروعات التي تنفذها المنظمات غير الربحية الناشطة في الميدان التجاري بما يخدم الجانب الاقتصادي للدولة، وأيضا مشاريع التدريب المهني التي تقوم بها النقابات العمالية والمهنية لزيادة مهارات أعضائها مما يمكنهم من تحسين شروط عملهم وزيادة دخولهم.

4- **إفراز القيادة الجديدة:** المجتمع المدني يحتاج لمواصلة تقدمه الدائم لإعداد قيادات جديدة، حيث أن منظماته مخزون للقيادات ومصدر متجدد لإمداد المجتمع بها، وذلك بجذبها المواطنين إلى عضويتها وتمكينهم من اكتشاف قدراتهم، وتوفر لهم سبل ممارسة القيادة، وتقدم لهم الخبرة الضرورية لممارسة هذه المسئولية.

5- **إشاعة ثقافة مدنية ديمقراطية:** وهي من أهم وظائف منظمات المجتمع المدني إشاعة ثقافة مدنية تكرس في المجتمع احترام قيم العمل الطوعي والعمل الجماعي، وقبول الاختلاف والتنوع، وإدارة الخلاف بطرق سلمية في إطار قيم الاحترام والتسامح والتعاون والصراع السلمي. مع الالتزام بالمحاسبة والشفافية، وما يترتب على ذلك من تأكيد المبادرة الذاتية وثقافة بناء المؤسسات.

---

[1]- مؤيد جبير و سعود أحمد ريحان، **المجتمع المدني في الوطن العربي الواقع والتحديات**، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 04، 2011، ص.281.

إذن، منظمات المجتمع المدني تعمل على تحقيق النظام والانضباط في المجتمع بها تحقق من ديمقراطية وتنشئة اجتماعية وسياسية للمجتمع المدني، ما يؤدي إلى إسهام الأخير في عملية إعادة بناء المجتمع على أسس المشاركة مع الآخرين، الوفاء بالحاجيات وحماية الحقوق، وحفاظ منظمات المجتمع المدني على دورها كوسيط بين الحكام والجماهير لنقل أهداف ورغبات الحكومة والمواطنين بطريقة سليمة، وبما يسهل ملء الفراغ في حالة غياب الدولة أو انسحابها، وتحرك منظمات المجتمع المدني لإشباع الحاجات التي تخلت عنها الحكومة بسبب الأزمات والعجز، وهذا بما يضمن توفير الخدمات الخيرية والاجتماعية لمساعدة الفئات الضعيفة التي توجد على هامش المجتمع. قيام منظمات المجتمع المدني بكل الوظائف السابقة تعكس دورها التنموي؛ فهي شريك للدور الحكومي في إعداد وتنفيذ برامج وخطط التنمية.

ثالثا، علاقة المجتمع المدني بالتنمية:

لقد أصبحت التنمية في مفهومها الحديث تهدف إلى إحداث تحولات هيكلية واقتصادية واجتماعية، وأصبح من الضروري دعم آليات المشاركة وترسيخ ثقافتها في المجتمع من أجل إحداث التنمية؛ فالمشاركة تعتبر من أكثر العناصر أهمية بغية الوصول إلى تنمية المجتمع المحلي. فالتنمية في حد ذاتها مفهوم ديمقراطي في جميع مجالاتها ومستوياتها سواء المحلية أو الوطنية، فأحد مؤشرات الديمقراطية في التنمية هو حق المشاركة من قبل كل أفراد المجتمع والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية.

وفي ظل التنامي الذي تشهده منظمات المجتمع المدني وتنوع أنشطتها لتشمل جميع مجالات الحياة بغية تحقيق أهداف مشتركة، وعلى رأس هذه الأنشطة ضرورة قيام المجتمع المدني بدور فاعل في عملية التنمية، جنبا إلى جنب مع الحكومة والقطاع الخاص، بعدما كان الفكر التنموي يعترف فقط بوجود اثنين من الجهات الفاعلة وهما الدولة والسوق.

منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي عرفت دراسات الإسهام التنموي للمجتمع المدني اهتمام واسع النطاق، وذلك من خلال العديد من الطروحات الأكاديمية والخطابات والمؤتمرات العالمية التي عقدتها الأمم المتحدة بشأن قضايا وأهداف التنمية، والتي أكدت من خلالها على أهمية مشاركة المجتمع المدني

كفاعل أساسي من فواعل التغيير والتقدم في المجتمع، وأصبح ينظر الآن إلى منظمات المجتمع المدني آلية أساسية لتفعيل المشاركة الشعبية في التنمية.[1]

إن مع تناقص دور الدولة بدأ يتنامى دور منظمات المجتمع المدني في تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، وأصبح فاعلا أساسيا في التنمية، فهو يساهم في العملية التنموية من خلال قيامه بالأدوار التي لا تقوم بها الدولة، ومن دلائل أهمية الدور التنموي لمنظمات المجتمع المدني مشاركتها في المؤتمرات العالمية المهتمة بالتنمية مثل مؤتمر السكان والتنمية 1994، ومؤتمر التعليم للجميع 2000 دكار، ....، وغيرها. وكذا حركة النمو المتزايد المتنامي لمنظمات المجتمع المدني على الساحة، ويضاف إلى ذلك تنوع أنشطة هذه المنظمات واقتراب البعض منها وفقا للكثير من الدراسات في اتجاه قضايا التنمية والتمكين، ومن هنا جاء الطرح بحقها في المشاركة في التنمية، والثقة المتزايدة التي أضحت توليها المنظمات الدولية والحكومات لمنظمات المجتمع المدني في تنمية وتمكين الفئات اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا.[2]

لقد أصبح المجتمع المدني بفعل ما سبق ذكره، وبفضل الدراسات المستمرة التي تؤكد أن المجتمع المدني القوي يساعد على حل المشاكل ويشجع على المبادرات ويقلل من التدخل المفرط من قبل الدولة؛ وبالتالي يساهم في تعزيز التنمية بحكم امتلاكه للتجربة والابتكار مع الأفكار والنهج البديلة للتنمية الجديدة والتقدمية للمشاركة والتمكين من طرف نشطاء تنمويين جعلوا من التنمية مصطلحا لصيقا بالمجتمع المدني، بل وأصبح المجتمع المدني التنموي هو المجتمع الذي يتكون من منظمات من الناس أنفسهم وبواسطتهم ومن أجلهم.

المطلب الثاني: الشراكة بين الإدارة المحلية والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأعمال، والنقابات المهنية والعمالية، والمنظمات الفكرية.

تزداد أهمية منظمات المجتمع المدني بازدياد حاجة المواطنين للخدمات نتيجة للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، فهي ترتبط ارتباطا وثيقا بالتقدم الحضاري للمواطنين وسعيهم الحثيث لتحقيق التنمية

[1]– أماني قنديل، "**دور المنظمات غير الحكومية في التنمية**"، تم الاطلاع يوم: 2020/09/29
http://www.albayan.ae/one-world

[2]– أماني قنديل، **قراءة نقدية في استراتيجيات المرأة في مواجهة العنف ما بين المأمول والواقع**، ورقة بحثية مقدمة في المؤتمر السادس لمنظمة المرأة العربية"، دور النساء في الدول العربية ومسارات الإصلاح والتغيير، القاهرة، 13-14 ديسمبر 2016، ص.23.

الاقتصادية والاجتماعية، ومشاركتهم الإيجابية للجهود الحكومية في التنمية. ومن خلال أدوار المجتمع المدني تتجلى أهمية وضرورة منظمات المجتمع المدني لكل المجتمعات النامية منها والمتطورة، على المستوى الوطني أو المحلي. ويعد تكوين المواطنين لهذه المنظمات خاصة على المستوى المحلي دلالة على وعي المواطنين ومسؤوليتهم تجاه مجتمعهم الذين يعيشون فيه ويسعون إلى تطويره.

إن منظمات المجتمع المدني التنموية هي التي تستهدف توسيع خيارات الإنسان من خلال التعليم والتدريب والتأهيل لتوفير فرص عمل تستهدف الاعتماد على ذاتهم لتحسين نوعية حياتهم، فهذه المنظمات تسعى إلى تمكين الإنسان من خيارات التنمية.

سبق التوصل إلى وجود صعوبة في تحديد مكونات المجتمع المدني نظرا لتعددها وتنوعها وتداخلها، لكن دواعي الدراسة تفرض معرفة الدور التنموي لمنظمات المجتمع المدني. وقد حددت الموسوعة العربية للمجتمع المدني جملة مكونات المجتمع المدني كما يلي: المنظمات غير الحكومية، المنظمات الحقوقية والدفاعية، منظمات الأعمال، الجماعات المهنية (النقابات العمالية)، الاتحادات العمالية، والمنظمات الفكرية، وهي مكونات اتفق حولها.

أولا: المنظمات غير الحكومية

تم إدراج المنظمات غير الحكومية في المجتمع المدني نظرا للدور الذي تلعبه في التنمية المحلية، والمشاركة في المشاريع على المستوى المحلي والوطني والإقليمي، من خلال تدعيم وتنسيق نشاطاتها مع مؤسسات غير حكومية دولية.[1]

1- ماهية المنظمات غير الحكومية:

إن هناك مسمّيات عديدة للمنظمات غير الحكومية منها المنظمات التي لا تهدف إلى الربح وهو المفهوم السائد في الولايات المتحدة، وتسمى بمنظمات الهدف العام أو الصالح العام، وهو مفهوم سائد في بعض دول أوروبا الغربية وبعض دول أوروبا الشرقية. ويطلق عليها الجمعيات الأهلية أو التطوعية أو الخيرية في الدول العربية بصفة عامة.[2]

[1]- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.84.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.249.

لا يوجد تعريف محدد لمصطلح منظمة غير حكومية من بين النصوص القانونية التي تشير لتأسيس هذه المنظمات، بل توجد تشريعات قانونية متعددة تنص على الإجراءات المطلوبة للحصول على تصريح أو إذن عمل لهذه المنظمات، وقانون آخر يختص بطرق وإجراءات تأسيسها، وقد يتضمن القانون تحديد العلاقة بين هذه المنظمات والدولة وجملة من الأهداف.[1]

ورغم صعوبة صياغة تعريف محدد إلا أن "رشاد أحمد عبد اللطيف" عرفها بقوله: "المنظمات غير الحكومية هي تلك المنظمات التي تقوم على الجهود التطوعية لجماعات من الأفراد المهتمين بالخدمة العامة يقومون بتنظيمها وإدارتها في إطار النظام العام والقوانين والتشريعات التي تنظم العمل الاجتماعي التطوعي".[2] بمعنى أنها منظمات لا تهدف إلى الربح، وتعتمد على الموارد المرصودة من قبل أفراد المجتمع لأغراض التنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، والتي لا تعود ملكيتها للدولة، بما أنها ليست للقطاع الخاص، فهي شكل يبرز الخصوصية الحضارية للمجتمعات عرفت المجتمعات الإسلامية هذا النوع من الملكية (الملكية الجماعية والملكيات الموقوفة والملكيات الربوية المخصصة للمنافع العامة) الذي يرتبط بتطور الجوانب المعنوية والعقائدية والأخلاقية، وقد توسع ليشمل رصد الموارد على دور التعليم، وعلى الفقراء والمساكين، وعلى العلماء وطلاب العلم، والمستشفيات والمصحات ودور الرعاية الاجتماعية ...، الأمر الذي جعلها تقوم بمهام عدد من المؤسسات الحكومية بل عدد من الوزارات المتخصصة في العصر الحاضر، وتوفر على الدولة نفقات كثيرة أصبحت تتحملها منظمات غير حكومية ليس لها حدود تمنعها من التوسع في مختلف ميادين الحياة التي تعظم المصلحة المجتمعية.[3]

وتجدر الإشارة إلى أن المنظمات غير الحكومية قد تطورت عبر أربعة أجيال لخصها KORTENS في:[4]

- منظمات الجيل الأول والتي تميزت باهتمامها بالإغاثة والرفاه؛
- منظمات الجيل الثاني وتميزت باهتمامها بتنمية المجتمعات المحلية؛
- منظمات الجيل الثالث والتي اهتمت بالمساندة التنموية؛

---

[1]– **الدراسة القومية حول تفعيل دور التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية**، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الزراعية، الخرطوم، 2001، ص.54.

[2]– رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.251.

[3]– صالح صالحي، مرجع سابق، ص.383.

[4]– **الدراسة القومية حول تفعيل دور التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية**، مرجع سابق، ص.ص.52 –53.

- منظمات الجيل الرابع والتي اهتمت بالحراك الشعبي.

هذه المنظمات متداخلة ومتشابكة، وقد توجد أهدافها جميعا في بعض الأحيان كأهداف داخل منظمة واحدة. تنمية المجتمعات المحلية لا تزال هي الأكثر أهمية بين النشاطات الرئيسية التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال التنمية.

كما أن هناك ثلاثة أنواع من التنظيمات غير الحكومية هي[1]:

- **التنظيمات غير الحكومية أجنبية أو دولية:** تتميز بأن لها تمويل خاص من المانحين وأن كوادرها تتمتع بقدر كبير من الخبرة والدراية، ولها أهدافها وبرامجها والتي قد تتوافق أو لا تتوافق أحيانا مع أهداف وبرامج حكومة البلد المضيف؛
- **التنظيمات غير الحكومية المحلية:** ويتميز بعضها بأنه يقوم بتأسيسه المستنيرون من سكان الحضر والمدن الرئيسية. وهذه المنظمات في كثير من الأحيان تعتمد في تمويلها على اشتراكات العضوية ودعم من الدولة والتبرعات والهيئات من جهات محلية أو أجنبية؛
- **التنظيمات الأهلية:** وهي تعمل على مستوى القاعدة وتمويلها لا يختلف كثيرا عن تمويل سابقتها.

2- أهمية وأهداف المنظمات غير الحكومية:

تمثل المنظمات غير الحكومية جزءا مهما من القطاع المجتمعي، وتعد منظمات ربط ووصل بين مكونات المجتمع، تسعى إلى تحقيق التنمية واحتواء مشاركة الناس لتمكينهم من القيام بدورهم في تحقيق التنمية.

إن أهمية المنظمات غير الحكومية تظهر من خلال الأدوار التي تقوم بها، مبادرات المنظمات غير الحكومية في بعض المجالات كانت أسبق من مبادرات الدولة، وسيما في بعض المجالات المتخصصة كالحماية الاجتماعية والإرشاد الصحي، كما أن هذه المبادرات قد تتلاقى مع الجهود التي تبذلها السلطات العامة وتكون متممة لها.[2] وإن ما يظهر أهمية دور المنظمات غير الحكومية الزيادة الكبيرة في أعدادها واتساع نطاق عملها ومجالات نشاطها، وأصبحت تشمل معظم الجوانب الحياتية للمجتمع. مثلا: في كندا

[1]- **الدراسة القومية حول تفعيل دور التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية**، المرجع السابق، ص. ص. 53- 54.

[2]- كمال نور الله، **اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية**، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975، ص.56.

عدد المؤسسات غير الربحية بلغ 175000 مؤسسة تقدم العديد من الخدمات العامة، وتقدر مصاريف القطاع التطوعي 90 بليون دولار سنويا، وبموجودات قيمتها 109 بليون دولار، وتشكل ما نسبته 12% من الناتج المحلي الإجمالي، وتشغّل 1.3 مليون فرد ويستفيد من خدماتها 7.5 مليون متطوع.[1]

إن الأرقام في المثال السابق تعكس أهمية المنظمات غير الحكومية في الدول المتقدمة، بل وفي دراسة أقدم قامت بها هيئة البحوث بالاتحاد الدولي للسلطات المحلية في مجال المشاركة الشعبية في الحكم المحلي، دراسة مقارنة في دول أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية من واقع تقارير تفصيلية أعدتها هذه الدّول على أساس دليل أعدته هيئة بحوث الاتحاد الدولي للسلطات المحلية، وقد نشرت نتائج هذه الدراسة في مطبوعات الاتحاد تحت عنوان:

"Studies In Comparative local Governmnt Participation, volume5, Novembre, winter 1971"

إن تقارير الدول المختلفة تعكس نوعا من التضارب حول مدى أثر المشاركة على الكفاءة، لكنها تتفق على ضرورة أن تضاعف السلطات المحلية من جهودها الرامية إلى تنمية وتحقيق مزيد من المشاركة الشعبية، كما أنها من مهام الأحزاب السياسية والتنظيمات الأخرى غير السياسية في المجتمع، ويجب أن تتضافر جهود هذه الأجهزة وتتعاون وتتكامل لتنمية المشاركة الشعبية.[2]

كما أن تقرير التنمية البشرية لعام 1993 انتهى باستنتاج هام هو أن المشاركة الشعبية لم تعد أيديولوجية غامضة، بل أصبحت ضرورة وشرطا للبقاء، وأن المنظمات غير الحكومية هي إحدى القنوات الأساسية لهذه المشاركة.[3]

تسعى المنظمات غير الحكومية إلى إشراك المواطنين في عمليات التنمية، وهي في الواقع عملية تغيير حضاري تمكّن من الوصول إلى عدة أهداف:[4]

- الإقناع بالتغيير والاهتمام به، وتخطي الحواجز السلبية والانعزالية في المجتمع، ومن ثم الاشتراك في العمل يضمن فرصة أكبر لنجاحه؛

---

[1]– يوسف أزروال، مرجع سابق، ص.84.

[2]– صبحي محرم و عمر وصفي عقيلي، **المشاركة الشعبية في الحكم المحلي**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، أكتوبر 1974، ص.ص.64– 70.

[3]– رشاد أحمد علد اللطيف، مرجع سابق، ص. 265.

[4]– مصطفى الجندي، مرجع سابق، ص.ص.143–144.

- تغير اتجاهات المواطنين نحو المشروعات الجديدة وتبنيها، فتزول تبعا لذلك ردود الفعل الضارة اجتماعيا؛
- تكوين القادة المحليين وتدريبهم على العمل وقيادة الجماهير وإعدادهم لتحمل المسؤولية وتأهيلهم للعمل في الإدارة المحلية؛
- إعداد وتوجيه الطاقات البشرية والمادية وتحويلها إلى عمل اجتماعي، بإشراك الشباب والنساء في المشروعات المحلية، طاقات لا حدود لها وأقوى بكثير من طاقات الدولة، وقد تكون هذه المشاركة وجدانية أو بالرأي أو بالمادة أو بالخدمة، ويحدث تفاعل بين هذه المشروعات، ويشعر المواطن أن هذه المشروعات هي من صنعهم وأنها ملكا لهم، فيحافظون عليها ويراقبون كيفية الانتفاع منها؛
- إن كل ما يقدمه المجتمع المحلي في هذه المشروعات من شأنه سد الفراغ في الخدمات وتوسيع قاعدتها تحقيقا لمبدأ الكفاية الاجتماعية، وأيضا من شأنه أن يقلل من نفقاتها، الأمر الذي يمكن الحكومة المركزية من توسيع قاعدة الخدمات بأقل التكاليف، وتوفير أسباب التقدم والرفاهية لأفراد المجتمع.

3- دور المنظمات غير الحكومية في التنمية المحلية:

إن المنظمات غير الحكومية تقوم بأربع وظائف أساسية في المجتمعات المعاصرة، في مجال تنسيق رغبات الأفراد وأهدافهم، وتتعاون مع الحكومات في تنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية، وتقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية مع إشراك المواطن في صنع القرارات الاجتماعية، وتعد تنمية المجتمعات المحلية هي الأكثر أهمية من بين النشاطات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية كإطار تنظيمي وقانوني.

وهناك توافق عالمي بين المشتغلين بالعلوم الاجتماعية والمهتمين بقضايا التنمية على أن التنمية الحقيقية هي التي تقوم بالتعاون والاعتماد المتبادل بين المجهودات الحكومية وغير الحكومية معا. ويتوقف نجاح هذا التفاعل على إدراك الدور المهم الذي تقوم به هذه المنظمات، كما ترتبط حيوية دورها التنموي ارتباط أساسيا بمدى رسوخ أسس الديمقراطية وقواعدها، وما يتوفر من مناخ ملائم لممارسة هذه الأدوار.[1]

[1]- سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات: خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص.65.

تقوم المنظمات غير الحكومية بمجموعة من الأدوار في إطار التنمية المحلية، من أهمها:[1]

- تمكين المواطنين، بمعنى توجيه مشاركة الناس إلى الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمهم في جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة، وللتمكن من الوصول إلى الموارد العامة، وخصوصا بالنسبة للفقراء؛
- تأسيس الشبكات المدنية، فالشبكات المدنية المطورة جيدا تساعد في عملية تدفق المعلومات، وتشمل المشاركة حرية تأسيس الجمعيات وغيرها من المنظمات التطوعية ذات الأهداف الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية، فالمساعدة الفنية الموجهة إلى هذا النوع من المنظمات والجمعيات والتي غالبا ما تقدم من خلال المنظمات غير الحكومية طريقة فعالة للوصول إلى الفقراء وغيرهم من الجماعات المهمشة؛
- المساهمة في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي، كما يمكنها الإسهام في صياغة السياسات العامة، وحماية الحقوق والتوفيق بين المصالح، وإيصال الخدمات الاجتماعية، وبعملها هذا تعزز منظمات المجتمع المدني الفاعلية والمشاركة في الشؤون العامة، وتقوي حكم القانون وغيرها من خصائص إدارة الحكم الصالح؛
- تلتزم المنظمات غير الحكومية المحلية بالعمل مع الحكومات ومع المجتمع الدولي على تحسين وضع النساء ومكانتهن؛
- تحسين إدارة الحكم المحلي عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية لتحويل الحكومات إلى حكومات لامركزية، وهذا يوفر للإداريين المحليين مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم، وخلق فرص أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه، كما في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر. ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن الإدارة الصالحة للحكم تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والشركات الخاصة.

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية، والبلديات–خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص. ص.65–66.

ثانيا: منظمات الأعمال:

تعد منظمات الأعمال والنقابات المهنية والنقابات العمالية من مكونات المجتمع المدني المتفق بشأنها، ويسميها البعض مجتمعه بجماعة المصالح لأنها تسعى لإشباع حاجات أعضائها وحماية مصالحهم المشتركة لزيادتها أو المحافظة عليها، وذلك بوسائلها الخاصة دون تأثير على قرارات السلطة تبقى جماعة مصالح .

وبعض الفقهاء يقول جماعة مصالح لا تصبح جماعة ضغط إلا في الوقت الذي يبدأ فيه قادتها بالعمل للتأثير على قرارات السلطة تبقى جماعة مصالح. بينما فريق آخر من الفقهاء لا يرى في التفرقة بين المصطلحين أهمية كبيرة، وأن الجماعة الضاغطة هي جماعة منظمة، تسعى لحماية مصالح أعضائها الخاصة بأساليب مختلفة، وذلك عن طريق ممارسة الضغط والتأثير على قرارات السلطة من أجل حماية تلك المصالح، أو الحصول على مطالب جديدة.[1]

لقد سبق دراسة مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية المحلية، وخصوصا من خلال مفهوم المسؤولية الاجتماعية، وذلك من منطلق أن منظمات الأعمال تؤثر تأثيرا مباشرا على البيئة وعلى حياة المجتمعات التي تعمل فيها.

إن العدل يقتضي أن تساهم منظمات الأعمال بجزء من أرباحها لتطوير حياة العمال وأسرهم، بل وتنمية المجتمعات التي تمارس نشاطها فيها نظرا لآثارها السلبية على البيئة والبشر، وأصبح التوجه الحديث يميل إلى جعل هذه المساهمة حقا قانونيا تفرضه الدولة، وتشرف على جمعه وتوظيفه للأغراض الاجتماعية والتنموية، ليس هذا فحسب، بل أن وسائل الإعلام والتوعية المختلفة أصبحت تشجع على الانحياز إلى منتجات الشركات التي تعلى من قدر المسؤوليات الاجتماعية في سياساتها. ضف إلى ذلك أصبحت هناك مؤشرات لقياس المسؤولية الاجتماعية للشركات ومؤسسات الأعمال، تهتم بها الشركات وتوليها عناية خاصة وهي تضع سياساتها وبرامجها وميزانياتها.[2]

إن المسئولية الاجتماعية للمنظمة تمثل بعدا هاما يتكامل مع الأبعاد الأخرى التي ينبغي للمنظمة تحقيقها على المدى البعيد والقريب، من خلال أداء مجموعة من الأنشطة والبرامج الاجتماعية تحت تأثير عدة ضغوط سبق الإشارة إلى بعضها كالتشريعات الحكومية، والمنافسة بين المنظمات يجبرها على القيام

[1]– فاروق حميديشي، مرجع سابق، ص.ص.43–45.

[2]– ناصر جرادات و عزام أبو الحمام، **المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية للمنظمات**، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص.199.

مسؤوليات اجتماعية لبناء سمعة طيبة واكتساب المزيد من العملاء. التقدم الفني والتكنولوجيا يفتح مجالات أوسع للمزيد من مشاركة المنظمات في مسؤولياتها الاجتماعية، الثقافة والتعليم والقيم المتطورة تلزم المنظمات بتطوير وتنمية شؤون العاملين، جماعات الضغط بدورها تمارس ضغوطا على المنظمة لإجبارها على القيام بمسؤولياتها الاجتماعية مثل جماعات حماية المستهلك وغيرها.[1]

يوجد العديد من الأفراد والفئات التي توجه إليها المنظمات جهودها الاجتماعية ومن أهم هذه الأطراف الحكومة والأجهزة الحكومية، المتعاملون مع المنظمة، الملاك والمساهمون، الجامعات وأجهزة البحث العلمي، المؤسسات الاجتماعية والخيرية، مواطنو المجتمع، البيئة. وقد سبق تحديد مسؤولية المنظمة الاجتماعية اتجاه الأطراف السابقة.

ثالثا، النقابات المهنية والعمالية:

تعتبر النقابات من المؤسسات الاجتماعية، وهي تتأثر من حيث نشوؤها أو من حيث تطورها بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، النظام السياسي وما يقوم عليه من مبادئ وقواعد هو الذي يحدد شكل الحياة النقابية وكيفية تطورها، كما أن التطور الاقتصادي وخاصة الصناعي ضروري لقيامها إذ لا نقابات عمالية دون عمال ومستخدمين.

1- مفهوم النقابة:

تعرف النقابة على أنها "منظمة أو تجمع يضم العمال الذين يمارسون مهنة أو حرفة واحدة، أو الذين يباشرون عملا في مكان واحد أو لحساب منشأة واحدة، بقصد الدفاع عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية.[2]

عرفها بعض المفكرين انطلاقا من وظيفتها بأنها: "مؤسسة خاصة تجمع بين مجموعة من الأشخاص بهدف الدفاع عن مصالحهم". أما البعض الآخر فقد عرفها بقوله: "أن مصدر النقابة هو إيجاد مؤسسة دائمة للمستخدمين والعمال بهدف الدفاع عن مصالحهم أو تحسين شروط عقد عملهم". وعرفها

[1]- ديفيد العجرودي، مرجع سابق، ص.ص.445-446.

[2]- مجمع اللغة العربية، **معجم القانون**، الهيئة العامة للشؤون الأميرية، مصر، 1999، ص.397.

"ناصيف نصار" بأنها: "جماعة منظمة من العمال، بالمعنى الواسع لكلمة عامل، غايتها الدفاع عن مصلحة العامل والسعي إلى تحسين أوضاعهم، فهي تجمع مهني، اقتصادي، اجتماعي".[1]

تختلف النقابة عن الجمعية في نقطتين الأولى من حيث الأعضاء تتألف النقابة من العمال الأجراء أو المستخدمين أما الجمعية فتتكون من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، أما الثانية من حيث الهدف الذي تسعى لتحقيقه، حيث الهدف الأساسي من وراء إنشاء النقابة هو حماية مصالح أعضائها فهو يرتكز على الطابع المهني، أما الهدف من إنشاء الجمعية يرجع إلى أغراض مادية، أو مهنية أو اجتماعية أو علمية أو سياسية. وعليه كل نقابة هي في الأصل جمعية، أو بمعنى أدق نوع خاص من الجمعيات.

ينصرف مصطلح نقابة إلى النقابات العمالية والنقابات المهنية على حد السواء، وهما أنواع النقابات، وبينهما فروق كالآتي:[2]

من حيث التكوين: النقابة العمالية تتكون انطلاقا من الإرادة الحرة للأعضاء الذين ينتمون لنفس المهنة أو المنشأة. أما النقابات المهنية تنشأ بموجب نص قانوني صادر عن السلطة المختصة فلكل مهنة قانون ينظمها؛

من حيث الانضمام للنقابة: يخضع انضمام العمال للنقابات العمالية لمبدأ حرية الانضمام والانسحاب منها دون أي آثار قانونية تضر بمصلحة العامل المهنية. أما الانضمام للنقابات المهنية فهو جبري وإلزامي وشرط لازم لمزاولة المهنة والبقاء فيها.

من حيث الطبيعة القانونية: تعتبر النقابات العمالية من أشخاص القانون الخاص، بينما تعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام؛

من حيث المعيار الذي تسند إليه: تستند النقابات العمالية بشكل مطلق إلى مبدأ الحرية النقابية بمظاهرها المتعددة، في حين تستند نقابات المهن الحرة إلى مبدأ احتكار مزاولة المهنة، كما تستند إلى مبدأ الحرية النقابية في بعض مظاهرها كحرية تكوين الاتحادات النقابية والانضمام إليها والانسحاب منها.

---

[1]– رياض الصمد، **المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدول الحديثة (النموذج اللبناني)**، دون دار النشر، دون بلد النشر، 1978، ص.ص.27-28.

[2]– مناصرية سميحة، **الحرية النقابية في الجزائر**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص.ص.22-24.

2- نشأة النقابة:

لقد ترتب على تجربة التحول إلى المجتمع الرأسمالي الصناعي حدوث مشاكل خطيرة مست الناس بشكل عام، وفي المصانع عانى العمال ظروف قاسية ومأسوية، بل عمد الرأسماليون إلى تشغيل الأطفال والأحداث. الأوضاع القائمة والظروف التي عاشها العمال، كان الرد عليها من قبل الجماهير المضطهدة هو إنشاء نوع من الجمعيات للمساعدة المتباينة. ثم بعد تطور نضالات الفئات المسحوقة قامت النقابات من أجل حماية حقوق العمال والدفاع عنها في وجه استغلال الرأسمال والحقيقة أن النقابات الأولى في العالم قامت في بريطانيا في أواخر القرن الثامن عشر؛ ففي عام 1842 صدر في بريطانيا قانون يسمح بوجود اتحادات عمالية. وفي 1 ماي عام 1886 انطلقت في جميع أنحاد العالم الاضرابات والمظاهرات المطالبة بتحسين ظروف العمل. واليوم لا تزال المعركة قائمة بين العمال وأصحاب العمل، وكلها تدور حول الحفاظ على المكتسبات وتطويرها باتجاه قيام مجتمع يحمي العمال من الظروف المأسوية المستجدة التي يعيشونها في ظل العولمة والتطورات العلمية والتكنولوجية.[1]

3- أهداف النقابات:

تهدف النقابات بصفة عامة إلى ما يلي:[2]

- تعبئة قوى أعضاء النقابة وتنظيم جهودهم للإسهام في خدمة المجتمع لتحقيق الأهداف القومية، والعمل بالتعاون مع المنظمات الشعبية لتحقيق خطة التنمية الاجتماعية؛
- الإسهام في دراسة المشكلات والظواهر الاجتماعية والنفسية واقتراح الحلول لها؛
- العمل على تنمية الوعي الاجتماعي بين أفراد المجتمع بما يساعد على تحسين الخدمات وزيادة الإنتاج بالبلاد؛
- ربط البحوث الفنية بمواقع الإنتاج، وذلك بدراسة أساليب الإنتاج وطرق تحسينه وزيادته وتخفيض تكاليفه؛
- العمل على تنمية ونشر البحوث والابتكارات في مختلف المجالات الصناعية؛

[1]- إبراهيم مشورب، **المؤسسات السياسية والاجتماعية في الدول المعاصرة: الجمعيات، النقابات، الضمان الاجتماعي، الأحزاب، الإعلام**، الطبعة الثانية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2004، ص.ص.46-49.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.ص.245-246.

- العمل على تنمية ونشر البحوث والدراسات في مختلف المجالات الهندسية وربط البحوث العلمية والهندسية بمواقع الانتاج؛
- العمل على تخطيط برامج ومناهج التعليم والتدريب الهندسي والفني وتطوير نظمه ومناهجه؛
- العمل على تشجيع التأليف والتطور العلمي، مع ربط البحوث باحتياجات المجتمع ومشكلاته المحلية لتحقيق المزيد من التقدم؛
- الإسهام في تخطيط التعليم وتطوير نظمه ومناهجه بحيث تساير حاجات المجتمع وتخدم مصالحه وتفي بمتطلباته.

4- المسؤولية التنموية للنقابات:

تعد النقابات أحد الجوانب الأساسية في الشراكة لتحقيق التنمية، حيث أنها تضم قطاعات واسعة من الطبقة المتوسطة المتعلمة من خريجي الجامعات بالإضافة إلى قيادات أخرى بالمجتمع. ولهذه النقابات عدة وظائف هي:[1]

- النهوض بمصالح أعضاء النقابة من خلال العناية بظروف العمل ومستوى الدخل؛
- النهوض بأوضاع المهنة من خلال تحديد شروط المهنة ورفع مستوى كفاءة العاملين؛
- المشاركة في صنع السياسة العامة من خلال الاستفادة القصوى من خبرات أفراد المجتمع، واستشراف المستقبل لصانع القرار السياسي.

وعليه، تقوم هذه النقابات بوظائف تستهدف بصفة عامة الارتفاع بأوضاع العمل وتحسين ظروف العمل، وتواجه سياسات إعادة الهيكلية الاقتصادية وتحول وحدات القطاع العام إلى الملكية الخاصة، والحد من الآثار السلبية لبرامج إعادة الهيكلية مثل البطالة وارتفاع الأسعار. وتعد النقابات أحد الجوانب المخططة للتنمية، وذلك من خلال:[2]

- أن تسعى منظمة التنمية إلى تحقيق التكيف الاجتماعي لأعضائها؛
- أن تسمح نظمها بالانفتاح على المجتمع والتفاعل معه؛
- أن تعمل على زيادة فاعلية اندماج الأفراد في المنظمة أو جذب أفراد دائمين لها؛
- أن تتميز بالحساسية الفائقة لحاجات المجتمع والعمل على تلبيتها؛

[1]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.ص.244-245.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع نفسه، ص.245.

- أن يوجد بها نظام سليم للاتصالات والعلاقات العامة مع وجود سياسة عادلة للأجور.

ونظرا لأهمية دور النقابات أصبحت تحظى باهتمام وعناية خاصة من الدول، فهي أصبحت تعمل على تطوير المجتمع وتقدمه، جعل الدول تهتم بالنقابات وتنظيمها، ومحاولة التعاون معها والاستجابة بمطالبها واستشارتها في وضع المشاريع والبرامج كعامل يساعد على إنجاح هذه المشاريع.

رابعا، المنظمات الفكرية:

إن المنظمات الفكرية هي جماعات غير مهنية، وهي كثيرة لا يمكن حصرها، إلا أنه يمكن تقسيمها إلى نوعين:[1]

1- **المنظمات السياسية:** وهي التي يكون نشاطها حساسيا، ويمثل نوعا من التدخل السياسي من أجل محاولة التأثير على الحكومة لتحقيق إصلاحات معينة، أو تدعيم اتجاه معين، مثل حركات إصلاح الانتخابات، ومنظمات منع استعمال الأسلحة النووية، ...

2- **المنظمات الفكرية:** وهي تشمل الجمعيات الدينية وباقي الجمعيات الفكرية، فالكنيسة في الدول الغربية لا تزال تلعب واضحا في الضغط على السلطة. المنظمات الفكرية تضم أنواعا مختلفة منها:

- منظمات حقوقية ودفاعية، والتي تهدف إلى تحقيق المنفعة الجماعية، وتسعى إلى التأثير على التشريعات والرأي العام بشأن قضايا متعددة مثل منظمات أو رابطات الدفاع عن حقوق الإنسان؛
- جماعات تجمعها ظروف اجتماعية متشابهة مثل "حركات الشاب"، إذ هزت ثورة الطلاب في منتصف الستينات العالم كله، وأثارت تغييرات في كثير من الدول، وأسقطت الكثير من الحكومات في أوروبا وأمريكا وآسيا وإفريقيا. وكانت ثورة الطلاب تمردا على الأوضاع ومحاولة تغييرها. وكان الطلاب وراء الكثير من الحركات الوطنية التحررية، وأروع الأمثلة الطلبة الجزائريون عندما قاطعوا الدراسة والتحقوا بصفوف الثورة؛
- الجمعيات والنوادي الفكرية المختلفة، وهي وسيلة للتعبير يستطيع الأفراد عن طريقها إبداء رأيهم للسلطة، وحثها على العمل في اتجاه معين، أو إلفات نظرها إلى قضية معينة. وبدون هذه المنظمات قد يكون لملايين الأشخاص نفس الفكرة ولكنهم لا يجدون وسائل للتعبير

[1]- فاروق حميدوشي، مرجع سابق، ص.ص.73-77.

عنها. تلعب هذه المنظمات دورا هاما في الحياة الاجتماعية، فهي تسد حاجات اجتماعية، وأخرى تقدم خدمات تطوعية، ومع اتساع النشاطات الاجتماعية أصبحت السلطات تحتاج إلى مزيد من المتطوعين كسند مساعدا، بحيث أصبحت السلطات الرسمية تشجع المنظمات التطوعية، وقد تصبح في وقت من الأوقات جماعة ضغط على السلطة، ومن أمثلتها جمعيات رعاية الطفولة، جمعيات منع العنف مع الأطفال، جمعيات رعاية الشباب، رابطات الدفاع عن حقوق الإنسان، الاتحادات الطلابية، جمعيات ترقية المرأة، جمعيات حماية البيئة، ...

المطلب الثالث: الشراكة بين الإدارة المحلية والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام

يتقاطع مفهوم المجتمع المدني من غير تطابق مع بعض المفاهيم، والتي من بينها الأحزاب السياسية، الحركات الاجتماعية، الإعلام، ... وغيرها. لذا يميل بعض المفكرين والباحثين إلى استبعادها من دراسات المجتمع المدني، وذلك بحجج مختلفة مثل أنها تسعى إلى الربح أو يغيب عنها طابع الاستقلالية. ولكن ونظرا لاختبار المفهوم الواسع للمجتمع المدني يفرض إلقاء نظرة على أهم مؤسسات المجتمع المدني المختلف بشأنها وهما الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام.

أولا، الأحزاب السياسية:

إن اعتبار الأحزاب السياسية أحد مكونات المجتمع المدني، قد أثار جدلا كبيرا وسط الباحثين والمفكرين، حيث أن الكثير منهم اعتبر الأحزاب السياسية لا تدخل في تشكيل المجتمع، كما فعل "لاري دايموند Larry Diamond"، حيث يرى أن ما يميز المجتمع المدني ليس فقط استقلاليته عن الدولة، وإنما كذلك عن المجتمع السياسي، وهو ما يعني في جوهره النظام الحزبي. إن الأحزاب السياسية تختص بتكوين السلطة وتسعى إليها، في حين أن منظمات المجتمع المدني لا تهدف إلى ممارسة السياسة، فهي تنشغل بالسياسة لكنها لا تمارسها، كما أن الأحزاب السياسية تتشكل من أشخاص طبيعية فقط يحضر عليها الانخراط في أكثر من حزب في نفس الوقت، بينما منظمات المجتمع المدني تتشكل من أشخاص طبيعية ومعنوية، ويمكن للشخص الواحد الانخراط في أكثر من منظمة من منظمات المجتمع المدني.

غير أنه على النقيض من ذلك، ثمة من يحاول اعتبار المكون الحزبي جزء في بنية المجتمع المدني، لدوره في إنعاش الكثير من جوانب الحياة الاجتماعية والثقافية.

وعليه، وحسب موضوع البحث ليس المهم تصنيف الأحزاب السياسية ضمن مكونات المجتمع المدني، طالما أنها تساعد وتساهم في النشاط المدني إلى جانب المجتمع المدني في خدمة الأفراد.

1- مفهوم الأحزاب السياسية:

إن كلمة حزب أو أحزاب ليست حديثة، فهي قديمة جدا كانت تطلق على مجموعات متعددة من الناس، أطلقت على الزمر التي كانت تتجمع حول بعض قادة المرتزقة، وعلى النوادي واللجان التي كانت تعد الانتخابات، وعلى التنظيمات الشعبية.[1]

الحزب في اللغة قسم أو جزء، وهو كما سبق يحتوي مجموعة من الناس، أما كلمة سياسة فتشمل معاني كثيرة أقربها أنها تتعلق بالسلطة.[2]

قدمت تعريفات عديدة للأحزاب السياسية، أهمها: "الحزب السياسي يمثل مجموعة منظمة من الناس تشترك فيما بينها في مجموعة من المبادئ والمصالح المختلفة، وتسعى هذه الجماعة لتحقيق أملها في الوصول إلى السلطة لتحقق لها المشاركة الفعلية والحقيقية في الحكم، ومن ثم تتمكن من وضع مبادئها وأهدافها العديدة موضع التنفيذ.[3]

فالحزب ليس تنظيما وكوادر، وهو ليس عقيدة وفكرة فقط، ولا حتى برنامج عمل فقط، وإنما كل هذه العوامل مجتمعة تشكل الحزب. والتعريف السابق أشار إلى جميعها، والتعريف التالي أشار إلى عوامل تشكيل الأحزاب بصفة مختصرة: "الحزب هو مجموعة من الناس وحدت بينها عقدية واحدة في تنظيم ذي كيان خاص، يسعى لممارسة السلطة من أجل تنفيذ برنامج عمله المستوحى من عقيدته".[4]

تختلف الأحزاب السياسية عن بعضها البعض انطلاقا من الزاوية التي ينظر إليها، لكن التقسيم الرئيسي يعتمد على الأحزاب التي تتنافس للوصول إلى السلطة أو البقاء فيها. وعلى هذا الأساس هناك:[5]

- **الحزب الواحد:** في الاتحاد السوفياتي (سابقا)، ما يميزه هو السيطرة على مقاليد الحكم، فهو يحتكر السياسة، ويمثل الهيمنة الكاملة على صنع السياسات العامة؛

[1]- رياض الصمد، مرجع سابق، ص.130.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.236.

[3]- رشاد أحمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص.237.

[4]- رياض الصمد، المرجع نفسه، ص.130.

[5]- ابراهيم مشورب، مرجع سابق، ص.ص.212-216.

- **التعددية الحزبية:** موجودة في الغالب في أوروبا، تتصارع العديد من الأحزاب للوصول إلى الحكم، ما يؤدي إلى التوسع في الممارسة الديمقراطية ومشاركة الجميع، ما يجعلها تهتم بقضايا وسياسات تمتاز بالعمومية والشمولية؛
- **الثنائية الحزبية:** وهي عبارة عن سيطرة حزبين على الحياة السياسية، ومن أمثلة ذلك: بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، ولأن الحزبين يكونان في حالة تنافس، ويحاولان استقطاب أكبر عدد من الجماهير، لذا فإن برامجها تحرص أن تتسع وتستجيب لمطالب القاعدة الجماهرية.

كثيرا ما يتم الخلط بين نشاط الأحزاب وجماعات المصالح، وكذا بين الأحزاب والجماعات الضاغطة، وبين الأحزاب والحركات الجماهرية، ولفهم دور الأحزاب يتم توضيح الاختلافات بينهم كما يلي:

- **الأحزاب وجماعات المصالح:** تتسم أهداف الأحزاب بطابع سياسي وقد تتواجد أهداف أخرى اجتماعية أو اقتصادية، ولكنها ثانوية. أما أهداف جماعات المصالح هي في الغالب أهداف اقتصادية. المفروض في وسائل الأحزاب أن تكون شرعية وعلنية أما جماعات المصالح أغلب الوسائل التي تمارس بها نشاطاتها غير علنية وبعضها قد يكون غير مشروع. للأحزاب بناء تنظيمي، أما جماعات المصالح قد لا يكون لها بناء تنظيمي. الأحزاب لها وظائف واضحة ملينة في برامجها وفي حالة استعداد لتحمل المسؤولية من قبل الجماهير التي تراقبها، أما جماعات المصالح فليس لها برامج محددة إلا المتصلة بمصالحها، ولا تسهم بأكثر من ذلك أمام الجماهير ولا تخضع لرقابتهم.[1]
- **الأحزاب والجماعات الضاغطة:** يمكن حصر أوجه الشبه في أن كلاهما جزء من النظام السياسي، وكلاهما عبارة عن جماعة منظمة لها مصالح وأهداف. مع اختلافها، تقدم طلبات للحكومة وتدافع عنها. ورغم هذا هناك فروق جوهرية بينهما، فهدف الأحزاب السعي عمليا ونظريا إلى السلطة وهي تتحمل المسؤولية السياسية مع نتائجها، أما الجماعات الضاغطة ترغب في السلطة ولكن ليس بصورة مباشرة، ولكنها تحرص على حماية مصالحها ومنافعها دون أن تتحمل ولو قليلا من المسؤولية. الأحزاب تمارس نشاطها بوسائل علنية، في حين تمارس الجماعات

[1]– علي محمد بيومي، **دار الصفوة في اتخاذ القرار السياسي**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2004، ص.ص.68-69.

الضاغطة نشاطها بصورة غير علنية. للأحزاب السياسية تنظيم معين وبرامج واضحة محددة ومعلنة، بينما لا يتوفر ذلك للجماعات الضاغطة. إلا أن هذا لا يحول دون وجود علاقة بينهما.[1]

- **الأحزاب السياسية والحركة الجماهيرية:** الحركة الجماهرية هي حركات سياسية وطنية وثورية، من أهم الفروقات بين هذين الشكلين من الانتظام الجماهيري هو أن الحزب دائما يلتزم بأيديولوجية معينة الليبرالية، الماركسية، بينما الحركة لا تلتزم بأي أيديولوجيا بل هي انتقائية في توجهاتها الفكرية والنظرية، مثلا حركات البيئة والحركات المناهضة للعولمة. يضع الحزب برنامجا يتناول النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي بشكل عام والهدف من البرنامج الوصول إلى السلطة، بينما الحركة تعمل في إطار برنامج فضفاض، فهي تضم شرائح المجتمع المختلفة (الصناع، التجار، العمال، المزارعين،...) ومصالح هذه الفئات متناقضة ومتضاربة. كما أن العضو في الحزب يلتزم بالمبادئ والخطط وشروط العضوية، بينما الحركة لا تضع شروطا صارمة للعضوية طالما تضم أطرافا غير متجانسة في أفكارها وطروحاتها فيحتفظ كل بخصوصيته واستقلاليته الفكرية والسياسية.[2]

وعليه، بعد هذه المقارنات توضح أكثر مفهوم الأحزاب السياسية، وأن لها أدوارا مهمة يجب بحثها.

2- أهمية الأحزاب السياسية:

إن الأحزاب السياسية لم تكتسب مدلولها العصري إلا منذ حوالي قرن من الزمن، وهي بشكلها الحاضر لم تتمكن من الدخول في حياة الأمم إلا في أواسط القرن العشرين، وهذا يعود إلى ارتباط الأحزاب السياسية الوثيق بنمو الديمقراطية وظهور البرلمانات.[3]

ظهرت الأحزاب في الدول الغربية والدول المتقدمة بصفة عامة نتيجة للتطور السياسي والاقتصادي، وللأحزاب في الأنظمة الغربية أهمية، حيث يمثل العنصر الديناميكي للنظام، بما تسهم به من نشاط في تحديد النظام السياسي واتجاهات الأفكار السياسية فيه؛ فالحزب الفائز في الانتخابات يعمل على تنفيذ برامجه وأفكاره، وبالتالي يشكل النظام السياسي وفق هذه الأفكار والبرامج.[4]

---

[1]- فاروق حميديشي حميدوش، مرجع سابق، ص.ص.144-148.

[2]- ابراهيم مشورب، مرجع سابق، ص.ص.201-203.

[3]- رياض الصمد، مرجع سابق، ص.130.

[4]- فاروق حميديشي، المرجع نفسه، ص. ص.143-144.

أما في دول العالم الثالث، فإن الأحزاب السياسية تختلف في نشأتها ووظيفتها عن الأحزاب السياسية في الدول المتقدمة، رغم أنها اقتست منها بعض أساليب تنظيمها وعملها بل وحتى بعض أفكارها، إلّا أنها تأثرت بالظروف المحلية الخاصة بهذه البلدان، وأصبحت لها مميزاتها وطابعها الخاص الذي تأثر بالأوضاع المحلية.[1]

لكن الواقع أن الأحزاب السياسية في دول العالم الثالث بقيت متأثرة بالأسلوب الاستعماري الغربي، بدل أن تتأثر وتتطور وتتحدد وظائفها من واقعها، وأصبحت وظيفتها وسيلة لتحقيق التطور الذي لم تنتج عنه فكيف تحققه؟ تنبع أهمية الأحزاب السياسية من الأدوار الرئيسية التي تقوم بها في الدول الحديثة، وانطلاقا من ذلك فهي تمكن من:[2]

- محاولة استقطاب المواطنين وتساعدهم في المساهمة والمشاركة في النشاط السياسي القائم في المجتمع؛
- الأحزاب السياسية تمكن من الوصول إلى القيادات الملائمة واستبعاد البعض الآخر الذي لا يرجي من ورائه منفعة؛
- الأحزاب السياسية تضع الحكومة أمام وجهات النظر السياسية القائمة في المجتمع؛
- الأحزاب السياسية تقوم بتحديد المشاكل القائمة في المجتمع وحصرها بهدف التوصل لوضع الحلول الملائمة من طرف الحكومة، وبذلك تساهم الأحزاب في رسم السياسة العامة؛
- الأحزاب السياسية أداة تجمع الهيئة الناخبة والهيئة الحاكمة، وتساعد في بلورة أهداف الهيئة الناخبة في برامج سياسية، وتقترح الطرق السليمة لتنفيذها، كما تسهل عليها مهمة انتقاد والضغط على أفراد الهيئة الحاكمة لتغيير سياساتها بمد الهيئة الناخبة بالوسائل الفعّالة للقيام بذلك.

3- الأدوار التنموية للأحزاب السياسية:

إن الأحزاب السياسية هي جزء من المجتمع السياسي الذي لا يختلف عن المجتمع المدني من حيث الوظائف التي يقوم لها وإنما تتركز مهامه في الجوانب السياسية، ومع ذلك تقوم الأحزاب السياسية بدور جوهري في التنمية والتنمية المحلية. تقوم الأحزاب بأدوار أساسية وجدت من أجلها تتركز في الجانب السياسي، وأهم هذه الأدوار ما يلي:

[1]- فاروق حميدشي، مرجع سابق، ص.143.

[2]- رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.ص.237-240.

- **التعبئة والتنمية السياسية**، إذ أن الهدف الرئيسي للحزب هو زيادة وتحسين نوعية قرار المواطن، وذلك بوجود بدائل في المجتمعات الديمقراطية. تقوم الأحزاب بدور هام في عمليات التثقيف السياسي والتنمية السياسية لجموع المواطنين من خلال تنظيم برامج لشرح وتفسير الواقع السياسي المحلي والدولي، وكذا الأحداث السياسية التاريخية، وتوضيح المفاهيم السياسية، وطرق الاشتراك في الممارسة السياسية، وتفسير نظم الانتخابات البرلمانية والرئاسية، وأهم الأهداف القومية التي يسعى النظام السياسي إلى بلوغها.[1] وبذلك تشكل التعبئة السياسية آلية من آليات التنمية، تقوم بدورها عن طريق أجهزة وآليات الإعلام المختلفة للوصول إلى تنمية سياسية تتجسد في ارتقاء بالأداء السياسي على مستوى الفرد والحكومة، وتطوير الأحزاب فكرا وتنظيما وعلاقات.[2] وأحسن مثال يجسد ما سبق هو فترة الانتخابات، إذ يتجلى بوضوح دور النخبة والأحزاب السياسية في التعبئة عن طريق تقديم برامج مختلفة والنقاش حولها، وهو ما يصنع الحلول للمشكلات التي توجد في المجتمع، ويتجه المواطن لاختيار الحزب الذي يتفق أكثر وتطلعاته؛
- **حماية الحقوق السياسية:** تعمل الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية على تفادي الاستيلاء على السلطة بالقوة، لأنه إذا لم يوجد أحزاب فلا يكون أمام الشعب إلا أمران الطاعة أو الثورة. الشعب هو مصدر السلطة لا يمارسها بنفسه، بل تعد الأحزاب الوسيلة الشرعية لتشكيل الرأي العام وتوجيهه من خلال إعداد برامج وطرحها على المواطن فيها حلول لمشكلاته. وإلى جانب دور الأحزاب في الإعداد السياسي للناخبين وعيا ومشاركة وحسب الاختيار بين البرامج السياسية للأحزاب، وتوضح الأخيرة رأي ومطالب المواطنين بعد معرفتها وعرضها على الحكام والضغط عليهم فتحول هذه المطالب في النهاية إلى تشريعات وقرارات تحقق مصالح الأفراد.[3] ومن ذلك تساهم الأحزاب في صنع السياسة العامة من خلال دورها كقنوات اتصال بين المواطن والحكومة وتجميع المصالح؛
- إن وجود الأحزاب السياسية هو دليل على الحياة السياسية الصحية والممارسة السياسية الأصيلة، وأن النظام يأخذ بقيم العدل السياسي وتكافؤ الفرص وتداول السلطة، يساهم في تماسك المجتمع،

[1]– هشام محمود الأقداحي، مرجع سابق، ص.291.

[2]– هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.ص.191–192.

[3]– عبد الله نوار شعت، **الحقوق السياسية والتحول الديمقراطي**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2007، ص. ص. 288–295.

كما أن وجود الأحزاب في المجتمع يشكل حالة حضارية تتعاون مع متطلبات العصر وطموحات المستقبل.[1]

وعليه، الأدوار السياسية للأحزاب تحمل في طياتها أدوارا تنموية، حتى وإن كان الهدف من وجود الأحزاب سياسي بالدرجة الأولى، وأهم الخدمات العامة التي يقدمها الحزب للشعب:[2]

- يعمل الحزب كمنظمة تعليمية فيقدم للشعب مختلف المعلومات الاقتصادية والاجتماعية بالطرق المبسطة الواضحة التي توقظ فيه الوعي السياسي؛
- يشجع الحزب على تحقيق الوحدة القومية من خلال التقريب بين وجهات النظر المتعارضة بين الأفراد والجماعات؛
- يعمل الحزب على تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن رغباتها ومعتقداتها بطرق منظمة وفعّالة، ما يقوي روابط الهيئة الناخبة بالهيئة الحاكمة؛
- يقوم بمهمة الرقابة على الحكومة ومدى التزامها بتحقق أهداف أفراد الشعب؛
- يهيئ الحزب للشعب فرصة لاختيار ومن بين مرشحين متنافسين وسياسات متباينة نوابه وحكومته من أفضل المترشحين (الصالحين).

هذا، وتقوم الأحزاب بدور جوهري في التنمية المحلية من خلال ما يلي[3]:

- تعزيز الممارسة الديمقراطية والمشاركة السياسية من خلال تحفيز المواطنين للمشاركة الايجابية في المشاريع التنموية لاسيما ذات الطابع الاجتماعي؛
- تطوير قدرات المواطنين وتأهيلهم للقيام بدور في جهود التنمية المحلية من خلال الحرص على استمرار الحوار والتفاهم بين القادة السياسيين وأبناء المجتمع؛
- تنشئة الشباب على القيم الديمقراطية والمثل الاجتماعية وتأطيرهم سياسيا، وتجنبهم الانحراف وراء التيارات الإيديولوجية الوافدة؛
- تدعيم مسيرة التنمية الاقتصادية وتحسين جودة النمو وتحسين نوعية حياة الناس وتوسيع خياراتهم؛

[1]– إبراهيم مشورب، مرجع سابق، ص.203.

[2]– رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. ص. 240–241.

[3]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.ص.110–111.

- التشكل في هيئة سلطة مضادة داخل الهياكل السياسية التمثيلية وممارستها لوظيفة التعبير عن المصالح والرقابة على المشاريع؛
- رفع معدلات التنمية البشرية وتحضير بدائل للسياسات العامة المتعلقة بتحسين جودة الحياة؛
- تلعب الأحزاب السياسية أدوارا محورية في صياغة برامج التنمية المحلية من خلال تواجد كوادرها في المجالس المنتخبة، فهي تمثل قوة اقتراح في هذه المجالس، ويعتبر نشاط الأحزاب السياسية محليا أحد التجليات العامة لتغلغل الفكر التشاركي لدى الطبقة السياسية المحلية وقناة ناقلة للانشغالات وأداة للتنشئة السياسية السليمة.

إذا، تتحمل الأحزاب السياسية مسؤولية كبيرة في تعميق الوعي بأهداف التنمية ومتطلباتها، وبشكل شامل تتفاعل وتتداخل فيه الأبعاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. بل ومن أهم أدوار الأحزاب السياسية تنمية المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية، باعتبارها أجهزة شعبية نابعة من الشعب ذاته، وتلقى تأييده وعونه. "كذلك المجتمع المتحضر يظهر جوهره في نخبة سياسية واعية تقود مؤسسات سياسية، تستقطب في صفوفها كفاءات علمية وثقافية، لإعداد البرامج التنموية وتطوير المشاريع العمرانية لزيادة رفاهية المجتمع".[1]

ثانيا، الإعلام:

يعتبر الإعلام المكون الثاني الذي يدار بشأنه الخلاف، فوسائل الإعلام قد تكون حكومية ومن ثم تفقد استقلاليتها، كما تفقد استقلاليتها أيضا نتيجة توجهاتها الحزبية، كما أنها قد تكون خاصة تهدف إلى الربح، إضافة إلى أن كل أفراد الأجهزة الإعلامية غير متطوعين بل هم موظفين يتلقون رواتب ومكافئات وامتيازات نضير المجهودات والإنجازات، وهو ما يتعارض مع مبدأ من مبادئ المجتمع المدني غير الهادفة للربح.

1- أهمية الإعلام:

وعلى عكس من المعارضين هناك الكثير من المهتمين، والذين يعتبرون وسائل الإعلام إلى جانب الأحزاب السياسية عنصر مهما من عناصر المجتمع المدني، ومؤشر قوي على الديمقراطية، لما تلعبه من دور رئيسي في تشكيل سياق الانتقال الديمقراطي، والإصلاح السياسي في المجتمعات المختلفة. الإعلام أبرز مظاهر الحريات السياسية وشرطا ضروريا لأي عملية تحديث سياسي، وإذا كانت الحقوق

[1]- صاحب الربيعي، **رؤية في مؤسسات الدولة والمجتمع**، صفحات للدراسات والنشر، سوريا، 2011، ص.135.

والحريات تشكل أساسا للديمقراطية، فالأهم هو أنه لا حديث عن نظام حكم ديمقراطي في غياب الحريات، وأهمها حرية التعبير باعتبارها الأصل وحرية الإعلام باعتبارها الفرع. الحق في تلقي الأخبار والمعلومات والأفكار ونقلها عبر وسائط إعلامية تتميز بالمصداقية والأهم من ذلك تتمتع بالاستقلالية لخدمة الجمهور والرأي العام.[1]

تبرز أهمية وجود إعلام حر ومستقل في:[2]

- بناء نظام ديمقراطي، وتحقيق المكاسب المرتبطة بأدوار يقوم بها من خلال منظومة إعلامية حديثة تعزز التماسك الاجتماعي، وخلق الوعي المدني السياسي، وتعزيز الاستقرار السياسي الضروري لإرساء نظام ديمقراطي. وهذا يجعل من الإعلام مؤشرا قويا وركيزة أساسية لدعم الديمقراطية؛
- إحداث انتقال ديمقراطي وتعزيز مسيرة الديمقراطية من خلال نشر ثقافة الديمقراطية، وخلق المواطن الذي يجعل من الإعلام ساحة واسعة لممارسة النقد والحوار حول القضايا السياسية؛
- نشر ثقافة حقوقية، وترسيخ ثقافة وحقوق المواطنة، فالإعلام أداة فعّالة في بناء الوعي بالمواطنة في أشكالها المدنية والسياسية والاجتماعية؛
- تعزيز فرص مشاركة المواطنين في الحياة العامة باعتبار المشاركة الفعّالة مبدأ أساسي في النظام الديمقراطي، وتمتع الإعلام بحرية يفتح آفاق أوسع لاتخاذ القرار بالمشاركة والتقرب من العملية السياسية، وتعزيز دوره كوسيلة لتحفيز النقاشات حول السياسات العامة، وكأداة فعّالة للمحاسبة والمراقبة.

2- وسائل الإعلام:

يعد الإعلام وسيلة التواصل الأساسية مع الجماهير، يعتمد الناس على الإعلام بوسائله المختلفة من جرائد ومجلات وراديو وتلفاز وإنترنت من أجل الوصول إلى المستجدات في المجالات التي يريدونها. وسائل الإعلام تتعدد لتضمن تنويع أساليب وصولها إلى الناس بهدف تغطية أكبر عدد ممكن من الجمهور بكافة اهتماماته واحتياجاته. وأهم وسائل الإعلام حسب نشأتها:

[1]- نفيسة رزيق، مرجع سابق، ص.ص.213-214.

[2]- نفيسة رزيق، المرجع نفسه، ص.ص.214-215.

- **الوسائل المقروءة (الصحافة):**

تشمل الوسائل المقروءة ما يمكن طباعته في أوراق من صحف ومجلات، ودوريات ونشرات، ولافتات. وهي من الوسائل التي مازالت تحتل مكانة هامة على الرغم من التطور الإعلامي.

عرف تبادل المعلومات والأخبار منذ القدم، وقد كان لاختراع آلة الطباعة في القرن الخامس عشر الأثر الكبير في ظهور الصحافة وتطورها، تطورا مطردا، وترك تأثيراته على تطور الحياة المدنية، والتطور في حركة الثقافة والعلوم ونقلها زاد من وعي الناس، بالإضافة إلى انتشار الأفكار الديمقراطية وحقوق الإنسان.[1]

"الصحافي هو كل من اتخذ الصحافة مهنة ومورد رزق وفقا للشروط المبينة في القانون"، يشمل عمله تحرير المواد الصحافية، وإصلاح الأخطاء التي ترد في كتابة المطبوعات الصحفية، ومد الأخيرة بالأخبار عن طريق المندوبين والمراسلين، والقيام بالتحقيقات وسائر المواد الصحافية بما فيها التصوير والرسم الكاريكاتيري.[2]

أما المطبوعة الصحفية فهي وسيلة نشر دورية مرتكزة على تدوين الكلمات والأشكال بالحروف والصور والرسوم، وهي على عدة أنواع.[3]

إن للصحافة أهمية كبرى في حياة الشعوب، لأن دورها لا يقتصر على النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وإنما يمتد دورها ليشمل جميع نواحي الحياة وعلى رأسها الناحية الوطنية.[4] فالمجتمع الدولي أظهر اهتماما واضحا منذ منتصف القرن الماضي بحقوق الإنسان وعلى رأسها الحق في الاتصال كأحد الحقوق الاجتماعية، وضرورة إطلاق الحريات الديمقراطية من أجل بيئة أفضل يعيش فيها الفرد والجماعة، خاصة مع الثورة العلمية والتكنولوجية التي أدت إلى ظهور مجتمع المعلومات.

تلعب الصحافة دورا كبيرا ومميزا في الحياة العامة، فهي أداة في تشكيل وتكوين اتجاهات الرأي العام، وفي بلورة الأفكار والآراء تجاه الفرد والمجتمع. وإن دور الصحافة يختلف باختلاف الأنظمة السياسية في الدول وإمكانياتها، الدول المتقدمة مستفيدة من إمكانياتها التكنولوجية وظروف ملائمة للتدفق

[1]– إبراهيم مشورب، مرجع سابق، ص. ص. 239–240.

[2]– رياض الصمد، مرجع سابق، ص. 187.

[3]– رياض الصمد، المرجع نفسه، ص .184.

[4]– رياض الصمد، المرجع نفسه، ص.183.

الحر للمعلومات. تلعب الصحافة دورا مهما على الصعيد العلمي والفكري وفي نشر الآراء وتشكيل منظومة معينة من القيم والثقافات على الصعيد العالمي، بينما في الدول النامية لعبت الصحافة دورا كبيرا في عملية التحرر الوطني، واليوم تلعب دورا مشبوها في الترويج للغرب ونشر قيمة وثقافاته على حساب القيم والثقافات الوطنية، ويمكن أن تلعب دورا سلبيا في الترويج لسياسات الاستبداد والقمع، وكذا ترويج قيم وأنماط سلوك غربية جعلها عمليا تغزو أسواق الدول النامية وتجد رواجا فعّالا.[1]

وعليه، لما للإعلام والصحافة من دور يجب على الدول تنظيمه بشكل يخدم النظام والشعب، وأن دوره البنّاء وتقويم الإعوجاج مقللة ما أمكن من نتائجه السلبية المتمثلة أساسا في تضليل الناس وخلق الفرقة بينهم، وعموما لا يجب أن لا يكون الإعلام والصحافة في الدولة وسيلة من وسائل الاستعمار الحديث.

- **الوسائل المسموعة:**

وهي الوسائل التي تنقل الأخبار والبرامج إلى الناس، فتصلهم من خلال السمع فقط، ومن أهمها الإذاعة. إذ مع ظهور وتطور الاختراع وإنشاء محطة إرسال في نيويورك في عام 1916، وبعد الحرب العالمية الثانية أخذت الدول تولي اهتماماها لهذا الاختراع، وانتشار أجهزة الراديو بين جميع المواطنين، وتطورت جميع مقومات الرسالة الإعلامية وتقدم في وسائل البث، زيادة في عدد أجهزة الراديو، تنوع في البرامج، حتى أصبحت الوسيلة الإعلامية الأولى في العالم.

تعتبر الإذاعة من أهم الوسائل الإعلامية وأكثرها انتشارا، وهي تتميز عن الصحافة من حيث أنها ليست بحاجة لأن تقرع الباب حتى يؤذن لها بالدخول، بل هي موجودة داخل كل بيت ومكتب. كما أن الاستماع إليها ليس بحاجة إلى التفرغ والانقطاع عن العمل، بل ويمكن أن يستمع إليها الجميع من دون تمييز بين أمي وجاهل. والإذاعة لا يقتصر دورها على النواحي الترفيهية والتوعية الاجتماعية والتربوية وحسب وإنما يشمل جميع نواحي الحياة وعلى رأسها القضايا الوطنية.[2]

ولذا على الدول الاهتمام بإذاعاتها وتوجيهها الوجهة التي تخدم مبادئها وتحقق مصالحها.

[1]– إبراهيم مشورب، مرجع سابق، ص. ص. 234–236.

[2]– رياض الصمد، مرجع سابق، ص.231.

- **الوسائل المرئية والمسموعة:**

وعلى رأسها التلفاز، تم التوصل إلى اختراعه بعد عدة محاولات واختراعات متفرقة وكانت بريطانيا السباقة في بث البرامج التلفزيونية بصورة منتظمة في عام 1936. والتلفزيون يشهد كل يوم تطورا جديدا، وأصبح يحتل المرتبة الأولى بين وسائل الاتصال الجماهيرية في العالم المعاصر حيث تقلص دور الكتاب والصحيفة، وارتفعت نسبة المشاهدين وازداد انتشار الأجهزة التلفزيونية في المنازل، خاصة في دول العالم النامي تمثل نموذج الحضارة الغربية في التحديث.

التلفزيون يلعب عدة أدوار في المجتمع، من هذه الأدوار[1]:

- تعميق الوعي الثقافي لدى المواطنين، الثقافة هي نظرة إلى الوجود والكون والحياة والإنسان، وفي هذا المجال يمكن أن يلعب التلفزيون دورا هاما؛
- دور تعليمي، أي تلقي المعلومات المنظمة بطريقة مخططة من أجل صياغة الأفكار وتوجيه السلوك باتجاهات إيجابية. ولأن لا ثقافة بدون أساس من التعليم، ولا تثبيت للتعليم بغير تصورات وقيم فكرية وأخلاقية وجمالية سليمة. والتلفزيون قادر على لعب هذا الدور بسبب جماهيريته وقدرته على الوصول بسرعة إلى وجدان المشاهد؛
- دور ترفيهي، إذ يمكن أن يلعب التلفزيون دورا كبيرا في الترفيه عن النفس والعقل بعد عناء العمل، وفي ظل أجواء الملل الذي يعتبر مرض العصر.

وعليه، للتلفزيون دور مهم يلعبه في الحياة الاجتماعية والسياسية من خلال تأثيره الكبير على اتجاهات الرأي العام وتوجيهه، ودوره في الحياة الوطنية ككل.

- **وسائل الإعلام الإلكترونية:**

الإعلام الإلكتروني هو نوع جديد من الإعلام ينشط في الفضاء الافتراضي، يستخدم الوسائط الإلكترونية وعلى رأسها الأنترنيت، كأدوات له تديرها دول ومؤسسات وأفراد بقدرات وإمكانيات متباينة.

[1]– إبراهيم مشورب، مرجع سابق، ص. ص. 289–290.

يتميز بسرعة الانتشار والوصول إلى أكبر عدد من الجمهور وبأقصر وقت ممكن وأقل تكلفة، كما يتميز بسرعة إنتاجه وتطويره وتحديثه، بما يتمتع مساحة أكبر من الحرية الفكرية.[1]

إن نشأة أي وسيلة إعلامية جديدة لا تلغي ما سبقها من وسائل، فالمذياع لم يلغي الصحيفة، والتلفاز لم يلقي المذياع. ولكن طرق الإعلام المستحدثة تخصم الكثير من جمهور الطرق القديمة. الإعلام الإلكتروني احتوى كل ما سبقه من وسائل، فأصبح هناك الصحافة الإلكترونية المكتوبة والمسموعة والمرئية، بل والدمج بين كل هذه الأنماط والتداخل بينها أفرز قوالب إعلامية متنوعة ومتعددة، بما لا يمكن حصره أو التنبؤ بإمكانياته. ولم يتوقف التغير على الوسيلة الإعلامية فقط أو كم الجمهور، بل أصبح الجمهور هو صانع الرسالة الإعلامية، وأبرز مثال على ذلك ظاهرة المواطن الصحفي، وأصبحت هناك شبكات تواصل اجتماعي (تويتر، الفيسبوك) التي جعلت من الفرد مؤسسة إعلامية ينشر مواده الإعلامية على شبكات التواصل الاجتماعي.

ما سبق، يقتضي الاهتمام بالإعلام الإلكتروني إعلام المستقبل من خلال أدائه بالشكل الأمثل.

3- الوظائف التنموية للإعلام

يعتبر الإعلام آلية مهمة لإحداث التغيير داخل المجتمع، وكذا ربط مختلف التفاعلات التي يمكن لها أن تنشأ بين أفراده، فمن خلال وسائله المختلفة والمتطورة يمكّن من فهم الظروف الشخصية والبيئية والدولية، والتصرف تجاهها عن علم ومعرفة واتخاذ القرارات السليمة.

إن تجسيد حق المواطن في الاطلاع على الوقائع والآراء التي تهمه، وحقه في المشاركة عن طريق الإعلام، من خلال المناقشة الحرة للقضايا التي تهم المواطن والجمهور، وإتاحة الفرصة المتكافئة، وعدم الحد من تدفق المعلومات وانتشارها، وأن المواد الإعلامية هامة للجمهور وتسد حاجاته المعرفية والثقافية، مع مراعاة الظروف الاجتماعية والثقافية للأفراد الذين تتوجه إليهم الوسائل والرسائل الإعلامية. إن هذه الشروط تبين العلاقة الخاصة الموجودة بين الجمهور والإعلام، وأن الأخير لا يستطيع القيام بدوره ما لم يكن انعكاسا لثقافة الأمة وحضارتها.

أما عن دور الإعلام في المجتمع ونظرا لأهميته يصعب حصره، ورغم ذلك يتم الإشارة إلى أهم أدواره:[1]

[1]- تم تصفح الموقع يوم: 2021/05/14، http://ar.m-wikipedia.org

- الإعلام حاجة اجتماعية، فالحياة الاجتماعية للإعلام معناها العزلة والانطوائية لأفراد المجتمع، مع وجود الاختبارات الخاطئة والواهية، فالإعلام هو الوسيلة القادرة على تحريك الفرد وتنشئته وتحقيق التجانس فيما بينه وبين المحيط؛
- الإعلام له القدرة على تلقين الجمهور كيفية التفكير وكيفية التصور، بالإضافة إلى تقديم دائرة أوسع من المعارف ومجموعة من الآراء للاختيار فيما بينها؛
- يسهم الإعلام بدرجة كبيرة في تقريب الهوة بين المجتمع السياسي والمدني، باعتبار أن وسائل الإعلام تصدر تقاريرها عما تفعله الحكومة، وعن السلوك السياسي للمسؤولين، وعن الأحداث الكثيرة التي تؤثر في الحياة اليومية للمواطن، كما تعرض وجهات نظر المرشحين للمؤسسات السياسية وبرامجهم؛ فلا تكتمل الحياة السياسية إلا بوجود إعلام غزير يكون من خلاله الحوار الدائم بين المواطن ومختلف أجهزة الحكم؛
- الإعلام بما سبق آلية من آليات التعبئة السياسية ينبغ من حاجة الفرد نفسه للإطلاع عن ما يجري في حياته اليومية، وباعتبار السياسة جزء من هذه الحياة؛
- تلعب وسائل الإعلام دورا مهما في عملية صنع السياسة العامة، بدورها كوسيط بين المواطن والسلطة، فمن خلال وسائل وآليات الإعلام يتم تقديم المشورة والخبرة الفنية، وبناء تكتلات وتحالفات للضغط على صناع السياسة العامة، وتنظيم حملات إثارة الجماهير بقضية ما، فضلا عن طرح المطالب مباشرة، وكذلك مراقبة الحكومات. كما برز في الآونة الأخيرة فكرة شراكة بين الحكومات وتنظيمات المجتمع المدني، هذه الشراكة تبدأ من مراحل مبكرة في السياسة العامة، وقبل أن تلتزم الحكومة بأي التزامات؛[2]
- الإعلام الحر هو أساس أي نظام ديمقراطي يحترم رأي الشعب ويسعى لخدمة مصالحه، من خلال تعزيز التماسك الاجتماعي، وخلق الوعي المدني والسياسي، بما يعزز الاستقرار السياسي وإحداث الانتقال الديمقراطي، بما يعزز مسيرة الديمقراطية، بل ويعتبر الإعلام مؤشرا قويا وركيزة أساسية لدعم الديمقراطية؛[3]

---

[1]– بن سعيد صبرينة، **التعبئة السياسية في دساتير الجزائر**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص.ص.104–106.

[2]– هويدا عدلي، **فاعلية مؤسسات المجتمع المدني وتأثيره في بلورة سياسة انفاق للخدمات الاجتماعية**، مركز دراسات الوحدة العربية، الإسكندرية، 2008، ص.11.

[3]– نفيسة رزيق، مرجع سابق، ص. ص. 213–214.

- إعلام الجماهير بالقضايا الطارئة والمستجدة، واقتراح الحلول لمشاكل المجتمع، كل هذا يسهم في بلورة الرأي العام، ويجعل المواطن يقظا، كما تسهم وسائل الإعلام في الرقابة لصالح الجمهور.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، أن مسؤوليات منظمات المجتمع المدني متعلقة بطبيعة النظام السياسي المتبنى في الدولة. هذا وطرحت عدة نظريات تهدف إلى تفسير دور المجتمع المدني، ركزت آخرها على توضيح العلاقة بين المجتمع المدني والفواعل الأخرى، بما يؤدي إلى الاستقرار والتقدم. وظائف المجتمع المدني تعكس دوره التنموي، وأهميته كشريك فعّال للدور الحكومي، وهو ما تؤكده الدراسات المستمرة، والتي أصبحت تستخدم مصطلح المجتمع المدني التنموي.

ورغم وجود صعوبة في تحديد مكونات المجتمع المدني نظرا للاختلاف حول انتهائها من جهة، واتساع مفهوم المجتمع المجني ليشمل أنواعا متعددة ومختلفة، وأن المكون الواحد يمكن إدراجه تحت عدة تصنيفات من جهة ثانية. رغم ما سبق وبناءا على درجة أهمية الدور التنموي، تمت دراسة مجموعة من مكونات المجتمع المدني، والتركيز على أدوارها التنموية، وهي المنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأعمال، والنقابات المهنية والعمالية، ومنظمات الأفكار، وكذا الأحزاب السياسية والإعلام. وقد تم التوصل أن كل واحدة من هذه التنظيمات تمثل جزءا مهما لا غنى عنه في المجتمع، ورغم اختلافها من حيث الحجم ودرجة الأهمية، إلا أن التغيير الاجتماعي ومواجهة واحتواء مشكلاته لا يمكن تحقيقه إلا في مناخ اجتماعي واقتصادي وثقافي وسياسي شامل يدعم التغيير ويتيح الفرصة لاستثمار العمل المجتمعي بكافة أنواعه لخدمة قضايا المجتمع وتنميته.

المبحث الثالث: المجتمع المدني في الدول النامية: إسهاماته التنموية، تحدياته ومفعلاته، وآفاقه المستقبلية

إن مسؤولية منظمات المجتمع المدني تقوم على ركيزتين الأولى فكرية، والثانية أخلاقية، وتتمثل الركيزة الفكرية في أنه ليس في مقدور شريك واحد من شركاء التنمية أو ينجز تنمية متكاملة ومتوازنة ومستدامة بمفرده، ولكن من خلال السعي لإحداث التكامل والتنسيق بين جهود ومبادرات كافة الشركاء وتعبئة مواردهم بأنواعها المختلفة، حيث سيصبح من الممكن تحقيق التنمية المتكاملة والمتوازنة والمستدامة في المجتمعات المحلية الأكثر حاجة للتنمية. أما الركيزة الأخلاقية فتتمثل في واجب الأفراد تجاه تنمية المجتمع. والمسؤولية الأخلاقية بأنها: الفعل الذي يشعر الفاعل بالارتياح إذا قام به باعتباره واجب؛ أو الندم إذا قصر في فعله: ومنظمات المجتمع المدني هي من أهم الآليات التي تحقق تلك

الأهداف التي يبتغيها المجتمع. فما هو واقع الاسهام التنموي المدني في الدول النامية، وما هي تحرياته ومفعلاته؟

المطلب الأول: المجتمع المدني في الدول النامية وإسهاماته التنموية

لقد برز الاهتمام بالمنظمات المدنية باعتبارها وسائط للتنمية في العقدين الأخيرتين، وبات ينظر إليها كوسائط للتنمية المحلية وتولي وظائف دولة الرعاية في مجال توفير خدمات أساسية للمواطنين، والدفاع عن مصالح وحقوق الفئات الاجتماعية المختلفة؛ وهذا يفسر الاهتمام الدولي في تشجيع وتمويل العديد من المنظمات غير الحكومية في دول العالم الثالث، بما فيها الدول العربية، وإن كان التساؤل يطرح حول تأثير الجهات المانحة على برامج المنظمات المدنية، وكذا قدرتها على إدامة نفسها، وعلى التمتع باستقلالية تمكنها من القيام بمسؤولياتها تجاه المجتمع، بل وقدرتها على الدعوة للإصلاحات التي تحتاجها الأنظمة السياسية والاقتصادية.

أولا، المجتمع المدني في الدول النامية (دول العالم الثالث):

إن الدول النامية هي دول ذات مستوى معيشي منخفض، تعرف هذه الدول بخصائص في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية كما يلي:[1]

الخصائص الاجتماعية: انتشار الأمية؛ انخفاض المستوى الصحي، ارتفاع معدل الوفيات، ارتفاع معدل المواليد، عمل الأطفال، غياب دور المرأة في العملية الإنتاجية.

الخصائص الاقتصادية: ضعف الإنتاج الصناعي، دوام المديونية، انتشر البطالة، الاعتماد على الإنتاج الزراعي، قلة المدخرات، التفاوت في توزيع الدخل، انخفاض في متوسط الدخل.

الخصائص السياسية: الديكتاتورية، التبعية للخارج، عدم الاستقرار السياسي، سيطرة فئة على الحكم، الاقتصاد المزدوج.

الخصائص الإدارية: الفساد الإداري، الوقت الضائع، نقص التنسيق، نقص في القيادات، انتشار الواسطة والمحسوبية.

[1]– هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.ص.47–48.

إن الخصائص السابقة هي معوقات وتحديات تواجه الدول النامية في سبيل تحقيق التنمية والتطور، تتحمل فواعل التنمية (الدولة – الحكومة. القطاع الخاص، المجتمع المرن)، مسؤولياتها التنموية في إطار اختصاصاتها للحد، ومن ثم القضاء على معوقات التنمية والمساهمة في تحقيقها.

سبق إثبات أن هناك علاقة تلازم بين عمليتي التنمية والمشاركة، فالتنمية تقتضي دعم المشاركة على المستوى المحلي والوطني، وكذا الربط بين الجوانب الاقتصادية والسياسية في عملية المشاركة لكل ذلك تزايد الاهتمام بالمجتمع المدني وبنشاط منظماته وبات ينظر إليه على أنه القاعدة التي تستند عليها علميات التنمية والمشاركة في كافة الجوانب، سيما في الدول النامية ومنها الدول العربية. "إن مستقبل الوطن العربي يعين بقدرته على وجود مجتمع مدني حقيقي، لأن هذا يعني بلغة أخرى وجود الديمقراطية الصحيحة ببعدها السياسي والاجتماعي. لا يؤدي المجتمع المدني في الوطن العربي وظيفة سياسية فقط، وهي المشاركة، ولكنه أداة للتنمية لأن المشاركة تشمل السلطة والثروة، وليس المقصود التوزيع العادل فقط بل تعظيم وتطوير الإنتاج أيضا".[1] وهذا القول فيه تشديد على أهمية الدور المحوري الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في الدول العربية للخروج من الأزمات التي تعاني منها الأخيرة.

نظرا للإقرار بأهمية المجتمع المدني في مجال السياسات التنموية؛ فقد أصبح في السنوات الأخيرة موضوعا مركزيا للتفكير، ويحظى بمزيد من الاهتمام في كافة دول العالم، والاختلاف هو تجسيد ذلك في الواقع. إن الخطابات السياسية، وسائل الإعلام، والمجال الأكاديمي تؤكد أن المشاركة تعتبر من أكثر العناصر أهمية بغية الوصول إلى تنمية المجتمع المحلي، وأن دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساهمة في تحقيق التنمية المحلية والشاملة المستدامة لا تقل شأنا عن دور القطاع الحكومي، أو القطاع الخاص.

رغم ما سبق، فإن الدور التنموي للمجتمع المدني في الدول النامية ضعيف، بضعف مؤسساته، "دور المجتمع المدني في مجال التنمية لجميع مجالاتها في الجزائر يبقى ضعيفا، إذ أنها تتيح للأفراد والجماعات قانونيا حق تشكيل منظمات غير حكومية إلا أن قدرة هذه المنظمات واقعيا على التأثير في صناعة القرار أو الوصول إليه محدود جدا، ويكاد يكون معدوما:. وتضيف "إن الواقع في الجزائر يبرز

[1]– لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص.498

غياب ثقافة الحوار والتشاور بين الفاعلين المحليين.، ونقصد هنا بين الحكم المحلي والمواطن، بل إلى فقدان الثقة بين الطرفين، وهذا يعتبر عاملا سلبيا يؤثر على فعالية برامج التنمية المحلية".[1]

وعليه؛ فإن دور فعّالا للمجتمع المدني في الجزائر وغيرها من الدول النامية يقتضي تحديا وعملا دؤوبا بالتأكيد مصداقيته واستقلاليته، وفرض نفسه كشريك أساسي في التنمية المحلية، من خلال المشاركة في صياغة السياسات العامة المحلية مع الإدارة المحلية تحقيقا للإدارة المحلية الرشيدة.

ثانيا، الإسهامات التنموية للمجتمع المدني في الدول النامية –حالة الجزائر–:

إن التنمية في مفهومها الحديث تهدف إلى إحداث تحولات هيكلية اقتصادية واجتماعية. والمساهمة في التنمية بدميع مجالاتها تعتبر حقا إنسانيا وإغفاله يشكل النقيض الحقيقي للتنمية التي تعتبر أحد متطلباته.

تنبع أهمية الدور التنموي للمجتمع المدني في أنه أكثر فعالية من القطاعات الأخرى، وفي مجالات معينة من مجالات المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، مثل رفع مستوى المعيشة، وتقليص حدة الفقر وتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي والصحي والتعليمي، من خلال تقديم العديد من الخدمات لأفراد المجتمع في مواقعهم المختلفة سواء في المدن أو الأرياف. "تؤدي مؤسسات المجتمع المدني أدوارا هامة في تزويد الخدمات والوظائف التي لا يستطيع السوق تقديمها كترويج المؤسسات الدينية للقيم الأخلاقية أو المساهمة التي تقدمها بعض الجمعيات في مجال محو الأمية في الدول النامية، أو المعلومات حول العناية بالبيئة من خلال مؤسسات حماية البيئة. كما تؤدي مؤسسات المجتمع المدني دورا هاما في التأثير على سياسات الرعاية الصحية، وفي تقديم العديد من الخدمات الطبية والصحية.[2] لغرض توضيح دور المجتمع المدني في المجال التنموي، وفي دولة نامية، وقع الاختيار على الجزائر، وذلك لاعتبارات عديدة. لقد انبثق مفهوم المجتمع المدني في الجزائر عن التحولات السياسية والاجتماعية التي عرفتها الجزائر، ويشمل الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات وما إلى ذلك من المؤسسات غير الرسمية الحديثة منها والتقليدية التي تنتشر وسط المجتمع. وإن هناك غموضا يلف طرق تشكيل وسير تكوينات المجتمع المدني في الجزائر ومدى استقلاليتها عن الجهات الأخرى الفاعلة، وكونها تشتغل على هدف مزدوج من جهة تنظيم ورعاية مصالح الفئات التي تمثلها ومن جهة ثانية الدفاع عن مصالح الدولة

[1]– وفاء معاوي، مرجع سابق، ص.ص.165–166.

[2]– وفاء معاوي، المرجع نفسه، ص.162.

وتوجهاتها. ورغم هذا فإن المجتمع المدني في الجزائر يقوم بأدوار مهمة تبرز تارة وتختفي، ويمكن القول أن أدوار تظهر بجلاء في أوقات الأزمات، وخير مثال على ذلك ما قدمه من خدمات كبيرة للمجتمع والدولة خلال أزمة جائحة كورونا في مواقع مختلفة سواء في المدن أو الأرياف.

وتبعا لأهمية المجتمع المدني قام صانعوا القرار في الجزائر بمنحها هامش حرية ومجموعة وزائف واختصاصات في إطار الإصلاحات التي عرفتها الجزائر كما يلي:[1]

- دسترة عضوية تنظيمات المجتمع المجني في الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وذلك في التعديل الدستوري 2016، وفي المادة 194 منه.
- قيام الحكومة سنة 2017 بالتحضير لإعداد مشروع ميثاق قانون الديمقراطية التشاركية، وذلك في إطار ترسيخ طرق تشاركية حقيقية بين السلطات العمومية والمواطن، تسمح للأخير بممارسة حقه المتعلق بتسيير شؤونه المحلية والاستجابة لتطلعاته.

عملت الجزائر في إطار التعاون مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى رفع قدرة المجتمع المدني على ترقية التنمية المحلية، من خلال تحسين أنظمة التخطيط الاستراتيجي والديمقراطية المحلية عبر دمج المرأة والشباب، وإشراكهم في الحوكمة في مختلف مستوياتها، وتحسين الخدمات لفائدة المواطنين، وتوسيع مجالات التمثيل وتدخلات المجتمع المدني، خصوصا في الولايات والبلديات، على أن يتولى ترقية المواطنة الفاعلة والقدرة على المساهمة التامة في التنمية المحلية، وتفصيل المبادرة في عدد من البلديات النموذجية.

ورغم الإصلاحات التي قامت بها الجزائر، تبقى إصلاحات محدودة لا تسهل عملية تأكيد الدور الفعّال للمجتمع المدني، في ظل نظام سياسي وثقافته الرافضة لمبدأ استقلالية الفرد والمؤسسات على غرار مؤسسات المجتمع المدني، وفي ظل نظام سياسي ترفض نخبة مبدأ المبادرة السياسية، ضف إلى ذلك الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الأمنية التي عاشتها الجزائر وما زالت تداعياتها، لم تخلق جوا مساعدا على طرح قضايا المجتمع المدني وانشغالاته وتحديد الأدوار المنوطة بمؤسسات المجتمع المجني، كما أن الإصلاحات المشتركة والمدعمة من طرف دول أو منظمات دولية، غالبا ما تتضمن اشتراطات تمثل نوع من أنواع التدخل المفروض. وبالرجوع إلى المستوى الداخلي ودسترة تنظيمات

[1]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص. ص. 107–108.

المجتمع المدني، يمكن القول انها لم تعطي دورا واضحا وفاعلا للمجتمع. وهذا عكس ما هو موجود في المجتمعات الغربية التي تمنح المجتمع المدني وظيفة أساسية في الحياة العامة وخاصة الحياة السياسية، إذ يمكن أن يكون موازيا ومتوازنا مع الدولة وأن يكون معارضا لها عندما تستدعي الضرورة لذلك.

كما يمكن أن يكون مساندا لها، رغم كل ما سبق المجتمع المدني الجزائري قد بدأ يخوض عددا من التجارب قد تؤهله للقيام بأدوار متقدمة.

ثالثا، الأدوار التنموية للمنظمات غير الحكومية في الدول النامية:

إن معظم الدول العربية والإسلامية دول نامية، والمجتمع المدني فيها معروف باسم القطاع التكافلي*، وهو شكل متميز يبرز الخصوصية الحضارية الإسلامية التي عرضت هذا الشكل من الملكية، والتي لا تعود لا للقطاع العام ولا للقطاع الخاص، فهي موارد مرصودة من قبل افراد المجتمع لأغراض التنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. يلعب القطاع التكافلي في صورة منظمات غير حكومية دورا حيويا في العملية التنموية يتعاظم بمقدار تزايد حجم الموارد المخصصة له والموجهة للاستثمار في النشاطات ذات العائد الاجتماعي الكبير، فترتفع مساهمته الإيجابية في مجال الخدمات العامة، ويساهم بذلك في تخفيض النفقات العامة. لقد أثبتت التجربة التاريخية الدور الريادي لهذا القطاع في معظم البلدان الإسلامية، ولكن الانحراف عن المذهبية الاقتصادية لتلك المجتمعات والاتجاه إلى تقليد ومحاكاة التجربة الغربية أدى إلى حصار هذا القطاع ومحاولة القضاء عليه حتى لا يقوم بدوره الحضاري الفعّال".[1]

ورغم ما سبق تسعى كثير من الدول النامية لأقسام الطريق أمام المنظمات غير الحكومية لتحمل دور أكبر في عملية التنمية خاصة في الجوانب الاجتماعية، [2] ويمكن توضيح ذلك من خلال دراسة قامت بها المنظمة العربية للتنمية الزراعية" في فيفري 2001 تحت عنوان: "الدراسة القومية حول تفعيل دول التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية". والجدول التالي يوضح ما سبق.

* – يضم هذا القطاع الملكيات الجماعية والملكيات الموقوفة والملكيات الربوية المخصصة للمنافع العامة.

[1] – صالح صالحي، مرجع سابق، ص.383.

[2] – رشاد أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص.249.

الجدول رقم (03): التنظيمات غير الحكومية في الدول العربية أهداف ومجالات نشاطها لتنمية المجتمع المحلي (2001)

الدولة / شكل التنظيم غير الحكومي	أهداف التنظيمات غير الحكومية	مجالات النشاط التنموي للتنظيمات غير الحكومية.
الجزائر	–الجمع بين كل الأنشطة في المجال الريفي. –القيام بعليات إرشادية في الوسط الريفي.	– تربية المواشي وتطوير الفلاحة وإنتاج الحبوب والخضروات. – تربية الدواجن وتربية النحل. – إنتاج البذور. – استصلاح الأراضي والري. –إنتاج الحوامض والزيوت، زراعة الأشجار. –الغابات والصيد البحري.
سوريا (الاتحادات والنقابات)	– تجميع طاقات أبناء المهنة الواحدة وتنظيمها. –تطوير كل مهنة وتحسينها بما يحقق مصلحة الوطن والأعضاء. –تحقيق الرقابة الشعبية على عناصر التنمية المختلفة في القطر.	– الإشراف على إدارة الإنتاج الزراعي. – إعداد وتنفيذ الخطة الزراعية. – تأمين مستلزمات الإنتاج. – المساعدة في الحصول على القروض المادية والعينية. – توفير الآلات الزراعية الحديثة. – تسويق المحاصيل والمنتجات الزراعية – القيام بمشاريع الري.
اليمن	خدمة المجتمعات الريفية المحلية بكافة الأشكال والسبل وتقديم الخدمات لأعضائها بتنظيم الموارد المحلية وجمع الاشتراكات والتبرعات، وإنشاء المشاريع والسعي لإيجاد الدعم من الحكومة أو المنظمات الدولية المانحة.	–تقديم الخدمات والسلع للتجمعات السكانية والمهنية. –توفير المتطلبات الأساسية مثل شق الطرق، بناء المدارس والوحدات الصحية. –الاهتمام بحماية البيئة والمستهلك وخلق وعي شعبي لذلك. – متابعة توجهات النظام العالمي الجديد وضرورة الاعتماد على الذات.

الصومال	-تحسين وتطوير الجمعيات الزراعية. -رفع كفاءة الإنتاج وإنتاجية المزارعين في الريف مع تسهيل توفير الاحتياجات والوسائل اللازمة لهم. -تطوير المزارعين بتمكينهم من استخدام التقنية الحديثة الملائمة. -تعزيز الأنشطة الإنتاجية للمرأة الريفية وتأهيلها مهنيا. -توعية وتثقيف الفلاحين. -تطوير برامج التعليم.	-تنمية الريف وتحسين الأوضاع الاجتماعية. -تطوير وتنمية الزراعة ودعم الجمعيات المهنية وذلك بالتعاون مع هيئات الإعانة الدولية. -رفع إنتاجية المزارعين والتسويق الداخلي والخارجي للمنتجات الزراعية. -تسهيل القروض لصغار المزارعين. -رفع كفاءة استخدام المياه لأغراض الزراعة. -تقديم المساعدات الطارئة. -تمويل البرامج التنموية وتطوير التعليم
المغرب (مثال: الجمعية للتضامن والتنمية)	- مساعدة الطبقات الشعبية عبر برامج التنمية الذاتية. - الصحة والبيئة بما فيها توفير الماء الصالح للشرب - برامج التسليف. - محو الأمية.	- تعزيز وتنظيم الإنتاج الزراعي. - تشجيع التعليم في القرى. - مكافحة الأمية. - التربية الصحية. - تشجيع قيام الجمعيات في الريف.
ليبيا	- إحداث تكيف ثقافي: ثقافة من أجل الريف ..... والأنشطة الزراعية وثقافة من أجل المجالات الاجتماعية العامة، ثقافة من أجل ذاتها تمثل الحد الأدنى للمواطنة الصالحة. -انتشار الاتجاهات التقدمية في المجالات التنموية. -إدخال الميكنة الزراعية وتحديث الزراعة. توفير الحقول الإرشادية -توفير عمالة مناسبة اقتصاديا واجتماعيا للشباب.	-توعية سكان الريف. -تكوين التعاونيات الزراعية. - توفير فرص تنمية المشروعات الصغيرة لتربية الحيوان. - استخدام مناهج التنمية المجتمعية وتشجيع قدرات النساء. - زيادة الإنتاج الزراعي باستخدام التكنولوجيا وبرامج التنمية لتحقيق الأمن الغذائي.

موريتانيا	-التنمية الاقتصادية والاجتماعية -المساعدة الإنسانية. -حماية الوسط البيئي . -النشاط الاجتماعي.	-محو الأمية في الأوساط الريفية. العمل في مشروع مصادر الطاقة المتجددة في المناطق المطرية. التشجير للحد من زحف الرمال أو الحفاظ على التنوع النباتي.
السودان	-الدعم والتكامل وتوحيد الجهود في مجالات التنمية. -العمل على تنفيذ المشروعات والأنشطة بالسرعة التي تتطلبها طبيعة النشاط. -الاسهام في دفع التنمية في الريف والحضر. - مساعدة المجتمعات الفقيرة. -المساهمة في رفع الوعي التنموي والبيئي.	-الرعاية الصحية الأولية -محو الأمية -حماية البيئة ومكافحة الأمراض والأوبئة . -الأمن الغذائي. -مساعدة الأسر المنتجة في مجال التسويق. -توعية وتنمية المرأة الريفية. - مكافحة الفقر عن طريق تدريب النساء وتمليكهن لوسائل الإنتاج
الأردن(منظمات محلية ومنظمات دولية).	*أهداف المنظمات المحلية: -مساعدة الجهود الرسمية للدولة في تحقيق التنمية ورفع المستوى المعيشي. *أهداف المنظمات الدولية: -النهوض بالمجتمعات المحلية من خلال إنشاء المشاريع التنموية الصغيرة. -رفع المستوى المعيشي للأفراد من خلال رفع دخل الفرد. -العمل على تحسين وضع المرأة . -المحافظة على البيئة. -زيادة الوعي الغذائي والصحي. المساهمة في إنشاء دور العبادة.	-الرعاية الصحية. -رعاية المعوقين والأيتام. -التدريب المهني. -محو الأمية. -مشاريع استثمارية إنتاجية. -مراكز تأهيل الفتيات. تطوير مشاريع زراعية قائمة. -فتح عيادات طبية وإسعاف. نشاطات تثقيفية. تقديم قروض للدراسة.
مصر(جمعيات رعاية اجتماعية، جمعيات التنمية الاجتماعية)	*الأهداف المحلية: -أهداف دينية: روحية. -أهداف اجتماعية: خيرية. -أهداف سياسية.	-رعاية الشيخوخة. -تنمية المجتمع المحلي. -النشاط الأدبي. -تنظيم الأسرة.

	-أهداف اقتصادية / تنموية. *الأهداف الخارجية: -إنشاء بعض الجمعيات الأجنبية. -تفعيل دور ونفوذ الجمعيات غير الحكومية على المستوى الدولي وتشجيعها لأنشطة في مجالات حقوق الإنسان والبيئة والمرأة.	-رعاية أصحاب المعاشات. -الدفاع الاجتماعي. -رعاية الطفولة والأمومة ورعاية الأسرة. -المساعدة الاجتماعية. -رعاية المسجونين. -رعاية الفئات الخاصة ومحو الأمية. -الإدارة والتنظيم. -الخدمات الثقافية والعلمية والدينية.
الكويت (الجمعيات التعاونية والاتحادات)	-قيادة الحركة التعاونية الزراعية والعمل على حمايتها والدفاع عن مصالح الأعضاء المادية والمعنوية. -نشر الوعي التعاوني الزراعي. -تنظيم الحركة التعاونية الزراعية والتنسيق والعمل على رفع الكفاءة الأدائية. -القيام بالخدمات المشتركة.	-التسويق الزراعي. الإشراف على سير العمل في الأسواق. -المساهمة في رؤوس الأموال.

المصدر: إعداد الباحثة، بالاعتماد على: **الدراسة القومية حول تفعيل دور التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية**، المنظمة العربية للتنمية الزراعية، فيفري ،2001، ص. ص. 19-21.

من خلال الجدول يتضح أن أهداف التنظيمات غير الحكومية تختلف من دولة إلى أخرى وفقا للغرض الذي أنشئت من أجله، في الجزائر يغلب الطابع الزراعي على نوعية المنظمات، وذكر الريف في كل من الهدفين الأساسيين لارتباط أهل الريف بالزراعة. وكذا دول أخرى ركزت على الريف والزراعة مثل اليمن، الصومال، الكويت، أما باقي الدول فإن أهداف التنظيمات غير الحكومية متنوعة تمس مجالات وفئات عدة تستهدفها التنمية، كما أن الأهداف تتأثر بدرجة النمو والتنمية التي وصلت إليها الدولة.

أما بالنسبة لمجالات النشاط التنموي للتنظيمات غير الحكومية فهي الأخرى مختلفة بين الدول وفقا لاختلاف نوعها وغاياتها التي أنشئت من أجلها، في الجزائر النشاطات تصب في خانة الزراعة وتطويرها، وبالتالي تعمل على تطوير الريف وتطويره. وفي سوريا النشاط المنوط بآدائها الاتحاد العام للفلاحين سوريا فيها هناك قائمة طويلة لأنشطة ومجالات عمل المنظمات غير الحكومية مجالات مثل ليبيا،

وموريتانيا، والأردن، وفي مصر تغطي المنظمات غير الحكومية مجالات عديدة، وتلعب دورا هاما في تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الريف المصري، كما أنها تدفع عجلة التنمية الريفية وتدعم دور الحكومة.

ولقد سجلت الأنشطة التنموية للمنظمات غير الحكومية (الجمعيات الأهلية) في مصر في مطلع الألفية الثالثة مؤشرات إيجابية في عدد من المحاور:[1]

مكافحة الفقر:

- في عام 2004، تم تسجيل 660 جمعية أهلية جديدة تنشط في مجال العمل التنموي، جمعيات تدريب وتأهيل وقروض صغيرة ومشروعات صغيرة، تنشط في مجال تمكين المرأة الفقيرة ومحو أميتها وتأهيلها، وأخرى تنشط في مجال النهوض بالتعليم، وفي مجال البيئة، والتوعية والدفاع عن الحقوق السياسية والمدنية، والاقتصادية والاجتماعية؛
- التحول في منهجية عمل الجمعيات الخيرية التقليدية، فبعد أن كانت تعتمد أسلوب البر والإحسان (علاقة مادية مباشرة بين المانح والمتلقي)، اتجهت إلى منهجية تطوير الاعتماد على الذات (القروض والتدريب والتأهيل)؛
- الجهود المتميزة لبعض الجمعيات في المناطق العشوائية التي تتركز فيها ظاهرة الفقر للنهوض الشامل بالمجتمع المحلي؛
- التوجه إلى التركيز على النساء المعيلات لأسر (16.7% من إجمالي الأسر)؛
- قيام جمعيات أهلية بدور المنظمة الوسيطة بين المانحين والنساء الفقيرات، بهدف تحقيق التمكين الاقتصادي، وأحد الأمثلة جمعية رجال وسيدات الأعمال في أسيوط.

محور التعليم:

يمثل التعليم أحد محاور الاهتمام الرئيسية للجمعيات الأهلية في مصر، وارتبطت أهم نماذج الشراكة بين الجمعيات الأهلية والحكومة والمجتمع المحلي بالنهوض بالعملية التعليمية. لقد تمثلت شبكة

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص. ص. 67-68.

الجمعيات الأهلية المتعاونة مع وزارة التربية والتعليم، في 339 جمعية، نفذت بالقاهرة والمحافظات 728 مشروعا. واستهدفت 1691301 تلميذ وتلميذة، وبحجم تمويل 80580457 جنيها.

(وذلك وفقا لأحدث بيانات 2005 لدى الإدارة العامة للجمعيات الأهلية بوزارة التربية والتعليم)، وقد بلغ عدد الجمعيات التي تنشط –من زوايا مختلفة– في النهوض بالعملية التعليمية 2439 جمعية.

محور الخدمات الصحية والصحة الإنجابية للمرأة:

تأتي الخدمات التي تقدمها الجمعيات الأهلية في أغلب الأحوال في المرتبة الثانية بعد الجهات الحكومية. وإن البيانات المتوافرة في المسح الصحي الشامل تشير إلى أن عدد المستفيدين من الخدمات الصحية للجمعيات لا يقل عن 16% من إجمالي طالبي الخدمة الصحية، وهو ما يشير إلى عدة ملايين.

رابعا: الدور التنموي لمنظمات مجتمع مدني في الدول النامية

تشهد السنوات الأخيرة توسعا كبيرا في حجم ونطاق قدرات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم، وهذا لدور منظمات المجتمع المدني كقنوات هامة لتوصيل الخدمات الجامعية وتنفيذ مشروعات التنمية الأخرى. وإن قطاع المجتمع المدني لا يبرز فقط كجهة فاعلة على المستوى المجتمعي، لكنه يتسم كذلك بتنوع ثري في طبيعة وبنية أدواره، فإلى جانب المنظمات غير الحكومية هناك منظمات مجتمع مدني أخرى قادرة على التأثير على مستقبل الدول الفقيرة والمجتمعات النامية.

1- **الجماعات الضاغطة:** "الجماعة الضاغطة هي جماعة منظمة، تسعى لحماية مصالح أعضائها الخاصّة بأساليب مختلفة، وذلك عن طريق ممارسة الضغط والتأثير على قرارات السلطة من أجل حماية تلك المصالح، أو الحصول على مطالب جديدة.[1] وهناك من يطلق عليها مصطلح جماعة المصالح، وضعت أساسا للأنظمة الغربية الرأسمالية، حيث تمارس هذه الجماعات المتمثلة في النقابات المهنية ورجال الأعمال والصناعة، نشاطاتها على كافة المستويات، وأصبحت واقعا معترفا بع في الحياة السياسية.

أما الدول النامية فهي لازالت تتخبط في مشاكلها المختلفة التي خلفها لها الاستعمار، ولم تصل مستوى صناعيا متقدما يخلق مجابهة بين أرباب الأعمال والصناعة ونقابات العمال، ولا مستوى ثقافيا وحضاريا يؤدي إلى ظهور جمعيات تدخل في مجادلات فكرية، إن الدول النامية رغم استقلالها بقيت

[1]– فاروق حميدشي، مرجع سابق، ص.45.

عرضة للضغوط الاستعمارية، والتدخلات الخارجية، وهكذا تمتزج الصراعات داخلها وتختلط، مما يجعل من الصعب التمييز بين جماعات المصالح وتحديد طبيعتها. بالإضافة إلى قلة الدراسات العلمية التي تخص هذه الجماعات في الدول النامية، وإن معظم الدراسات التي أجريت حول الأخيرة قام بها علماء غربيون، وكانوا دائما يقارنون بين الدول النامية وبين الدول الغربية. جاعلين من هذه الأخيرة المحور الذي تدور حوله المقارنات باعتباره النظام الأمثل.[1]

ويمكن توضيح ما سبق من خلال دور النقابات العمالية، ففي المجتمعات المتقدمة دورها يتمثل في توجيه وتوحيد جهود الطبقة العاملة، وتكوين نوع من الوحدة بين أفرادها، وتشارك مشاركة فعّالة ومؤثرة في توجيه الرأي العام، بل أنها تفوق الأحزاب السياسية أثرا. ودورها يتجاوز تحسين أوضاع العمال، إلى محاولة تحقيق هدف أوسع، وهو إدخال تغيير على المجتمع بأكمله، من خلال عمليات التحويل الاجتماعي التدريجي والإصلاح المتكامل في كل المجالات، نظرا لارتباط المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. أما في الدول النامية فوضعها مختلف؛ فالقاعدة العمالية ضعيفة وغير متوحدة، والنقابات العمالة في هذه الدول اختلف وضعها قبل الاستقلال وبعده، وتعاني من اختلاط الأدوار. وهكذا لم تتمكن النقابات من لعب دورها في ظل مستوى ضعيف ماديا وتنظيميا.[2]

حاول المشرع الجزائري تكريس مبدأ الحرية النقابية طبقا للمعايير الدولية التي جاء بها دستور منظمة العمل الدولية وإعلان فيلادلفيا والاتفاقيتان المرجعيتان بهذا الخصوص وهما: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم (87) لسنة 1948 والاتفاقية المتعلقة بحق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية رقم (98) لعام 1949 وقوانين الشرعية الدولية، إلا أن الواقع العملي أثبت أن الممارسات البيروقراطية تقلص من حجم الضمانات التي تحمي الحرية النقابية لعدم وجود الفصل بين السلطات وتبعية السلطة الفضائية للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى بعض القيود التشريعية التي ترد على جوهر الحرية النقابية وتشكل انتهاكا صارخا للمبدأ.[3]

[1]– فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص. ص. 189–190.

[2]– فاروق حميدشي، المرجع نفسه، ص. ص.197–199.

[3]– مناصرية سميحة، مرجع سابق، ص.169.

2- منظمات الأعمال: لقد سبقت دراسة المسؤولية الاجتماعية لمنظمات الأعمال، وأنها تطورت من مجرد التزام إلى عقد اجتماعي ما بين منظمات الأعمال والمجتمع، بما تقوم به المنظمة من مسؤوليات اجتماعية وأخلاقية وقانونية واقتصادية تجاه المجتمع.

وأصبحت منظمات الأعمال اليوم ملزمة في التفاعل مع الحكومة، ولذلك لكون عامة المجتمع يطالبها بالمزيد من الأداء نحو تحقيق مسؤولياتها الاجتماعية، وذلك باعتبارها جزء من المجتمع، وأن المشكلات التي يعاني منها الأخير هي بمثابة هدف متعاكس الاتجاه لكل من المنظمة والمجتمع. وأن قيمة النضج الأخلاقي لمنظمات الأعمال هو أن يشعر المنتمون إلى قطاع الأعمال بالمسؤولية الاجتماعية تجاه المجتمعات التي يتعاملون معها محليا أو دوليا، وهذه الالتزامات قد تشمل القوة البشرية بأكملها.

هذا مع المزيد من القوانين الحكومية الموضوعة تعني بنفس الوقت المزيد من المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية باتت محورا أساسيا في وجود واستمرار الشركات.

ولقد كان المشروع المصري متفهما إلى حد كبير لفكرة المسؤولية الاجتماعية، وقد انعكس ذلك الفهم في محاولة المشرع المصري تقنين تلك المسؤولية وإلزام بعض منظمات الأعمال بتخصيص جزء من مواردها المالية لتقديم خدمات اجتماعية للعاملين بالمنظمة والمجتمع المحيط بها، والمساهمة في حل مشكل الإسكان بالمجتمع على المستوى المحلي والمستوى المركزي. كما أعطى المشرع المصري اهتماما خاصّا لبيئة العمل والضرورة الأمن والسلامة للعاملين، كما صدرت اهتماما العديد من القوانين والقدرات الوزارية لحماية البيئة والمحافظة عليها من التلوث بكافة أشكاله.[1]

3- الأحزاب السياسية (الدول العربية):

إن مفهوم الديمقراطية نشأ وتطور ونضج في البيئة الحضارية الغربية قبل انتقاله إلى بيئات حضارية أخرى. لكن لا يمكن إنكار الميراث العربي في مجال الديمقراطية. بالبحث في تاريخ الديمقراطية يظهر السجل الديمقراطي للإسلام، وكيف شكل ثورة ضد الجاهلية وفي وجه نظام سياسي شمولي كانت الأقلية فيه تتمتع بسلطة مطلقة في استغلال الآخرين، وكذا دور الفلاسفة العرب والمسلمين في حفظ الديمقراطية للإنسانية. ولابد من الاشارة إلى أن جذور الديمقراطية في المشرق العربي تمتد إلى القرنين

[1]- ديفيد العجرودي، مرجع سابق، ص.ص.454-456.

السادس والخامس قبل الميلاد أي بنحو 200 سنة قبل أن تظهر في أثينا أو روما التي يعتبرها الغرب مهد الديمقراطية، كما أكد ذلك إلياس عبود في كتابه "جذور الديمقراطية في المشرق العربي، 1990".[1]في المجتمعات التي تسمح بدرجات عالية من الديمقراطية تسمح الحياة السياسية فيها للأحزاب السياسية بالإضطلاع بدور هام في عمليات التثقيف السياسي والتنمية السياسية لجموع المواطنين من المجتمع.

تقوم الأحزاب بالإضافة إلى الوظيفة السياسية بوظيفة اجتماعية وثقافية، وهي أيضا بمثابة حلقة الوصل بين المواطنين والنظام السياسي مع توفر متطلبات وضمانات التنمية السياسية من توزيع للسلطات، وحق المشاركة السياسية، مع وجود سلطة قانونية رشيدة تقوم على الدستور وتأخذ بمبدأ انفصال السلطة عن شخصية الحاكم. وجود الأحزاب السياسية بالمتطلبات السابقة ملمح من ملامح الحياة السياسية الصحية والممارسة السياسية الأصيلة. ودليل على أن النظام يأخذ بقيم العدل السياسي وتكافؤ الفرص وتداول السلطة.[2]

ومن باب دراسة وضع وأدوار الأحزاب السياسية في الوطن العربي يمكن الإشارة في البداية إلى خلاصة مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي محور "المجتمع والدولة" في سنة 1987 كما يلي: "الدولة القطرية العربية المعاصرة لا تجسم في سلطتها أو ممارستها الحالية المصالح المشروعة للتكوينات الاجتماعية الرئيسية في أقطارها؛ وأن الفجوة في ازدياد بين المجتمع المدني من ناحية، والدولة من ناحية أخرى".[3]

وفي دراسة أخرى ولنفس المصدر وبعنوان: "مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية. إذ أن واقع المجتمعات العربية كان عصيّا على الإصلاح السياسي، ناهيك بالتغيير، مغلقا باب الأمل أمام أي أفق سياسي ديمقراطي. ذهبت قلة قليلة من الآراء إلى نتيجة مؤداها أنّه لا يمكن بناء أحزاب ديمقراطية في بيئة غير ديمقراطية، إذ رأى هؤلاء أن الاستبداد الذي يضرب بجذوره في كل ركن من أركان الدولة العربية هو أصل الداء، وهذا الاستبداد هو الذي حوّل الأحزاب العربية إلى أحزاب

[1]– نفيسة زريق، مرجع سابق، ص.444.

[2]– هشام محمود الأقداحي، مرجع سابق، ص.ص.291–298.

[3]– محمد عبد الباقي الهرماسي، مرجع سابق، ص. 320.

ديكورية شكلية تعمل فقط على تحقيق أهداف النظام السياسية المستبدة، وبالتالي القضاء على الاستبداد هو شرط أولي لبناء أحزاب ديمقراطية.[1]

لم يدر في بخلد أصحاب هذا الرأي أنه بعد شهور قليلة سيشهد الوطن العربي موجة ثانية من الثورات الشعبية. الأولى هدفت إلى التحرر من المستعمر الخارجي، أما الثانية هدفت إلى التحرر من مستعمر داخلي أكثر خطورة، تمثل في أنظمة سياسية عاشت في بلادها طغيانا واستبدادا وفسادا ثورات ديمقراطية من تونس إلى مصر، إلى ليبيا واليمن والبحرين وسوريا والمغرب والجزائر، "والتي استهدفت تغير نظم الحكم السابقة نحو عصر جديد من الحرية والتقدم وإرساء قيم العدل السياسي والاقتصادي والمساواة القانونية ومكافحة الفساد الإداري في أجهزة الدولة".[2]

ولكن هل الوطن العربي حرفي السعي إلى ما سبق؟ الواقع يضعف الأمل. عندما تطرح التنمية السياسية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية تمتد أبصارهم إلى الوطن العربي استطلاعا ودراسة وتحليلا ثم تفسيرا. وهم إذ يفعلون ذلك، إنما يفعلونه عن قصد ودراية استراتيجية لأنهم:[3] ينظرون بعين مستقبلية إلى سيرورة الحياة العربية ويرون في داخلها الاتجاهات الفكرية الداعية إلى حرية الوطن العربي وتخلصه من التبعية والسير نحو الوحدة العربية، الوطن العربي يشكل الآن وفي المستقبل بؤرة مصالحهم الاقتصادية، فهو مصدر الموارد الأولية والثروات المعدنية والطاقة البشرية، والمستهلك العربي الذي يأكل الأخضر واليابس، والوطن العربي يشكل الملجأ الأمين والحيوي للشركات الأورو–أمريكية العابرة للقارات، ومصدر الرساميل المفتوحة، واليوم زاد عدد المتنافسين على خيرات الوطن العربي.

وفي ظل التحديات الخارجية التي تجد في ضعف الوطن العربي قوة لها، وكذا تحديات داخلية متمثلة في دول عربية لم تكتمل في بنيانها السياسي وسيادتها الوطنية، فالنسق السياسي في الوطن العربي يغلب عليه الضعف والأداء الانقسامي لأن المجتمع العربي مجتمع أهلي حيث لا تزال علاقات قربى الدم على الغالبة عليه، وهذا طابعا اجتماعيا وسياسيا أهليا وخاصة في إطار توزيع السلطات، والحصول على طاعة الناس والتدخل في حرية المجتمع وتوجيه جهوده بما يخدم مصالحهم.[4]

---

[1]– عاطف السعداوي وآخرون، **مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية: مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية**، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، أكتوبر 2011، ص. ص.9–10.

[2]– هشام محمود الأقداحي، مرجع سابق، ص.293.

[3]– هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.199.

[4]– هاني حلاوة، المرجع نفسه، ص.ص.210–211.

"وتشير التجربة الجزائرية في التحول الديمقراطي إلى كثرة المبادئ الدستورية التي تقر الكثير من الحريات، لكنها حريات على ورق كما أشار لذلك تقرير التنمية الإنسانية لسنة 2004، نظرا لكثرة الممارسات الإدارية والقوانين المتعسفة، سواء ما تعلق منها بمنع النشاط الحزبي أو التضييق على حرية الإعلام، أو ما تعلق بنزاهة الانتخابات".[1]

ورغم كل هذه التحديات فإن الثورات الديمقراطية والحالة الاستثنائية التي تعيشها أو ستعيشها الشعوب العربية، خلقت إمكانية تحول ديمقراطي تاريخي، ووفرت بيئة مثالية لم يكن أكثر المتفائلين يحلم لبناء أحزاب سياسية جديدة على أسس ديمقراطية سليمة، وقد أشار إلى ذلك الباحث والمفكر الدكتور علي خليفة الكواري: أكد أن الثورات العربية والانتفاضات والتحركات من أجل الديمقراطية على امتداد الساحة العربية اليوم، وجعل من ممارسة الديمقراطية، داخل الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، ضرورة عاجلة لا تستقيم نظم الحكم الديمقراطية المنشودة في البلدان العربية دونها، مؤكدا أن ممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني في كل دولة تنتقل إلى نظام حكم ديمقراطي، هو أحد التحديات الكبرى لاستقرار نظم الحكم الديمقراطية الذي قامت الثورات من أجل تحقيقها، وأن على كافة أطياف الطيف الديمقراطي، عبر التيارات الفكرية، وفي جميع الأحزاب والحركات السياسية في البلدان العربية، إلى أن يضعوا الممارسة الديمقراطية في البلدان العربية ضمن أولوياتهم، وأن ذلك هو الضمانة بنجاح الثورات والانتفاضات والتحركات الديمقراطية المباركة على الساحة العربية".[2]

وإن الجزائر تواجه تحديات وأزمات متشبعة يكمن حلها في إشراك الجماهير في العملية السياسية وفي التنمية بمفهومها الواسع، وذلك في بيئة ديمقراطية حقيقية، ينتقل منها المواطن من ثقافة التابع إلى ثقافة المشاركة. وتضيف الباحثة بن سعيد صبرينة "الجزائر منذ الاستقلال وحتى الآن تعيش مرحلة انتقالية لا آخر لها نتيجة الخلط بين ثوابت الأمة ومقومات النظام، ذلك أن النخبة الجزائرية لم تتفق حتى الآن على المنهج الذي تراه صالح لتحديد التصور والرؤى، وأن على النخبة أن تعلن صراحة انتمائها الحضاري، أخذة في اعتبارها قيم ومبادئ شعبها المكتسبة منذ عشرات القرون، حتى يكون هناك تلاحم وتفاعل بين الجماهير والنخبة. كما يجب إعادة السياسة إلى أحضان الأمة، من خلال القضاء على الأمية بوجه عام والأمية السياسية بوجه خاص، وتكوين الجيل الناشئ بالقيم السياسية النبيلة من أخوة وتسامح وتقبل الرأي الآخر والحوار الهادف والمبادرة الفردية واتقان العمل والحرية والشخصية القوية...

[1]– نفيسة زريق، مرجع سابق، ص.451.

[2]– عاطف السعداوي وآخرون، مرجع سابق، ص.ص.10-11.

بحيث لو اكتسبها أبناؤها في المدارس لكانوا القوة الدافعة لنهضة البلاد، وهذا يتطلب تغيير جذري في المنظومة التعليمية في البلاد من المدرسة إلى الجامعة".[1]

4-الإعلام:

ترتبط نشأة وتطور وسائط الاتصال وسماتها حنبا إلى جنب مع تطور الحضارة البشرية. واليوم في ظل تعقد حياة المجتمعات فرضت وسائل الإعلام نفسها كحاجة اجتماعية أصيلة؛ بقدر ما هي وسيلة للتواصل وتحري الصدق، والواقعية، وحرية النقد.[2]

المطلب الثاني: تحديات المجتمع المدني في أداء أدواره التنموية

اتضح مما سبق أن للمجتمع المدني دورا تنمويا مهما، يجب القيام به خاصة من خلال منظماته. وأهمية مشاركته التنموية تزداد في الدول النامية، لكن يعترض الأداء التنموي للمجتمع المدني مجموعة من المعوقات والتحديات. ينبغي بحثها في سبيل الحد منها ولما لا تجاوزها. وعليه سيتم تناول المعوقات التي تواجه كل من المنظمات غير الحكومية، والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، والإعلام، ليتم تناول معوقات المجتمع المدني بصفة عامة.

أولا: معوقات مساهمة المنظمات غير الحكومية في التنمية المحلية

تعد تنمية المجتمعات المحلية هي الأكثر أهمية من بين النشاطات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية كإطار تنظيمي وقانوني، يمكن من خلاله دراسة احتياجات المجتمع المحلي والاستغلال الأمثل لطاقات الأفراد والمجتمع الموجهة نحو التطوير، وكذا تقرير دور المرأة والاهتمام بالأمومة والطفولة .... بل ويعتبر قطاع المنظمات غير الحكومية نفسه شريكا أساسيا في تحقيق التنمية المستدامة، وفي صياغة الحلول البديلة لتجاوز مشكلات البطالة والفقر والتخلف التي يعاني منها العالم المتخلف والنامي.

المنظمات غير الحكومية ازدادت انتشارا وقوة وتأثيرا في الرأي العام على المستوى المحلي، وأصبحت تمثل قوة ضغط على الحكومات في الدول النامية.

ولها دورها التنموي الفعّال، حيث تتوزع أعباء التنمية في الدول النامية بين الحكومة وتلك المنظمات. ويزداد ويترابط مع المنظمات المتماثلة إقليميا ودوليا وعالميا، وهو ما يؤكد عولمة القضايا

[1]- بن سعيد صبرينة، مرجع سابق، ص. ص.114-115.

[2]- ناصر محمد جرادات وعزام أبو الحمام، مرجع سابق، ص. ص.110-114.

الاجتماعية والسياسية، وبالصورة التي لا يمكن تجاهلها؛ لما يسببه ذلك من مشكلات لبعض الدول النامية، من خلال ما يفرض من إجراءات تؤدي إلى تجاوز الخصوصية الوطنية أو القومية، والاتجاه نحو العالمية وتجاوز السيادة الوطنية لصالح القوى والتجمعات العالمية (قوى العولمة).[1]

وإن الدراسة القومية حول تفعيل دور التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية في الدول العربية والملخصة في الجدول رقم (03) بينت محدودية أهداف التنظيمات غير الحكومية، وأنها مرتبطة بدرجة النمو والتنمية التي وصلت إليها الدولة العربي. كما وضحت الدراسة محدودية أنواع التنظيمات غير الحكومية في أغلب الدول العربية.

ورغم أهمية دور التنظيمات غير الحكومية قد لا تتمكن من إنجاز مهامها بالصورة المطلوبة نظرا لبعض المشكلات والمعوقات، والتي بدورها قد تتباين وتختلف بقدر التباين في النظم السياسية والمفاهيم في الدول العربية. ويمكن إيجازها كما يلي:[2]

1- المشاكل والمعوقات المؤسسية:

وهي مشكلات مرتبطة بمرحلة بلورة وتأسيس التنظيمات غير الحكومية. وتقسم المشاكل المؤسسية إلى قسمين:

- مشكلات ما قبل التأسيس، منذ نشأتها إلى أن تكتمل إجراءات الترخيص والتصريح بالعمل والاستعداد لخدمة الأهداف المحددة. إذ أن نسبة التنظيمات التي تمكنت من تجاوز مرحلة التأسيس إلى مرحلة إقامة منظمة غير حكومية فاعلة تقل عن المستوى المطلوب، ويمكن أن ترجع أسباب ذلك إلى الخلط بين القوانين التي تنظم قيام التنظيمات غير الحكومية والتنظيمات الفردية، وافتقار الجمعيات الناشئة للمقومات الأساسية مثل المقدرة الإدارية، وغياب الهياكل الإدارية والتنظيمية، وقلة تأهيل وتدريب أعضاء مجالس إدارة التنظيمات الأهلية المحلية.
- مشكلات ما بعد التأسيس وبداية تنفيذ البرامج، في هذه المرحلة تنشغل التنظيمات بتكوين علاقات التنسيق والتكامل فيما بينها، وبينها وبين الأجهزة الحكومية. وتشمل مشكلات هذه المرحلة القيود الرقابية في ظل غياب البيانات الإحصائية السليمة، وبيروقراطية الأجهزة الحكومية، وصعوبة تنسيق

[1]- سعد طه علام، مرجع سابق، ص.ص.162-163.

[2]- **الدراسة القومية حول تفعيل دور التنظيمات غير الحكومية في تنمية المجتمعات المحلية**، مرجع سابق، ص.ص.55-67.

الأدوار وتوفيق أهداف وبرامج المنظمات الأهلية فيما بينها، وفيما بينها وبين الأجهزة الحكومية، وكذا عدم الاستقرار الإداري، وضعف الاستراتيجيات والبرامج. وهو ما يؤدي إلى ضعف نسبة نجاح المنظمات غير الحكومية في إقامة علاقات مؤسسية متوازنة مع محيطها بما يمكنها من الاندماج الكامل فيه ولعب دور متميز في التنمية المحلية.

2- المشاكل والمعوقات التشريعية:

إن معظم التشريعات التي تحكم عمل الجمعيات الطوعية في الوطن العربي هي تشريعات حديثة ومتجددة، ولا تلائم متطلبات العصر، وتركز على الرقابة إلى حد التدخل المباشر في أعمال التنظيمات في بعض الدول، وقد تصل الرقابة إلى درجة حل أو دمج المنظمات. هذا في حين أن القوانين المتقدمة تشرع للتعددية وتشجع النشاط الملائم لتكوين التنظيمات خدمة لتنمية المجتمع.

3- المشاكل والمعوقات الاقتصادية والمالية:

إن طبيعة تكوين المنظمات غير الحكومية يعطي صورة لما يمكن أن يعترضها من مشاكل اقتصادية ومالية خاصة-في بعض الدول العربية فإن التشريعات القانونية تحدد مصادر تمويل هذه المنظمات، وفي كثير من الحالات الدعم المالي الحكومي لا يتجاوز سوى اشتراكات العضوية ومنح قليلة، وبعض الإعفاءات الضريبية، وقروض محدودة. وفي كثير من الحالات يحرم التشريع الحصول على هبات أو تبرعات من منظمات أجنبية.

ورغم تباين واختلاف المشاكل والمعوقات المالية التي تعترض الدول باختلاف سياسات بلدانها وكيفية تكوينها وأهدافها والقوانين التي تنظم تسجيلها والمشاكل كثيرة. وإن أظهرت الدراسة أن التمويل من أهم العوائق وأكثرها تكرارا، فأهم المشاكل الاقتصادية والمالية في المنظمات غير الحكومية ما يلي:

- غياب المصدر المؤسسي الثابت للتمويل وضعف الدعم الحكومي وتعقيدات الحصول عليه؛
- تدخل الجهات الحكومية المعنية في عمليات استخدام المنح وخاصة الخارجية، وهو ما يقلل من فرص الاستفادة منها صورة كاملة؛
- ضعف الكفاءة الإدارية والاقتصادية للتنظيمات غير الحكومية، أضف إلى ذلك ضعف الرؤى الاستثمارية؛
- عدم الاهتمام بالبحث العلمي في مجالات تطوير الأساليب والأنشطة الاقتصادية التي تمارسها هذه التنظيمات خاصة في المجالات الإنتاجية؛

- عدم مقدرة التنظيمات الأهلية على استقطاب الدعم والموارد الكبيرة التي يذخر بها المجتمع، والمتمثلة في شكل صدقات وزكاة وتبرعات لعمل الخير، وبالتالي في خدمة أهداف التنمية؛
- نقص الإمكانيات المادية وحتى الضرورية لقيام التنظيمات بأدوارها؛
- عدم مواءمة المرتبات التي يتقاضاها أعضاء مجلس الإدارة، والموظفين، والتعاونيون مع ما يبذلون من مجهود في أداء أعمالهم. وقلة الحوافز المقدمة للفرق العاملة في الريف، إضافة إلى قلة الكوادر المدربة وضعف الإمكانيات الفنية.

4- مشاكل ومعوقات أخرى:

لقد أوضحت الدراسة العديد من المشاكل والمعوقات الأخرى، تتمثل في الآتي:

- ضعف الدعم الحكومي وعدم المقدرة في تقليل الاعتماد عليه؛
- ضعف الكوادر المدربة مع وجود الأمية وخاصة وسط الجمعيات القاعدية، وضعف استيعابهم لأساليب الائتمان المصرفي، وصعوبة استقطاب الكوادر الفنية المؤهلة؛
- قلة أو انعدام مشاركة العنصر النسائي في تلك الجمعيات، وهذا بسبب تحكم العادات والتقاليد والموروثات؛
- قلة أو انعدام ثقة المؤسسات التنموية في المنظمات غير الحكومية؛
- عدم توفر البيانات الإحصائية، والتنافس فيما بينها بدلا من التنسيق الهادف يقعد بكثير من- الجمعيات من تحسين أدائها والقيام بمهامها حسب أهدافها.

- ثانيا: المعوقات التي تواجه الأحزاب السياسية

رغم الدور الكبير الذي تلعبه الأحزاب السياسية في حياة المجتمعات ثمة من يعارض وجود الأحزاب بحجج وذرائع مختلفة منها:

-الأحزاب تؤدي في ممارساتها إلى الفساد وتسميم العقول والأفكار؛

-الأحزاب تشجع عدم الاستقرار السياسي وتضرب بالوحدة الوطنية؛

-الأحزاب تؤدي إلى انقسام المجتمع على ذاته وظهور صراعات دموية أحيانا.

وقد عبّر الرئيس الأمريكي الأسبق جورج واشنطن على ما سبق بقوله": يؤدي الحزب دائما إلى إنهاء المجالس العامّة، وإلى إضعاف الإدارة العامة، إنه يحرّض الجماعة على مظاهر للغيرة غير ذات

أساس، ويولد ذعرا زائفا، ويلهب العدوان، ويثير الشعب والاضطراب. إنه يفتح الأبواب للنفوذ الخارجي، وللفساد، اللذين يصلان بسهولة إلى الحكومة نفسها من خلال القنوات التي تتيحها الأهواء الحزبية، ولذا فإن سياسة وإرادة البلاد تخضع لسياسة وإرادة بلد آخر[1]." هذا الرأي لم يعد مطروحا بهذه السلبية في الولايات المتحدة الأمريكية، نتيجة الممارسة الديمقراطية واحترام الحريات العامة.

وقد برز الرأي السلبي للأحزاب في دول العالم النامي، نتيجة الدور السيء الذي لعبته بعض الأحزاب في حياة مجتمعاتها .خاصة في ظل سيطرة الحزب الواحد حيث تنتشر المحسوبية ويعم الفساد، وحيث يحتكر الحزب كل شؤون المجتمع والدولة. ولعل الأساليب التي تسلكها بعض الأحزاب في الدول حديثة العهد بالديمقراطية، والتي لم تألف معارضة الفكرة بالفكرة، والإقناع بالمناقشة والمنطق السليم للوصول إلى الحقيقة، هي بمثابة سند واقعي يقدمه عليه أصحاب هذا النقد[2].

وفي الوطن العربي العمل السياسي والإصلاحي لم يشتغلا كثيرا بآليات انتقال السلطة وتداولها على أساس سلمي وعادل، ويعطي الفرصة لجميع الناس بالتساوي في التنافس على السلطة واختيار الحكم. ويقدم تاريخ انتقال السلطة في الوطن العربي مجموعة من المؤشرات أهمها[3]:

1- غلبة حكم الأسر والعائلات التي كانت تتولى السلطة وينتقل الحكم فيها إلى الأبناء والإخوة والأقارب .واللافت أن الدولة الإسلامية بدأت بنموذج متقدم في اختيار الحاكم قائما على الشورى ولا يأخذ بالوراثة، وكان يمكن لهذا النموذج أن يغني التجربة الإنسانية في الحكم ويطورها لو أنه استمر.
2- خريطة السلطة القائمة في الوطن العربي منذ قيام الدولة الحديثة تشير إلى استمرار الوضع كما هو دون تغيير، وحتى الدول التي استبدلت النظام الملكي بالجمهوري لم يتغير الوضع فيها كثيرا.
3- الانقلابات العسكرية التي اجتاحت الوطن العربي في أواخر الأربعينيات ومازالت مستمرة إلى عصرنا هذا.
4- وعلى الرغم من أن مفهوم تداول السلطة في التشريعات العربية قد نص في غالبها، إلا أن التطبيقات استمرت تنقص من قيمة تلك التشريعات.

[1]- إبراهيم مشورب، مرجع سابق، ص.204.
[2]- إبراهيم مشورب، المرجع نفسه، ص.205.
[3]- هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.ص. 131 – 135.

5- وعلى الرغم من إجراء انتخابات نيابية في كثير من الدول العربية أو معظمها فإن الحياة النيابية العربية لم ترقى إلى التأثير في تداول السلطة.

6- التعددية السياسية في الوطن العربي وفي كثير من دوله لم تقدم للحياة السياسية فرص حقيقية للتنافس والتداول على السلطة؛ فالأحزاب وإن كانت تعمل بشكل علني وتشارك في الإنتخابات العامة، فهي محدودة التأثير، وتملك قدرا من التنافس لا يكفي للتداول، كما لا تملك هذه الأحزاب الحرية والشروط العادلة التي تتيح الحصول على الأغلبية لأي منافس.

7- افتقار الثقافة السياسية العربية إلى القيم والمبادئ الديمقراطية فتكون المشاركة والتعددية مطلب غير ضروري أو ملح لدى معظم الجماهير العربية .واقع كونته قرون من التسلط والاستبداد أفرز تنشئة سياسية واجتماعية تكرس لدى العرب السلبية والامتثال للواقع.

إن ما سبق أفرز نظما سياسية عربية حتى الآن لا تعرف الانتقال الحقيقي والسلمي للسلطة، وحسب الملكية الدستورية والتي تعني أن الملك يملك ولا يحكم، لكن معظم الملوك والرؤساء العربي ليسوا مستعدين للتنازل عن السلطة. وبعض النظم العربية لم تحدد بعد آلية لانتقال السلطة. وبعضها الآخر يعتبر الدستور يناسب شخص بعينه. كل هذه المعوقات تمنع قيام ديمقراطية حقيقية تفسح المجال للمواطنين اختيار حكامهم وممثليهم ومحاسبتهم أسوة بمعظم شعوب العالم.

- **ثالثا: معوقات الحرية النقابية المهنية والعمالية**

تعتبر النقابات بمثابة العمود الفقري للمجتمع المدني لموقعها المركزي في العملية الإنتاجية والخدمية . من حيث أنها تضم أكثر شرائح المجتمع تعليما، وأن لها بعدا قوميا وعالميا، ما يمنحها المزيد من القوة والدعم.

ويذكر الأستاذ" أحمد شكري الصبيحي "أن النقابات في الوطن العربي تعاني من مشاكل حددها فيما يلي[1]:

– سوء تنظيم الطاقات البشرية الواعية، الأمر الذي جعل دور النقابات يتقلص ؛

[1]– أوشن سمية، **دور المجتمع المدني في بناء الأمن الهوياتي في العالم العربي– حالة الجزائر–** ، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2010 ، ص.38.

– ضعف المناخ الديمقراطي الذي لا يعطي للنقابات مهما اختلفت اتجاهاتها، حظها كشريك فعلي في صنع السياسات العامة، خاصة الاقتصادية منها؛

– ظهور ظاهرة تأسيس وتجديد النقابات العمالية بعد سيطرة حزب ما على النقابة.

وفي الجزائر ورغم أن المشرع قد سعى إلى تكريس الحرية النقابية من خلال قانون 14-90 على ضوء المعايير الدولية، إلا أن الممارسات العملية والتصرفات التي تصدر عن الجهات الإدارية المعنية كمنح الإذن والتصريح المسبق تعد انتهاكا صارخا لمبدأ الحرية النقابية في الجزائر برغم وجود آليات لحماية الحرية النقابية على المستوى الوطني والدولي وعلى رأسها القضاء نظرا لعدم استقلاليته عن السلطة التنفيذية[1].

- **رابعا: معوقات الدور التنموي للإعلام**

استنادا على البحث في مجال المشاركة الشعبية في الحكم المحلي، والذي قامت هيئة البحوث بالاتحاد الدولي للسلطات المحلية بإعداده، كان هناك إجماع في تقارير الدول على أهمية الجهود الإعلامية للسلطات المحلية والرامية إلى تزويد المواطن بما يحتاجه من معلومات، وما تعتقد السلطات المحلية أنها يجب أن يعلم عنه المواطن، وهذا رغم صعوبة قياس الأثر الذي تحدثه هذه الجهود، وفي حالة اهتمام المواطنين بما يقدم لهم من مادة إعلامية، وإن برزت بعض الاهتمامات فهي جد محدودة. ويرى التقرير اليوغسلافي أن الإعلام قد يكون سطحيا، بمعنى أنه لا يغوص إلى أعماق الموضوعات ليقدمها للمواطن في كافة الأبعاد، وقد يكون غير كافي، بمعنى أنه لا يتم تكييفه وملائمته مع الغرض المقصود، أو مع الشخصيات الموجهة إليها الرسالة الإعلامية، ومن ثم لا يكون هناك استيعاب لمضمون هذه الرسالة الإعلامية، وقد يكون متخلف زمنيا، بمعنى أن يكون الإعلام متأخرا عن الموعد المناسب الذي كان يجب تقديمه فيه.[2] قد تكون الدراسة قديمة1971، والإعلام في الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية يعرف تقدما– بل هو إعلام مسيطر؛ إلاّ أنه رغم ذلك أخفق في خدمة المواطن.

وإذا كان هذا حال الإعلام في دول المتقدمة، وبالنظر إلى أن الدول النامية والمتخلفة وإعلامها تابع للدول المتقدمة، والنتيجة أنه لا يقوم بالدور المنتظر منه، ويشير الدكتور محمود أبو بكر إلى ذلك بقوله:"الدور السلبي للإعلام من حيث دوره في تناول بعض السلبيات، وغياب الموضوعية لدى بعض

[1]– مناصرية سميحة، مرجع سابق، ص.151.

[2]– صبحي محرم و عمر وصفي عقيلي، مرجع سابق، ص.63.

الإعلاميين في تناول ومعالجة جهود الممولين والمشاركين في الأعمال التطوعية"[1]. وفي هذا المجال وباعتبار الصحافة من أهم وسائل الإعلام، إلى درجة أن البعض يعتبرها سلطة رابعة معنويا لما لها من قدرة وإمكانية على تحريك الرأي العام تجاه قضية أو مسألة تخصه، وخاصة في ظل التطور المضطرد الذي تشهده وسائل الاتصال. تعاني الصحافة العربية من معوقات عدة يمكن إيجازها فيما يلي[2]:

- قيام الصحافة العربية بالترويج للأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية القائمة؛
- إقناع الجماهير بصحة سياسة الأنظمة العربية؛
- الخضوع الكامل للنظرية الغربية في الإعلام ومصادر الأنباء؛
- انسياب المعلومات الصحفية من الحكام إلى المحكومين.

وعموما، مؤسسات المجتمع المدني في الدول النامية وفي الجزائر خصوصا تعاني من تحديات كثيرة يمكن تلخيصها في توجيه عملها والتضييق على نشاطها، وشح الموارد المالية وانعكاسات ذلك على استقلالية مؤسسات المجتمع المدني . ما لا توجد سياسة واضحة لدى الدولة تقوم على إشراك الأخيرة في تدبير الشؤون المحلية، المجتمع المدني يعاني من هيمنة الاجهزة البيروقراطية، نتيجة التشوه في الثقافة السياسية للسلطة الحاكمة يجعلها ترى وجود المجتمع المدني القوي تهديدا لكيانها.

المطلب الثالث: تفعيل الأدوار التنموية للمجتمع المدني وآفاقه المستقبلية

تتحدد فعالية التنمية المحلية بدرجة كبيرة على إدراك الأطراف ذوي العلاقة بأدوارهم التنموية، وخاصة المجتمع المدني، وهو ما يقتضي تفعيل دوره الضروري والمهم للمساهمة الفعّالة في عملية التنمية المحلية.

سبق دراسة المعوقات التي تواجه مجموعة من أهم منظمات المجتمع المدني، وفي السياق نفسه سيتم تناول مفعلات كل من المنظمات غير الحكومية، والأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، والإعلام.

[1]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.194.

[2]- إبراهيم مشورب، مرجع سابق، ص.243.

- **أولا: تفعيل الدور التنموي للمنظمات غير الحكومية**

في إطار تفعيل الأعمال التطوعية في عملية التنمية، قام الدكتور مصطفى محمود أبو بكر بدراسة ميدانية في مجال الأعمال التطوعية، وعلى ضوء نتائج الدراسة توصل إلى أن الأخيرة تعتبر حجر زاوية في خطط وبرامج التنمية، ويصعب تحقيق هذه الخطط والبرامج دون رؤية ومنهج استراتيجي لتوفير مقومات جهود الأعمال التطوعية، وتتضمن هذه المقومات[1]:

1/ متطلبات عامة: تتمثل في:

- ضرورة تحديد أدوار ومستويات الأطراف ذوي العلاقة ووضع الإطار التنظيمي والإداري لتنسيق جهودهم؛
- تحديد دقيق لنقاط الضعف ومصادر القيود والتهديدات التي تواجه جهود الأعمال التطوعية، ووضع ترتيبات معالجة هذه النقاط والتعامل الفعّال مع هذه القيود؛
- تحديد دقيق لنقاط الضعف ومصادر القيود والتهديدات التي تواجه جهود الأعمال التطوعية، ووضع ترتيبات معالجة هذه النقاط والتعامل الفعّال مع هذه القيود؛
- تحديد واضح لأوجه القوة وكذلك المتوفرة حاليا او المحتملة وتتعلق بجهود الأعمال التطوعية ووضع الترتيبات اللازمة للانتفاع بأوجه القوة واستثمار هذه الفرص؛
- ضرورة صياغة سياسة الدولة وتوجيهها الاستراتيجي بشأن جهود الأعمال التطوعية، وإعلانها ومناقشتها وتنفيذها وتطويرها مع أعلى مستويات الشفافية.

2/ متطلبات تنفيذية:

يصعب توفير المتطلبات العامة دون توفر مجموعة من المتطلبات التنفيذية التالية:

- تحديد مفهوم الأعمال التطوعية، من خلال الاتفاق على مفهوم محدد للأخيرة، وتحديد أهدافها ومجالاتها وأدوارها في التنمية والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي؛
- وضع الإطار التنظيمي والإداري لتخطيط الأعمال التطوعية وتنفيذها، وتوظيف الأدوار والمسؤوليات التطوعية، وإعداد برامج زمنية لها وأدوات قياسها؛

[1]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص. ص. 196-199.

- وضع الأسس والقواعد المهنية لتنظيم وإدارة الأعمال التطوعية، من خلال تحديد أولويات ومجالات وأماكن الأخيرة وكذا نطاقها، وكذا وضع أسس إسناد الأعمال والمسؤوليات إلى المسؤولين والمقاولين والاستشاريين، وواجبات الأجهزة التنفيذية، وأيضا ضرورة وضع آلية لتسيير الاتصالات الفعّالة بين الأطراف ذوي العلاقة لتجنب حدوث فجوات في العلاقات بينها بما يمنع أسباب الخلل أو الاختلاف أو النزاع أو الصدرام فيما بينها، مع توفير مقومات الشفافية، ونظام متكامل للحوافز للمشاركين، ووضع آلية للمحافظة على نتائج الجهود والأعمال التطوعية وتوفير مقومات فعاليتها؛
- تقويم النظام الإعلامي في تناول ومعالجة جهود الأعمال التطوعية .ولأهمية دور الحكومة في تقرير الدول التنموي للمنظمات غير الحكومية، يشير كونيروكول CONYERS ET KOUL– –بأن المؤسسات الحكومية لابد من أن تتمتع بميزات نوعية مصاحبة للتنمية المحلية من خلال المؤسسات غير الحكومية، منها[1]:

- الالتزام الإيديولوجي من قبل المؤسسة للتنمية التي تركز على الناس وعلى أنماط التدخل من خلال المشاركة الفعلية؛
- تقوية المشاركة والمساءلة والمدونة، نظرا لكون المؤسسات غير الحكومية تتميز باللامركزية وقلة البيروقراطية؛
- إن المؤسسة الحكومية تتميز بكونها دائما جاهزة للتعلم على مر الزمن، والاحترام والثقة بأعضاء المجتمع المحلي؛

وتتميز أيضا بتركيزها على الكفاءة في الأداء، وانخفاض كلفة إدارتها مقارنة بمؤسسات القطاعين العام والخاص، كما تتميز بقدرتها على التكيف والإبداع، وأخيرا تلتزم بتمثيل الفئات الفقيرة، وفئات المجتمع ذات الاحتياجات الخاصّة. ويعتبر اهتمام المواطنين وإشراكهم في أعمال الإدارة المحلية أمرا ضروريا لنجاح برامج التنمية ومشروعاتها فبالمشاركة يمكن توفير الدعم المادي والمعنوي للمشاريع وتوفير سبل نجاحها، فلابد من الاهتمام بتنمية هذه المشاركة ومحاولة إزالة الفجوة فيما بين المواطن والمجلس الذي يمثله.

وهذا يقتضي إنشاء جهاز للعلاقات العامة في المجالس المحلية يقوم بإعداد وتنفيذ برامج التوعية للمواطنين عبر وسائل إعلام مناسبة للاستفادة من آرائهم وكسب تأييدهم، وكذا الوقوف على حاجات

[1]– يوسف أزروال، مرجع سابق، ص. ص.85–84.

السكان واستطلاع الرأي العام واستفتائه .والتوسع في إنشاء صناديق الاقتراحات وإصدار النشرات الدورية وعقد اللقاءات لتحقيق الاتصال فيما بين المجالس المحلية والسكان، وكذا النقابات ومنظمات القطاع الخاص لضمان مبدأ التعاون والمشاركة الفاعلة .إضافة إلى إيجاد تشريعات تحث على المشاركة [1].

إن غياب أو عدم كفاية التشريعات تعد من أبرز معوقات عمل المنظمات غير الحكومية والمشاركة بصفة عامة. والأصل أنه لأي بلد من بلاد العالم أدوات قانونية تحدد المبادئ الدستورية وتنص على الإطار العام لكيفية رسم السياسة المحلية وإقرارها، ومن ثم فإنها تشمل ضمنيا على مدى الفرص المتاحة للمواطنين على المستوى المحلي لكي يشاركوا في رسم وصنع السياسة المحلية .وإذا كانت المشاركة تحكمها النصوص الواردة في الدساتير، فإن الجانب المؤثر على المشاركة يتناسب طرديا مع مدى ما تتمته به الإدارة المحلية من سلطات واختصاصات.

وفي الدراسة حول مجال المشاركة الشعبية في الحكم المحلي في دول أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، أكدت أن دساتير الدول الأوروبية موضع الدراسة نصت جميعها على أن المشاركة الشعبية مبدأ دستوري، سواء أكانت هذه المشاركة تتخذ شكل المشاركة المباشرة) مثل الاستفتاء العام (أو المشاركة غير المباشرة) من خلال مبدأ التمثيل من خلال أجهزة وسيطة مثل الأحزاب السياسية والاتحادات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتطوعية، والتنظيمات والهيئات غير الحزبية). وعلى الرغم من الاتفاق الكبير على المشاركة كمبدأ دستوري، فإن هناك تباين واختلاف في الأسلوب الذي اتبعته كل دولة لتنظيم هذه المشاركة ونطاقها[2]. والدول وحكوماتها يجب أو تولي المشاركة الشعبية بالغ العناية والرعاية، وأن توجه خططها لإصلاح نظام الإدارة المحلية على أساس تعميق المشاركة وتدعيمه، والعمل بكل السبل والوسائل واستحداث أخرى جديدة لزيادة إسهام المواطن في الشؤون المحلية.

وإن معظم الدول النّامية تملك ثروة بشرية متمثلة في ارتفاع نسبة الشباب كمورد أساسي لازدهار التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، لأنهم الطاقة وقدرة العمل، من خلال إقامة المشروعات التي تستهدف إحداث أكبر قدر من النجاح والتنمية " .إن الاهتمام بأمر الشباب وحسن رعايته وإعداده مسؤولية أساسية

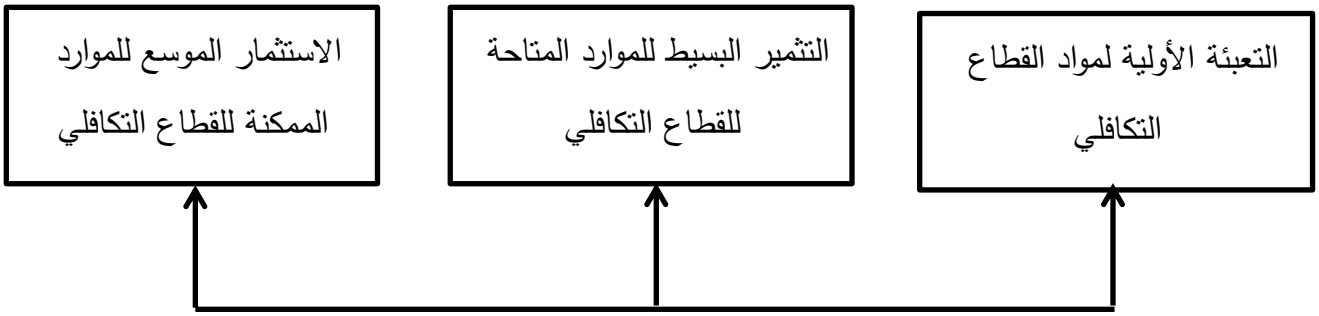
[1]- أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص.210 .

[2]- صبحي محرم وعمر وصفي عقيلي، مرجع سابق، ص.ص. 21-22.

لضمان تنمية الشباب في جميع القطاعات تنمية متكاملة ومساعدته على حل مشاكله والاشتراك الإيجابي في تنمية مجتمعه."[1]

ولقد أثبتت التجربة التاريخية الدور الريادي للقطاع التكافلي في معظم البلدان الإسلامية، ولكن الانحراف عن المذهبية الاقتصادية لتلك المجتمعات والاتجاه إلى تقليد ومحاكاة التجربة الغربية أدرى إلى حصار هذا القطاع ومحاولة القضاء عليه حتى لا يقوم بدوره الحضاري الفعّال. ولإعادة الاعتبار لهذا القطاع وتثمين دوره في عملية التغيير الشامل، وتفعيل دوره كقطاع أساسي يتكامل ويتوازن مع القطاعين العام والخاص يتطلب الالتزام بإحياء وإعادة بعث هذا القطاع برفع القيود والحواجز المعيقة لتطوره ونموه، وتنظيم وإدارة هذا القطاع، وتثمير وتنمية ممتلكات القطاع التكافلي[2]. ويمكن التعبير عن ذلك في الشكل التالي:

الشكل رقم (10): تنمية موارد القطاع التكافلي



المصدر: صالح صالحي، **المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي: دراسة للمفاهيم والأهداف والأولويات وتحليل للأركان والسياسات والمؤسسات**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص.384.

يتبين من خلال الشكل بأن هناك موارد يستدعي الأمر تعبئتها واستغلالها واستثمارها والتوسيع الأمثل والممكن للمورد، ودوام تطويره وزيادة منفعته. وتوجيه الموارد للتثمير ضمن كل قسم حسب نوعها وحجمها وشروطها القانونية والشرعية.

[1]- أسماء مطوري، **مؤسسات الشباب وحماية البيئة**، مطبعة سخري، الجزائر،2012 ، ص.61.

[2]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص.ص383-384.

- **ثانيا: تفعيل الدور التنموي للأحزاب السياسية**

يقتضي العمل على تجاوز كل المعوقات والتحديات التي تعترضها سيما في الدول النامية، وهذا يقتضي بداية توفير متطلبات وضمانات التنمية السياسية، وهي كالآتي:[1]

- **توزيع السلطات:** ويعني ذلك الاتجاه نحو اللامركزية السياسية، فلا تحتكر قلة مسيطرة وتركزها في هيئة واحدة أو حزب سياسي. وهذا يعني تعدد المؤسسات الدستورية والقانونية التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات السياسية؛
- **حق المشاركة السياسية:** التنمية السياسية تتمثل في تنمية قدرات الجماهير على إدراك مشكلاتهم بوضوح وقدرتهم على تعبئة كل الإمكانيات المتاحة لمواجهة هذه المشكلات. وإن نمط التنشئة في مجتمع من المجتمعات ينعكس بطريقة أو بأخرى على البناء السياسي؛
- **سلطة قانونية رشيدة:** وهي السلطة المنظمة تنظيما قانونيا قائمة على مجموعة من القوانين والقواعد واللوائح تنظم علاقاتها بينها وبين القوى السياسية الأخرى وعلاقتها مع مواطني المجتمع أو الدولة، وحتى يتيسر على الأخيرة تحقيق الغرض من وجودها وأداء وظائفها أن تكون قادرة على الاشتراك في التعامل القانوني؛ أي تكون أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات.

وإن الدولة مسؤولة تجاه الأحزاب بالالتزام بالحياد، وأن توفر لها الأرضية الخصبة للقيام بالدور المنوط لها على أتم وجه، مع توفير التسهيلات من أجل مباشرة نشاطها الحزبي ومنها توفير حرية الاجتماعات والمظاهرات والمسيرات الحزبية .وكذا إيجاد حرية الصحافة الحزبية، وفي هذا الإطار يقول نابليون" إني لا أستطيع أن أبقى في الحكم ثلاثة أشهر مع وجود صحافة حرة ."بالإضافة إلى التعبئة الحزبية عبر الإذاعة المسموعة والمرئية، والتي تمكن الأحزاب من إحداث التأثير المرجو على الجمهور، من خلال عرض المبادئ والبرامج.[2]"

هذا، ومستقبل انتقال السلطة في النظم السياسية العربية رهن بعدد من العوامل من أهمها ضرورة وجود نص دستوري واضح على آلية لانتقال السلطة يتم احترامها من قبل الجميع، وضرورة وجود تعدد حزبي وسياسي حقيقي يكون المواطنون هم الحكم والمرجع الأخير فيه، وضرورة إجراء انتخابات رئاسية

[1]- هشام محمود الأقداحي، مرجع سابق، ص.ص. 297-299.

[2]- بن سعيد صبرينة، مرجع سابق، ص.ص90- 93.

وبرلمانية ومحلية حقيقية، والتأكيد على أن الشعوب العربية قادرة على اختيار قادتها وليس لأحد أن يختار لها. مع الحفاظ على وحدة الأمة[1].

وتكملة لما سبق ينبغي التذكير بموقف الإسلام من التعددية السياسية والحريات وتداول السلطة وتنظيم انتقالها على أساس عادل وسلمي، ويبدوا الأمر في الدراسة التي قام بها المفكر الإسلامي" راشد الغنوشي "حول مبادئ الحكم والسلطة في الإسلام، حيث قال :إن الإسلام يفعّل التعددية السياسية ويدعوا إلى المشاركة والعدل والمساواة بما يعني حق الأمة في اختيار حكامها ومحاسبتهم، فالإسلام ليس سببا أو أحد الأسباب الثقافية والفكرية لتكريس الاستبداد واحتكار السلطة والنفوذ.[2] وعليه، فإن بلدان العالم الإسلامي لابد أن تنطلق من المنهج الإسلامي كإطار مرجعي موجه لعملية التغيير، وفي ذات الوقت تستفيد من الجوانب الإيجابية للتجربة السياسية الحديثة، دون اللجوء إلى التقليد الحر للنماذج القائمة التي لم تعد قادرة على تلبية الاحتياجات المعاصرة.

إن إقامة نظام سياسي ملائم للتنمية الحضارية الشاملة الذي تتحقق في إطاره أشكال الانتقال التالية[3]:

- ضرورة الانتقال من دولة النخبة إلى دولة المجتمع في المنظور الإسلامي التي تقوم على مبادئ كبرى أهمها الشورى، العدل، المساواة، الحرية، كفالة حقوق الإنسان، ... ومقصدها العظيم هو فقط الدين وسياسة الدنيا به؛
- الانتقال من المشاركة السلبية إلى المشاركة الإيجابية، والتي تخفض درجات التهميش والإقصاء والاستبعاد، وبالتالي تنمو الثقة بين القمة السياسية وقاعدتها الشعبية، وهي شرط أساسي في تحقيق التعبئة اللازمة لإشراك الناس في العملية التنموية؛
- الانتقال من المؤسسات السياسية الشكلية إلى المؤسسات الحقيقية التي تشكل الإطار الذي يستوعب عملية التغيير؛
- الانتقال من النظرة القطرية إلى النظرة التعاونية التكاملية، من خلال المساهمة في تنمية الجهود التعاونية التي تحقق التكامل الاقتصادي والتنسيق السياسي في العالم العربي والإسلامي؛

[1]- هاني حلاوة، مرجع سابق، ص.ص. 135- 136.

[2]- هاني حلاوة، المرجع نفسه، ص.133.

[3]- صالح صالحي، مرجع سابق، ص.ص. 148-152.

- الانتقال من المساهمة السلبية إلى الدور الإيجابي في العلاقات الدولية من أجل تقوية المكانة السياسية للدولة.

- **ثالثا: تفعيل الدور التنموي للنقابات العمالية**

إن النقابات العمالية هي النقابات التي تستند بشكل كلي إلى مبدأ الحرية النقابية، والأخيرة تكتسي أهمية بالغة على الصعيد الداخلي والدولي. الحرية النقابية من قبيل الحريات العامة والجماعية، والتي ينظر إليها بأنها حقوق لصيقة بمجموعات بشرية مختلفة تستلزم لممارستها والتمتع بها توفر مناخ ديمقراطي أوسع وفضاء من الحرية والاستقلالية يخول الأفراد ممارستها بمظاهرها المتعددة. وعليه تفعيل الأدوار التنموية للنقابات العمالية يقتضي[1]:

- أن يكون الدستور من أهم المصادر الداخلية للحرية النقابية، وهو ضمانة أساسية لهذه الحرية؛
- تفعيل أهم ضمانات الحرية النقابية، وهي مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، حتى تصبح آليات حماية:
- القضاء الدستوري من أهم آليات حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بما فيها الحرية النقابية، لذا على الدول إسناد الرقابة النقابية لهيئة قضائية مستقلة؛
- تحديد ضوابط تقييد الحرية النقابية في إطار دستوري يصعب معه انتهائها أو الانتقاص منها والمساس بجوهرها؛
- العمل على إلغاء الممارسات العملية والتصرفات التي تصدر عن الجهات الإدارية المعنية، والتي تعد انتهاكا صارخا لمبدأ الحرية النقابية؛
- إن أكبر ضمانة لحماية الحرية النقابية وحماية النظام الهام في الآن نفسه هي إخضاع القرارات التي تصدر من الجهات الإدارية إلى رقابة قضاء مستقل؛
- إقرار المساعدات المالية من قبل الدولة لكل النقابات دون تمييز والاستفادة من خبراتها ومطالبها في وضع السياسة الاجتماعية والاقتصادية؛
- التوقيف بالعمل والقوانين الاستثنائية المفيدة للحريات العامة بما فيها الحرية النقابية كقانون الطوارئ؛

[1]- مناصرية سميحة، مرجع سابق، ص.ص150- 152.

- إلغاء الحضر الكلي للنشاط السياسي للنقابات لأن ذلك يشكل مساسا بمبادئ الحرية النقابية، حسب ما جاءت به التوصيات الصادرة عن لجنة الحريات النقابية لمنظمة العمل الدولية نظرا لصعوبة الفصل بين ما هو سياسي وما هو نقابي.

- **رابعا: تفعيل الدور التنموي للإعلام**

تعتبر وسائل الإعلام إلى جانب الأحزاب السياسية والجمعيات عنصرا مهما من عناصر المجتمع المدني حسب الكثير من المهتمين، ومؤشر قوي على الديمقراطية، لما تلعبه من دور رئيسي تشكيل سياق الانتقال الديمقراطي السياسي، وقد سبق توضيح التأثير الإيجابي للأخير على مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية بصفة عامة، وهذا يقتضي تفعيل الدور الإعلامي وتوجيهه لخدمة التنمية، من خلال[1]:

-إيجاد منظومة إعلامية تعددية حرة، تأخذ أهم مظاهره حرية الرأي والتعبير وآلية أساسية لرصد وحماية حقوق الأفراد؛ واتخاذ الإعلام كمؤشر هام لقياس درجة ديمقراطية النظام السياسي؛

- الإعلام حق أساسي لجميع المواطنين، وخلق المواطن الذي يجعل من الإعلام ساحة واسعة لممارسة النقد والحوار حول القضايا، ما يسهم في دمقرطة المجتمع، ونشر ثقافة حقوقية في أشكالها المدنية والسياسية والاجتماعية؛
- على الدولة العمل على توفير إعلام كامل وموضوعي، وبنية إعلامية تتميز بالمصداقية والاستقلالية، وجعل وسائل الإعلام في خدمة أهداف الدولة التي تتوافق ومبادئ النظام الديمقراطي؛
- تدعيم القطاع الإعلامي بإنشاء تنظيم يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتولى استقلال القطاع ويمنع وقوع الأجهزة والعناوين الإعلامية، تحت التأثير المالي أو السياسي أو الإيديولوجي لملك وحيد؛
- وضع برامج إعلامية لبناء ثقافة المشاركة والعمل التطوعي وتنفيذها وتقييم نتائجها ومواصلة جهود تفعيلها.[2]

[1]- نفيسة رزيق، مرجع سابق، ص.ص 213-217.

[2]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص.199.

وفي سياق تفعيل الإعلام والرسالة الإعلامية، فإن الدراسة التي سبق الإشارة إليها حول المشاركة الشعبية في الحكم المحلي، كان هناك إجماع في تقارير الدول على أن السلطات المحلية[1]:

- يجب أن تستمر في جهودها وحملاتها الإعلامية، بل تكثيفها وزيادتها حتى يكون المواطن على علم وإدراك أولا بأول بالمقترحات والخطط في جميع مراحل اتخاذ القرارات؛
- زيادة الجهود في مجال العلاقات العامة وفي مجال إعلام المواطنين، بل وتعليمهم من خلال المؤسسات التعليمية القائمة، حتى يستطيعوا في النهاية أن يكونوا مواطنين مشاركين يعرفون حقوقهم، ويؤدون الواجبات الملقاة عليهم؛
- لتعرف على آراء ومقترحات المواطنين من خلال الأحزاب السياسية، والاتحادات والمنظمات الثقافية والاجتماعية والمهنية التي ينتمون إليها، وباستخدام وسائل الإعلام المناسبة لجمع وبلورة المطالب والآراء؛
- البحث المستمر عن وسائل أخرى تستخدمها السلطات المحلية تكون أكثر فعّالية في التعرف على آراء ومطالب الجماهير، مثل استطلاعات الرأي العام، المسموح العامة للرغبات والاحتياجات، إنشاء مجالس لإبداء الرأي وخلافه.

- **خامسا: تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني في الوطن العربي- الجزائر-**

المجتمع المدني ما هو إلاّ ساحة تدور فيها التفاعلات الاجتماعية العامة التي لا تتعلق مباشرة بالربح ولا بالصراع على السلطة، وبهذا كلما توسع نطاق حركة المجتمع المدني تشارك مع الدولة بما يمهد لأن يكون بديلا عنها في حالات معينة، ثم ليصبح رقيبا عليها في معظم الحالات، تلك العلاقة يمكن أن تمنح منظمات المجتمع المدني ثقلا فاعلا داخل هيكل توزيع السلطة والموارد في المجتمع، وهنا جوهر العلاقة بين المجتمع وعملية التنمية.

يشير الواقع التجريبي إلى دور فاعل لمنظمات المجتمع المدني في عمليات الإصلاح الجارية في بعض بلدان آسيا. [2] وإن الكثير من بلدان العالم الثالث قد اتخذت تدابير هامة لتعزيز القدرة المؤسسية للمجتمع المدني من خلال تعزيز الشراكة بينه وبين الدولة إلا أن الدول العربية ما تزال غير مكترثة باتخاذ تلك السياسات، ويشير الجدول التالي إلى التدابير المتخذة في بعض الاقطار العربية.

[1]- صبحي محرم وعمر وصفي عقيلي، مرجع سابق، ص.ص 63-64.

[2]- لطيف كاظم الزبيدي، مرجع سابق، ص.499 .

الجدول رقم:(04) التدابير المتخذة لتطوير الشركات في المجتمع المدني

التدابير المتخذة	الأقطار
التمثيل في الهيئات الحكومية	الأردن، تونس، سوريا، لبنان، مصر، المغرب
التشاور / الحوار	لا يوجد
آلية التنسيق	مصر
تهيئة بيئة مواتية	لا يوجد
الاعتراف في السياسات / الخطط	لا يوجد

المصدر: لطيف كاظم الزبيدي، **الدولة والتنمية في الوطن العربي :محاولة الاستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي**، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان،2006 ، ص.500.

من خلال الجدول يتضح أن الدول العربية تهمل الدور التنموي للمجتمع المدني، وهذا يتطلب التشديد على أهمية الدور المحوري الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في أقطار الوطن العربي للخروج من الأزمة التي تعاني منها الدولة من خلال[1]:

- إحياء مؤسسات المجتمع المدني بمستوييه الوطني والقومي، من خلال بناء مؤسسات اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية متعددة النشاطات، ومتنوعة ومتكاملة الأهداف، وترتبط جميعا بعلاقة دينامية بين الديمقراطية والتنمية؛
- إعادة تجديد المجتمع المدني بالعمق؛ أي على مستوى القيم والأخلاقيات والثقافة؛
- مرافقة ما سبق باستراتيجية تآلفات كبرى لتغيير السلطة وتجديد بنى الدولة ومفهومها ووسائل عملها، من أجل الوصول إلى دولة يستطيع إيجاد سبل كفيلة بتحرير المجتمع المدني من تناقضاته وتفجير طاقاته وإمكاناته، والتي ما هي إلا الطاقة المادية والفكرية للمجتمع؛
- تنشيط منظمات المجتمع المدني من خلال توفير:ذ –هيكل تشريعي وتنظيمي يؤمن انتشار منظمات المجتمع المدني؛
- إنشاء آليات تسمح بالمشاركة في اتخاذ القرارات وتنفيذها؛
- الدعم المالي من الدولة وأصحاب رؤوس الأموال وخصوصا في المراحل الأولى لانطلاق هذه المنظمات؛

[1]– لطيف كاظم الزبيدي، المرجع نفسه، ص.ص 498– 501.

- أن يتاح لمؤسسات المجتمع المدني هامش واسع من حرية الحركة، بعيدا عن التدخل عن التدخل المباشر من قبل الدولة، بمعنى أن يتم تنظيم العلاقة بينهما وفق المبادئ التالية:
  - أن تكون الدولة بمثابة الإطار السياسي والقانوني للمجتمع المدني؛
  - أن تكون الدولة محايدة إلى درجة كبيرة لإدارة وحل الصراعات في المجتمع؛
  - أن تكون ممارسة الدولة لاحتكار حق الاستخدام
  - الشرعي للقوة والإكراه في إطار القانون؛
  - أن تقوم الدولة بإيجاد قنوات للتعبير السلمي إزاء سياسيات الدولة.

إن ما سبق يشكل عوامل يفعّل بها المجتمع المدني في الوطن العربي بصفة عامة، ولكن لكل دولة منه ظروفا خاصة، ولذا سيتم الإشارة وباختصار إلى ما قامت وما يجب أن تقوم به الجزائر في إطار تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني.

يتميز المجتمع المدني سيما نواة هذا المجتمع وهو المواطن في الجزائر بسمات خاصة تظهر بجلاء في أوقات الأزمات، وخير مثال على ذلك ما قدمه من خدمة كبيرة للدولة والمجتمع خلال أزمة جائحة كورونا في مواقعه المختلفة. إن المجتمع المدني يحتاج إلى تفعيل دوره من منطلق وظيفة التنموية الأساسية . وهنا يقترح الباحث" حمد سنوسي "مجموعة من الاستراتيجيات تقود إلى تنميط دور المجتمع المدني في ترسيخ الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المحلية سواء على مستوى المجالس المنتخبة أو على مستوى المنظومة الإدارية المحلية، وهي كالآتي[1]:

- رفع مستوى الوعي الشعبي بأهمية الانتظام في جمعيات محلية ونقابات مهنية، نعد التعامل مع الشأن الهام، من أجل تعزيز المشاركة النوعية للمواطن في صنع السياسات العامة؛
- إشاعة أجواء الحدية في المعاملات الرسمية من أجل تفعيل الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية، بداية بالأحزاب السياسية مرورا بتنظيمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والاتصال؛
- القيام بدورات تكوينية وتدريبية، قصد تنمية القدرات وتأهيل الشباب للعمل الجمعوي، وهذا في إطار تمكين الشباب والمرأة من ممارسة النشاطات الاجتماعية؛
- تكوين نخب ذات كفاءة وخبرة وروح قيادية تعمل على مبدأ التسيير الجماعي لتنظيمات المجتمع المدني؛

[1]- يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.109.

- إنشاء مراكز دراسات ومراصد لمتابعة العمل الجمعوي والتنظير له وتطوير أدواته بمشاركة الجامعات وبتأطير من الفواعل الأخرى على غرار الدولة والقطاع الخاص.

- **سادسا: المجتمع المدني: رؤية مستقبلية**

يشهد العالم حاليا تسارعا نحو التوصل لتكامل اقتصادي، وحدوث نمو عالي في السكان. والتوجهات الجديدة تعمل على إعادة توزيع القوة فقط لصالح من يملك القوة المالية والتكنولوجية، والعمل على استغلال بقية البشر .وحتى حكومات الدول الغربية تعمل على سن تشريعات وقوانين ضمان اجتماعي ومعاشات تحمي المهمّشون، الضعفاء، العمالة غير الماهرة بصورة لا تتفق ومجهودات بقية قطاعات السكان، إن هذا أدى لاتساع الهوة أو الفجوة بين الفقراء والأغنياء.

ونتيجة ما سبق، ونتيجة لانصهار الهويات والثقافات في ثقافة كونية واحدة، ودور المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة في تنشيط المجتمع المدني وهو ما أثر على مختلف تنظيماته، من خلال إعادة هيكلة أدواره تفعيل تكويناته بما يجعله يتلاءم وطبيعة التغيرات المتزايدة، وبما يتجاوز أدواره التقليدية .بل أن الأمم المتحدة رأت أن المجتمع المدني بإمكانه حل العديد من المشكلات والتحديات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وحتى السياسية في ظل عجز الدولة عن القيام بذلك.

المجتمع المدني اليوم هو شبكة واسعة من المنظمات الاجتماعية المتآلفة والمستقلة والموازية للدولة، وفاعلا رئيسيا في تسيير الشؤون العالمية؛ بمعنى أنه يشكل قطبا قائما بذاته ومركز لقيادة وسلطة اجتماعية على مستوى التنظيم العالمي–مجتمع مدني عالمي –يضطلع بأدوار متنامية في الساحة الدولية وفي جميع المجالات، في مواجهة القطب الذي تمثله الدولة، والذي يحتم عليها أن تتقاسم معه القرار[1].

وفي إطار هذا ظهرت هيئات المجتمع المدني العالمي (منظمة العفو الدولية، منظمة أطباء من دون حدود، ...) تجعل من المصالح والأهداف الدولية والإنسانية محور نشاطها وتدافع عن رؤية اجتماعية عالمية، وتصنع واقعا جديدا؛ لكن الإشكال أن هذه المنظمات الدولية تستمد نفوذها وقوتها من دول محددة في مجال التمويل والتدريب، وهذا يؤدي قمع دول غير موالية.

[1]– خلفة نادية، **مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية :دراسة تحليلية قانونية**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2003 ، ص .ص44– 45.

ومن هذا المنطلق يعتقد أحمد عبد الفتاح ناجي أن عملية التخطيط هي أداة للتعبير عن تلك التوترات والعمل على حلها؛ فهي نتاج المجتمع ذاته تعتمد على التغيير، وتتصدى للهروب من أخطاء الماضي، تسعى لحل الصراعات ونقاط الاختلاف، وهي تعكس احتياجات جزءا من ذلك المجتمع المدني(الأكثر تفردا)، خدمة للمصلحة العامة وتحقيق عدالة اجتماعية[1].

إن عملية التخطيط تسعى لإحداث التوازن في ظل سوق وتنافس يقتل أي نزعة إنسانية موجودة لدى البشر، عملية التخطيط التقليدية ترتبط بالدولة، لكن التخطيط الجديد يرتبط بأنساق وممارسات المجتمع، فهي تستند لفكرة التعاون والمبادرة والدولة ومن خلال هذا التخطيط الجديد يمكنها استعادة شرعيتها أو الاحتفاظ بها، من خلال سعيها للحفاظ على مصالح عامة مشتركة، وذلك من خلال الدور التوسطي للمنظمات غير الحكومية، حيث يتطلب التخطيط[2]:

-حشد أو تعبئة جهود الناس حول قضاياها؛

-قدرتها على صياغة أجندة عمل تتحدى الحكومات وأن تراقب وتحلل السياسات الطبقية على المستويين الدولي والمحلي؛

-المخططون في حاجة لأدوات تحليل تعينهم فيما يواجهون من ثورة داخل المجتمع المدني يتطلب أن يمارس المخططون أدوار جديدة تتمثل في:

- تنظيم الجهد المجتمعي؛
- التعامل مع واقع المجتمع وظروفه؛
- البحث عن مصادر تمويل؛
- بناء شبكات وتحالفات داخل المجتمع المدني؛
- العمل القانوني؛
- استخدام أدوات الإعلام؛
- ممارسة دورهم من خلال دورهم السياسي.

[1]- أحمد عبد الفتاح ناجي، **التخطيط للتنمية في الدول النامية**، المكتب الجامعي الحديث، مصر،2011 ، ص.ص201-202

[2]- أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع نفسه، ص. ص 204-208.

إن مهام المخططون الجديدة تقتضي امتلاك المهارات اللازمة والخبرات التي تكفيهم للتفاعل مع المجتمع المدني، وخاصة ثقة مؤسسات كلها تسعى لبلوغ أهداف أو مصالح قد تكون متعارضة.

إن عمليات التخطيط في الدول النامية ينبغي أن تهدف إلى الاندماج في الاقتصاد العالمي، ولكن بصورة لا ترسّخ الاستغلال، وبناء تلك العملية بطابع ديمقراطي لا مركزي، وأن يكون الهدف الرئيسي هو إعادة توزيع الموارد، والقوة تسمح للفئات الضعيفة والمهمّشة بالمشاركة في تحديد مصيرها، وبصورة تسمح بالتغلب على كافة الصور البيروقراطية النمطية التي قد تحُد من انطلاق المبادرة الخلاقة، وأن تلتقي مع تلك الرؤى السائدة حاليا حول التخطيط على المستوى العالمي.

وما يستخلص من خلال هذا المبحث، أن الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية للدول النامية تزيد من أهمية المجتمع المدني، حتى أن مستقبل الوطن العربي رهين بقدرته على إيجاد مجتمع مدني حقيقي؛ فهو أكثر فعالية من القطاعات الأخرى، وفي مجالات معينة من مجالات المساهمة في تحقيق التنمية المحلية. الجزائر منحت هامش حرية ومجموعة اختصاصات للمجتمع المدني؛ لكنها تبقى محدودة المنظمات غير الحكومية أو ما يعرف بالقطاع التكافلي كشكل متميز يبرز الخصوصية الحضارية الإسلامية؛ تلعب المنظمات غير الحكومية دورا حيويا في العملية التنموية؛ لكن أهدافها واختصاصاتها محدودة في الدول العربية، وإن سجلت في بعضها مؤشرات إيجابية. المجتمع المدني ثري في طبيعته وبنيته وأدواره، وإلى جانب المنظمات غير الحكومية هناك منظمات مجتمع أخرى كالجماعات الضاغطة ومنظمات الأعمال والأحزاب السياسية والإعلام، وعلى درجة قدرتها على التأثير على مستقبل الدول النامية، تواجه صعوبات ومعوقات تحد من دورها التنموي. المنظمات غير الحكومية تعاني من مشاكل ومعوقات مؤسسية وتشريعية واقتصادية ومالية. الدور السيء الذي لعبته الأحزاب والإعلام في حياة مجتمعاتها؛ جعلت الرأي العام في الدول النامية ينظر إليها نظرة سلبية. تفعيل دور منظمات المجتمع على اختلافها تتوقف على إدراكها لدورها المهم في عملية التنمية المحلية، إضافة إلى تدعيم الدولة لأدوارها تشريعيا وقانونيا وماديا وماليا، والأخذ في الاعتبار التطورات الحالية والمستقبلية التي يشهدها المجتمع المدني في إطار عملية التخطيط.

خلاصة الفصل:

إن المجتمع المدني قديم النشأة، وثقافة المجتمع المدني متجذرة في المجتمع العربي الإسلامي، وهو مفهوم متطور بتطور المجتمع ومكوناته. يشمل المجتمع المدني على العديد من التنظيمات اختلف الباحثين في مداها ضيقا واتساعا. يتميز المجتمع المدني بخصائص أهمها القدرة على التكيف والاستقلالية والتعقيد، وكذا التجانس التي تميزه عن غيره من التنظيمات. كما يقوم المجتمع المدني على مجموعة أركان يصعب توافرها في منظمة مجتمع مدني، وهي الركن التطوعي، والركن التنظيمي والركن الأخلاقي والسلوكي. مكونات المجتمع المدني حظيت هي الأخرى باهتمام كبير من الدراسة والاختلاف، وذلك من منطلق أهمية المجتمع المدني كشريك أساسي في المساهمة في مجال التنمية المحلية إلى جانب الحكومة والقطاع الخاص.

ولقد طرحت عدة نظريات بهدف تفسير دور المجتمع المدني التنموي، والذي تطور من دور تكميلي إلى دور أساسي وشريك فعّال، من خلال قيامه بالعديد من الوظائف المرتبطة بالتنمية، وهو ما تؤكده الدراسات المستمرة، والتي أصبحت تستخدم مصطلح المجتمع المدني التنموي. ورغم الاختلاف في تحديد مكونات المجتمع المدني، والأخذ بالمفهوم الموسع سمح بمعرفة درجة أهمية كل مكون، وهي المنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأعمال، والنقابات المهنية العالمية، ومنظمات الأفكار، وكذا الأحزاب السياسية. الأهمية التنموية لكل مكون تجعله جزءا لا غنى عنه في المجتمع.

وإن الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية للدول النامية تزيد من أهمية المجتمع المدني، بل أن مستقبل الوطن العربي رهين بقدرته على إيجاد مجتمع مدني حقيقي. كل منظمات المجتمع المدني وعلى رأسها المنظمات غير الحكومية قادرة على التأثير إيجابا على مستقبل الدول النامية والعربية منها، لكن الواقع في الأخيرة وفي الجزائر يبرز غياب ثقافة الحوار والتشاور بين الفاعلين التنمويين وتهميشهم، وأدى ذلك على المستوى القاعدي إلى اتساع الهوة بين الإدارة المحلية والمواطن، بل إلى فقدان الثقة بين الطرفين، ما يؤثر سلبا على فعالية برامج التنمية المحلية. التحديات الكبيرة التي تواجه المجتمع المدني لأداء الدور المنوط به خاصة التنموي يتطلب العمل على توفير آليات وإجراءات تمكن من تفعيله، وإن كان ذلك يقتضي أولا إدراك منظمات المجتمع لأهمية دورها التنموي، والانطلاق من واقعها وفرض نفسها على المجتمع، والأكيد سيحتضنها المواطن ويدعمها ويدفع الدولة إلى دعمها،

وأخذ دورها التنموي خاصة على محمل الجد في سياستها واستراتيجيتها المستقبلية.

إن قيام المجتمع المدني بدوره التنموي وبقية شركاء التنمية المحلية يطرح تساؤلا: ما هو دور الإدارة المحلية في إطار الشراكة؟! وما مدى أهمية التنسيق لإنجاح الشراكة بين الإدارة المحلية وشركائها؟ وهو ما سيتم بحثه في الفصل الموالي.

الفصل السابع:

التنسيق التنموي للإدارة المحلية

تمهيد:

إن عالم اليوم يحكمه الترابط المتبادل بين الدول من النواحي الاقتصادية وغيرها، وإذا كان ذلك فإن الدول أحوج لتحقيق التكامل على مستواها الداخلي، وخاصة وأن من أبرز المشاكل التي تعاني منها الأجهزة الإدارية مشكلة التداخل والتشابك والتكرار والإزدواجية في اختصاصاتها الوظيفية، سواء كان ذلك على مستوى كل جهاز إداري على حدى، أو على مستوى كافة الأجهزة الإدارية في الدولة، على المستوى المركزي والمحلي.

ويؤدي هذا الوضع في أحيان كثيرة إلى نزاعات بين تلك الأجهزة، وإلى حدوث تعارض وتضارب فيما تتخذه من قرارات أو ما يتبغ من إجراءات؛ مما يؤدي إلى آثار سلبية عديدة، وتتجلى في تعطيل مصالح المواطنين، وفقدان الثقة في قدرة هذه الأجهزة على تأدية تلك المصالح، وعدم قدرتها على تحقيق الأهداف المنوطة بها.

وإن أدوار شركاء التنمية المحلية أصبحت ذات قيمة مادية ومعنوية، وبالتالي وجب الانتباه إليها وتشجيعها مع مواصلة البحث عن سبل تعظيم منفعتها. ومن منطلق أن الجهد التنموي المحلي أصبح موزعا بين عدة شركاء، الأمر الذي يقتضي توحيد تلك الجهود نحو الهدف الرئيسي وهو تحقيق التنمية المحلية، ويعد التنسيق من أهم سبل تحقيق التكامل. فمهما كان الاجتهاد في تحديد الوظائف والاختصاصات والبرامج والسياسات والاستراتيجيات الموضوعة لتحقيق الأهداف المنشودة، فإنها جميعا في حاجة إلى الترابط والتوازن حتى تكون هناك صورة متناسقة غير متعارضة لجزئيات العمل.

التنسيق يمثل سمة تمييز الإدارة، وضرورة لتحقيق توافق الجهود المشتركة، وتحقيق أهدافها. والإدارة المحلية في ظل التنمية المحلية التشاركية تقع عليها مسؤوليات قد تختلف عما كانت تقوم به في إطار التنمية المحلية. وهنا يطرح التساؤل حول طبيعة دور الإدارة المحلية في ظل شراكة تنموية، وعن مكانة دورها التنسيقي بين مسؤولياتها.

وخصص الفصل السابع للإجابة على التساؤل السابق من خلال بحث علاقات الإدارة المحلية الداخلية والخارجية، ومسؤولياتها التنموية في إطار الشراكة، ومدى الحاجة والضرورة للتنسيق الإداري للإدارة المحلية، ودور ذلك في تكامل التنمية المحلية التشاركية؛ ببحث وسائل التنسيق معوقاته، وسبل تفعيله.

المبحث الأول: علاقات ومسؤوليات الإدارة المحلية في إطار التنمية المحلية التشاركية

يبرز دور الإدارة المحلية في التنمية حيث إنها أقدر المستويات على الإحساس باحتياجات المواطنين وقدراتهم، فهي تستطيع أن تنظر إلى الموقف المحلي نظرة شاملة تتفهم من خلالها الأوليات المحلية ونوع المشروعات والخدمات التنموية اللازمة. كما تستطيع الإدارة المحلية ممثلة للمجتمع تعبئة وتنسيق جهود الأفراد والجماعات، وأن تنهض بدورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتكون هذه محركة نحو التقدم.

ورغم أهمية الدور التنموي للإدارة المحلية إلا أنه ومع التطورات المستمرة التي أثرت وتؤثر على دور الإدارة المحلية، سيما في إطار التنمية المحلية التشاركية ونمو الشعور بالمسئولية الاجتماعية للمواطن والجماعات إلى درجة الرغبة الحقيقية النابعة من اتجاه اجتماعي ومبادئ ثقافية أخلاقية، متجسدة في المشاركة في مجالات التنمية المحلية.

إن المشاركة تزيد فاعلية نظام الإدارة المحلية، لكن ذلك يتوقف أولا على ضرورة تحديد العلاقات الرأسية والعلاقات الأفقية للإدارة المحلية، تمهيدا لتحديد دورها في مجال التنمية المحلية التشاركية، وخصص هذا المبحث لدراسة ذلك.

المطلب الأول: النظام والعلاقات الداخلية للإدارة المحلية

إن نظام الإدارة المحلية يشكل أساسا للامركزية التنظيمية والإدارية في مجال السلطات التنفيذية. ونظام الإدارة المحلية يذهب إلى مدى أبعد مما يذهب إليه نظام الفروع الإدارية للأجهزة المركزية. وإن كان الأخير ضروري لتكامل العمل الإداري التنموي المحلي والوطني.

الفروع الإدارية للأجهزة المركزية هي وحدات تنظيمية مصلحية تنشئها أجهزة الحكومة المركزية في أقاليم الدولة؛ إلا أن هذه الفروع تظل امتدادا للكيانات التنظيمية المركزية ولا تتمتع بالاستقلال التنظيمي أو الإداري أو المالي عنها.[1]

أما أجهزة الإدارة المحلية فهي بالمقارنة بالفروع المحلية تمثل كيانات تنظيمية وإدارية ومالية مستقلة، لها شخصيتها المعنوية المستقلة، ولها الصلاحيات المترتبة عن هذا الاستقلال.

[1]– أحمد فوزي ملوخية، مرجع سابق، ص.230.

إن الفروع الإدارية للأجهزة المركزية على المستوى المحلي على الرغم من أهمية دورها الإداري والتنموي إلا أنها تخلق مشكلة تنظيمية متمثلة في ظاهرة تعدد مراكز اتخاذ القرارات، إذ أن التخصص الوظيفي يسمح بتركيز جهود إدارة ما في قطاع محدد مما يسهل عملية اتخاذ القرارات ويؤمن إدارة أفضل للمرافق المحلية، ولكن انفراد كل هيئة أو إدارة بفضائها المستقل وغلبة التصورات العمودية يفضي بدون شبكة فّعالة للتنسيق إلى احتمال تضارب البرامج وازدواج الأعمال وعدم اتساقها. وسيتم التفصيل أكثر فيما يخص نظام الفروع في محاور لاحقة من البحث.

أولا: العلاقات الداخلية للإدارة المحلية كمنظمة إدارية

إن تنظيم أجهزة الإدارة المحلية يكون في مستويات متدرجة، تبدأ من الوحدات الصغيرة مثل البلديات أو الأقسام إلى الوحدات الكبيرة مثل الولايات أو المحافظات.

وفي الحالات التي تمارس السلطات التنفيذية إشرافا ورقابة كبيرة نسبيا على أجهزة الإدارة المحلية، فإن هذا التسلسل قد يمتد إلى الأجهزة المركزية التي تكون حينئذ في موقع رئاسي بالنسبة للأجهزة المحلية. وفي مثل هذه الحالات قد تتمركز مهام الإشراف والرقابة المركزية في وزارة للإدارة المحلية تنشأ للقيام بهذه المهام.

يتكون نظام الإدارة المحلية من مجالس شعبية محلية، وجهاز إداري تنفيذي محلي، تغليب دور المجالس الشعبية فيه تحقيق لمضمون الاستقلال واللامركزية الإدارية والتنظيمية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.

1- المجالس الشعبية المحلية:

إن المجلس المحلي يمثل فئات المواطنين في المنطقة المحلية التي يقطنونها، ومن أهم واجباته القيام برسم المحلية، واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها، والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية. "أما الاختصاصات التشريعية فلا تمارسها هذه المجالس الشعبية إلى في الحدود المفوضة لها من قبل السلطات التشريعية المركزية، وبحيث تكون تحت رقابتها".[1]

[1]- أحمد فوزي ملوخية، مرجع سابق، ص.234.

تضم المجالس الشعبية المحلية عددا من الأعضاء غالبا ما يتم اختيارهم عن طريق الانتخابات المباشرة للسكان المحليين، لذلك فهم أكثر شعبية وقد لا يكونوا من أكثرهم كفاءة وتأهيلا، وهو ما ينعكس سلبا على عمل المجالس المحلية التي تستلزم رسم السياسات والخطط واتخاذ القرارات لتنفيذها وفق الأسس العلمية والفنية الصحيحة. تمارس المجالس الشعبية نشاطها بعقد جلسات عادية أو استثنائية تعقدها المجالس خلال فترات زمنية مختلفة. ولمعالجة نقص الكفاءة الإدارية اتبع أسلوب تكوين اللجان كضرورة ملحة لحل القضايا ذات الجوانب المتعددة التي تحتاج للمشورة وتبادل الرأي والخبرة الفنية، مما حدا البعض بالقول بأن الإدارة المحلية هي الحكم بواسطة اللجان.[1]

تواجه المجالس الشعبية الكثير من الصعوبات في أداء أعمالها؛ لكن يمكن اتخاذ إجراءات للتغلب عليها، والجدول التالي يوضح ذلك:

الجدول رقم (05): مشكلات المجالس الشعبية المحلية وإجراءات التغلب عليها

المشكلات	الإجراءات التي اتخذت للتغلب عليها
المشكلات الإدارية والتنظيمية: – عدم تفرغ رؤساء المجالس؛ – انتداب موظفي المجالس إلى جهات أخرى؛ – بطء الإجراءات وعدم السرعة في الاستجابة لتوصيات المجال؛ – كثرة التعقيدات بالرجوع إلى أكثر من جهة؛ – سلطات رئيس المجلس غير كافية؛ – سلبية بعض الأعضاء، وعدم اشتراكهم في المناقشات، وتخلق بعضهم عن حضور اجتماعات المجالس واللجان، وكثرة تنقلات الأعضاء بحكم وظائفهم، ونقص الوعي لدى بعض الأعضاء.	–إخطار إدارة المجالس بالولاية للعمل على تفرغ الرؤساء؛ –الكتابة للولاية لإلغاء انتداب الموظفين؛ – تقديم توصيات ومقترحات لسرعة الإجراءات؛ – تجنب التعقيدات في العمل؛ – التوصية بتحقيق ذلك؛ – حث الأعضاء على الانتظام في الحضور، وتقديم توصيات لتدريب الرئيس والأعضاء في واجبات العضوية، وأن يكون قرار تعيين الأعضاء بحكم وظائفهم.

[1]– أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص.111.

الصعوبات والمشكلات الفنية: - نقص الأجهزة الفنية بالمجالس، وعدم وجود فتبين في تخطيط وتنظيم العمل والإشراف على المرافق المختلفة.	تقديم توصيات لتزويد المجالس بالفنيين
صعوبات مالية: - قلة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ الخدمات والمشروعات؛ - عدم نقل ميزانيات فروع الخدمات للمجالس؛ - انضمام بعض القرى للمجلس دون تخصيص مبالغ لها. - نقص المبالغ المخصصة للسلعة المستديمة	التوصية بزيادة الموارد المالية للمجالس؛ واقتراح قيام المجالس بجمع تبرعات لتنفيذ المشروعات عن طريق التمويل الذاتي.
صعوبات خاصة بتنفيذ قانون الإدارة المحلية: - عدم إعطاء المجالس الفرصة لتطبيق القانون تطبيقا فعليا؛ - رجوع المجالس الأدنى إلى المجالس الأعلى في كل الأمور مما يعطل العمل.	تقديم توصيات وكتابة مذكرات للولايات لتذليل هذه الصعوبات.
صعوبات متصلة بالعلاقة بين المجلس وغيره من الوزارات والهيئات: - عدم استجابة بعض الوزارات أو فروعها الإدارية لتوجيهات المجلس وقراراته؛ - عدم تحديد العلاقة بين المجلس والفروع الإدارية للأجهزة المركزية تحديدا كافيا حتى يتحقق الإشراف الفعّال؛ - تضارب الاختصاصات بين المجالس الشعبية والأجهزة التنفيذية؛ - تعدد القيادات وعدم تعاون بعضها مع المجلس؛ - عدم تحديد العلاقة بين المجالس والتنظيمات	- قدمت المجالس توصيات ومقترحات بشأن هذه المشكلات إلى الجهات المختصة.

الشعبية؛ - الارتفاع بمستوى المدينة على حساب القرية.	
صعوبات متصلة بمدى تعاون الأهالي مع المجلس: - عدم الاستجابة الكافية من الأهالي للإسهام في تنفيذ المشروعات الذاتية، وعدم فهمهم لرئاسة المجلس واختصاصاته.	تشجيع الأهالي على الإسهام بالجهد والمال في تنفيذ المشروعات الذاتية.

المصدر: إعداد الباحثة، بالاعتماد على: علي عبد العليم محجوب، **تقويم المجالس القروية بمحافظة المنوفية**، وزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، مصر، 1968، ص. ص. 68-72.

إذن، هذه أهم المشكلات والصعوبات التي عرضتها المجالس المختارة للدراسة (20مجلس قرويا بمحافظة المنوفية)، ولاشك أن أهمها من وجهة نظر هذه المجالس لا تمارس إلا قدرا ضئيلا من الاختصاصات الموكولة إليها بحكم قانون الإدارة المحلية، ونقص الإمكانيات المادية والفنية للمجالس، وعدم فهم حدود هذه الاختصاصات، أو لقيام فروع الوزارات المختصة بهذه الأعمال مباشرة دون الرجوع إلى المجالس، أو لعدم تحديد العلاقة بين المجالس القروية وبين وحدات الخدمات الموجودة في دائرة عملها تحديدا واضحا، أو لعدم تفويض السلطات الكافية لمباشرة المجالس لاختصاصاتها، ولغير ذلك من الأسباب. ولكن الملاحظ بالنسبة الإجراءات المقترحة للتغلب على المشكلات هو الاكتفاء بتقديم توصيات ومقترحات للجهات المختصة لمساعدتها في حل هذه المشكلات وتذليل الصعوبات التي تواجهها في العمل.

2- الأجهزة الإدارية التنفيذية المحلية:

إن نظام الإدارة المحلية يقوم أساسا على مباشرة سلطات تنفيذية على المستوى المحلي، وإن الجهاز التنفيذي يعتبر المحور الرئيسي لنظام الإدارة المحلية. يوجد على قمة الجهاز الإداري المحلي رئيس تنفيذي هو الوالي أو المحافظ، وعدد من المسؤولين التنفيذيين.

وقد يتم اختيار هذه القيادات التنفيذية إما بالانتخاب من المواطنين المحليين أو بالتعيين من قبل الأجهزة المركزية. وعندما يكون أساس الاختيار هو الانتخاب، فإن ذلك تدعيما لاستقلال الأجهزة الإدارية

المحلية وخضوعها للإدارة الشعبية. لكن عدد غير قليل من البلاد النامية يأخذ بنظام التعيين تحقيقا لسيطرة الأجهزة المركزية على المحليات، كما أنه كثيرا ما تكون أنظمة العمل والقوانين واللوائح التي تخضع لها الأجهزة التنفيذية المحلية، هي ذات الأنظمة التي تخضع لها الأجهزة التنفيذية للحكومة المركزية لأنها غالبا ما تكون صادرة عن هذه الأجهزة المركزية. ولاشك أن ذلك ينتقص بشدة من الاستقلال المفترض للأجهزة المحلية.[1]

إن مسؤولية الأجهزة التنفيذية المحلية يمكن تلخيصها فيما يلي:[2]

- المبادأة، من خلال دفع الأفراد والجماعات نحو المشاركة في اقتراح مشروعات التنمية الاجتماعية، بالدراسة العلمية لحاجات الجماهير. وتهيئة الجو الملائم وتشجيع الجماهير على تقديم رغباتهم واحتياجاتهم، عن طريق سلوك العاملين بما يتماشى مع مفهوم المجتمع، والاتصال المباشر بالأجهزة الشعبية والتنفيذية بالاحتياجات الفعلية للجماهير والتي يمكن وضعها في صورة مشروعات خدمات؛
- التخطيط، على مستوى الخطة القومية تكون مسؤولية الأجهزة التنفيذية دراسة واقتراح مشروعات الخدمات التي ترتبط باحتياجات البيئة المحلية، حيث يتم تنسيقها وترابطها محليا ورفعها إلى المستوى الأعلى. أما على المستوى الخطة المحلية تكون المسؤولية دراسة ووضع خطة لمشروعات خدمات محلية وذلك في إطار السياسة العامة للدولة؛
- التنظيم، للجهاز التنفيذي مسؤولية كاملة في وضع التنظيم الذي يتلاءم مع المشروعات الملتزم بتنفيذها، عن طريق تقسيم العمل وتحديدا الاختصاصات والسلطات اللازمة والتنسيق بين وحدات العمل وإيجاد الترابط والتكامل بينها لتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي؛
- اتخاذ القرارات والتنفيذ، يكون للجهاز التنفيذي المحلي مسؤولية تنفيذ القرارات التي تتخذ على مستوى المجالس الشعبية المحلية بشرط أن يكون للأجهزة التنفيذية سلطة اتخاذ القرارات التي تضمن مستوى الأداء الفني للمشروع والقرارات المتعلقة بشؤونه الداخلية، وبما يحقق الترابط والتكامل والتنسيق بين مشروعات التنمية المحلية على مستوى المحليات؛

[1]– أحمد فوزي ملوخية، مرجع سابق، ص. ص. 233–234.

[2]– محمد جمال الدين نصوحي و مصطفى أبو الفتوح أحمد، مرجع سابق، ص. ص. 63–69.

- التوظيف؛ تتضمن مسؤولية الجهاز التنفيذي حصر الأعمال المرتبطة بمشروعات التنمية على المستوى وتحديد الوظائف اللازمة لأدائها ووضع المواصفات الضرورية لكل وظيفة؛ ووضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، وتوفير الأعداد اللازمة من الفنيين، وربط الموظفين باحتياجات العمل، وترغيبهم وتحفيزهم وضمان التقدم الوظيفي والشعور بالأمن، مع مراعاة أن تكون الأولوية في شغل الوظائف بأبناء المحليات وأن يشجعوا على الاستقرار بمنحهم نفس الامتيازات التي تمنح للوافدين؛
- التدريب؛ تتلخص في إعداد برامج تدريب العاملين على القيام بما سيوكل إليهم من أعمال سيما القيادات لرفع مستوى الأداء، من خلال الالتحاق ببعثات داخلية أو خارجية، أو حضور المؤتمرات. وغيرها، بحيث تكون عملية التدريب عملية تنمية مستمرة لهم.
- المتابعة والتقييم، تعتبر جزء أساسي من العملية الإدارية، وتستخدم عمليات المتابعة بالنسبة للجهاز الشعبي المحلي لتقويم نتائج مشروعات التنمية، وعلى الجهاز التنفيذي المحلي رفع التقارير الدورية إلى الأجهزة التنفيذية الأعلى بغرض الدراية عن مشروعات الخدمات التي تم تنفيذها.

3- علاقات المجالس الشعبية والأجهزة التنفيذية المحلية

تقوم المجالس الشعبية وكذا الأجهزة التنفيذية بالمهام والمسؤوليات السابقة من خلال شبكة من العلاقات المتشعبة، العلاقة بين الجهاز التنفيذي المحلي وبين الأجهزة التنفيذية الأخرى، تتحدد هذه العلاقة على النحو التالي:[1]

- فيما يتعلق بالمشروعات المحلية المشتركة يتم إنشاؤها وإدارتها على أساس مشترك بين المجالس المعينة وطبقا لما يتم الاتفاق عليه بينهما؛
- أما المشروعات ذات الطابع المحلي فإن الجهاز التنفيذي المحلي يقوم بتنفيذها في إطار مسؤولياته التنفيذية، وتكون علاقاته بالمستويات الأعلى عن طريق المتابعة والتقويم؛

[1]- محمد جمال الدين نصوحي و مصطفى أبو الفتح أحمد، المرجع السابق، ص. ص. 69-70.

- تتحدد العلاقة بين الجهاز التنفيذي المحلي والأجهزة التنفيذية المركزية في إدارة وتنفيذ الخدمات القومية على أساس المعاونة والمشاركة في التنفيذ، ويكون اختصاص ومسؤوليات الجهاز التنفيذي المحلي تزويد الأجهزة المركزية بالتقارير والإحصاءات الدورية؛
- الإعلام المحلي العلاقات العامة، ويكون بمخاطبة المواطنين بصراحة تامة وتوعية العاملين بالظروف العامة المحيطة بالعمل حتى يمكن التنسيق بين تطلعات المواطنين وإمكانيات الدولة، على أن يكون تنظيم الإعدام المحلي متكاملا وصادرا عن الجهاز التنفيذي بما يضمن التنسيق والربط بين الجهات المختلفة التي يقوم بها.
- العلاقة بين الجهاز التنفيذي المحلي وبين الأجهزة الشعبية والسياسية المحلية، تتحدد هذه العلاقة على النحو التالي:
- يتلقى المجلس الشعبي مطالب الجماهير من القاعدة الشعبية هو يقوم بدراستها عن طريق لجانه المنبثقة منه، وله أن يستعين بخبرات المتخصصين من الجهاز التنفيذي في لجان لدراسة هذه المطالب ووضعها في صورة احتياجات يمكن أن تترجم إلى مشروعات للتنمية المحلية؛
- يتخذ المجلس الشعبي فيها قرارات تبلغ للجهاز التنفيذي المحلي الذي يقوم بإعداد البرامج التنفيذية لهذه القرارات، كما يضع التقارير الدولية عن التنفيذ ويرفعها مباشرة للمجلس الشعبي حتى يتأكد التلاقي بين الرغبات الجماهيرية وما يقدمه الجهاز التنفيذي من مشروعات؛
- يشترك الجهاز التنفيذي في جلسات المجلس الشعبي وفي مناقشاته بشرط ألاّ يكون له دور في التصويت.

ثانيا: علاقات الإدارة المحلية بالمحيط المحلي الداخلي.

إن منطلق علاقات الإدارة المحلية مع المحيط المحلي هو اعتبارها المقدمة الطبيعية لممارسة الديمقراطية من جانب المجتمع فيما يتعلق بشؤونه المحلية، وبمعنى آخر المشاركة الشعبية والتي تعتبر حق للمواطن والقيادات والجماعات.

1- علاقة الإدارة المحلية بالمواطنين المحليين

إن للإدارة المحلية دور هام في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتتخذ القرارات اللازمة التي تضمن تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين المحليين. وفي إطار التنمية المحلية التشاركية فإن

العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن علاقة متبادلة، إذ يجب أن يكون هناك اتصال بين الإدارة المحلية والمواطن في كل ما يتصل بالحياة في المجتمع المحلي بوجه عام، وفي كل ما يتعلق بتنمية الموارد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

"إن اتصال الجماعات المحلية بالمواطنين يمكنها من استيعاب المعلومات الواردة إليها وتحويلها إلى مشاريع"،[1] ونجاح هذا الاتصال يتوقف على ردود فعل المواطن الإيجابية، وذلك من خلال مشاركته ومناقشته جميع المسائل والموضوعات التي تؤثر في حياته، بل ومساهمة كل مواطن بما يستطيع بدافع ورغبة حقيقية نابعة من اتجاه اجتماعي ومبادئ ثقافية وأخلاقية. قد تؤدي هذه المشاركة إلى إبطاء سرعة عجلة التخطيط، ولكنها تخرج المواطن الذي يمثل موردا بشريا له قيمته، والقادر على المشاركة في المشروعات، بل والذي يعلو بقدره كمورد انساني على جميع المواد المادية مجتمعة"،[2] وبهذا يساهم المواطن في حكم نفسه وإدارة شؤون مجتمعه المحلي، والقضاء على مظاهر الاتكالية على الجهود الحكومية.

إن العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن يجب أن تكون علاقة استثمار. الإدارة المحلية مسؤوليتها الاتصال بطرق مختلفة أهمها على المستوى المحلي الصحافة لما لها من دور هام في تكوين الرأي العام ورفع مستواه، وذلك من خلال أنها تعرض آراء وانتقادات المواطنين بشأن المواضيع التي تثير انشغالاتهم، وتعد ضمانا للأفراد ضد تعسف الإدارة المحلية في استعمال سلطتها. كما تعد الإذاعات المحلية أهم سبل الاتصال المحلي، وذلك لتركز برامجها على المستوى المحلي وتتبع قرارات وأعمال الإدارة المحلية، واستدعاء المسؤولين المحليين والحوار معهم فيما يتعلق بخطط التنمية المحلية. وكذا من وسائل الاتصال التلفزيوني، وإن فقدت وسائل الاتصال السابقة مكانتها أمام وسائل الاتصال الإلكترونية، والانتشار الواسع لمواقع التواصل الاجتماعي، وهي وسيلة غير مكلفة بالنسبة للإدارة المحلية، ينبغي التركيز عليها لإقامة علاقة قوية مع المواطن.

"لا ينبغي أن تترك المشاركة لتسير اعتباطا أو اجتهادا، وإنما ينبغي التخطيط لها، والتشجيع عليها، وخلق الفرص العديدة لتتسع للكافة من الناس وخاصة في المجتمع المحلي بقصد تثبيت المشاركة عادة

[1]– مزياني فريدة، **الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق**، الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية، جامعة باتنة، 01-02 ديسمبر 2004، ص.106.

[2]– صبحي محرم و عمر وصفي عقيلي، مرجع سابق، ص. ص. 3-4.

وسلوكا اجتماعيا ومهارة ذاتية يفخر بها أصحابها كمواطنين، ويحس باللوم وتفريغ الضمير إن تقاعس عنها أو عوقها. وحتى يتحقق ذلك لبد لكل مواطن أن يجد المجال الذي يشارك فيه، ويتفق وميله واستعداده وقدراته، ولا سبيل إلى ذلك إلا بتوكيد فاعلية الحكم المحلي".[1] وعليه فإن المطلوب من الإدارة المحلية:

- إعلام المواطنين بالمشروعات المحلية وأنشطتها في مختلف المجالات؛
- التعرف على احتياجاتهم ورغباتهم؛
- إشراكهم في عملية صنع واتخاذ القرارات وتنفيذها ومتابعتها؛
- إثارة اهتمام المواطن بالإدارة المحلية وما يتعلق بها ويخصه.

إذن، فإن تنمية المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية مسؤولية تقع على عاتق السلطات المحلية مبادرة ومحاولة ومساعيها المتصلة والمستمرة لإثارة اهتمام المواطنين بالمشكلات المحلية، وهي مسؤولة عن الزيادة المستمرة فيما سبق عددا ونوعا وأن تشمل كل المناطق سيما النائية منها مواكبة للعصر الحاضر. كما أن من مهام الأحزاب السياسية والتنظيمات الأخرى غير السياسية في المجتمع دور في هذا المجال، ويجب أن تتضافر جهود هذه الأجهزة وتتعاون وتتكامل لتنمية المشاركة الشعبية.

2- علاقة الإدارة المحلية مع القطاع الخاص:

لقد سبق بحث دور القطاع الخاص في عملية التنمية المحلية، ولكن هذا الدور المهم سيكون بلا جدوى إذا لم تهتم الإدارة المحلية بتعزيز هذه العلاقة وتوجيه إمكانياتها خدمة لتنمية محلية تشاركية فعّالة يعود نفعها على كل الأطراف المشاركة.

وإن إدراك الدول لأهمية دور القطاع الخاص التنموي جعل معظم دول العالم حاليا نحو إشراك القطاع الخاص في مجال تحقيق التنمية المستدامة، وإيجاد سبل لتحقيق ذلك، وعلى رأسها الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

والملحق رقم 03 يوضح بعض نماذج الشراكة الناجحة بين القطاعين العام والخاص. والتي تبين المكانة التي يحظى بها القطاع الخاص في الأنظمة الرأسمالية، والتي تقدم له كل التسهيلات لامتصاص

[1]- صبحي محرم و عمر وصفي عقيلي، مرجع سابق، ص.4.

البطالة وتشغيل الاقتصاد، كما تسند إليه مهام خارج فلسفته مثل التطوع وتمويل المشاريع الخيرية، وبذلك يكون القطاع الخاص بمثابة المحرك الذي يعطي السرعة الابتدائية للاقتصاد ثم يساهم في تقدمه.

"إن اشتراك القطاع الخاص في التعاون من أجل التنمية يساهم أيضا في تنمية قدراته وإكسابه تجارب جديدة لأن تحمله مسؤولية إنجاز المشاريع من منطلق كونه أحد الأطراف المعنية بها له أثر إيجابي في تكوينه وتأطيره أكثر من كونه أحد زبائن القطاع الحكومي الذي يبحث فقط عن الربح وتعظيم المنفعة".[1] ولذلك عملت الأنظمة الحديثة على المزيد من تقليل الهوة بين القطاعين العام والخاص، وبناء الثقة بينهما، بل وحتى اعتبرت الدعوة إلى التحول إلى القطاع الخاص في الدول النامية دعوة تحمل في طياتها إعادة تقويم دور القطاع العام في مسيرة التطور والتنمية.

ولأهمية المكانة الاقتصادية والاجتماعية للقطاع الخاص عامة، فإن وضعه في الدول النامية يشكل حالة خاصة، باعتبار أنه فرض عليها كشرط للمساعدات والقروض المقدمة إليها من الدول المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية، وذلك دون مراعاة الاختلاف الكبير بين ظروف النمو ومراحله بين المجتمعات المتقدمة والنامية، وكذا خصوصية مجتمعات الأخيرة. وهو ما أدى ضعف أداء القطاع الخاص في الدول النامية، وأثر سلبا على مصالح الدولة والمواطنين. وليس الإشارة إلى هذا تقليلا من شأن القطاع الخاص وأهميته في عملية التنمية، حيث يتميز بخصائص تجعله قادرا على التأثير الفعّال في التنمية ومقوماتها المختلفة. ولكن الإشكال أن القطاع الخاص في الدول النامية بدايته كانت سريعة وغير مدروسة، ولم تهيء له الظروف الملائمة؛ فهو يعاني من البيروقراطية وضعف النظرة الاجتماعية له، والعجز عن توفير القدرات الريادية والتجديد التقني والتمويل الاستثماري الوافي، وعن التمتع بأفق واسع من التوقعات الاقتصادية من نظره في البلدان المتقدمة".[2]

وبالتالي فإن القطاع الخاص لا يشكل بديلا كافيا للقطاع العام في البلدان النامية، ولكن يستحق موقفا أساسيا في الاقتصاد والتنمية، ويرجع أساس تحديد موقعه ودوره وحدوده ومواصفاته مسألة تختلف باختلاف البلدان ومستوياتها السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتكنولوجية، وأساس المستويات الإنمائية ضمن ذلك الإطار الأوسع. كما لابد من مراعاة طبيعة التحولات العالمية والإقليمية

[1]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.36.

[2]– السيد رشاد غنيم، **دراسات معاصرة في علم الاجتماع**، دار النهضة العربية، بيروت، 2010، ص.396.

من ناحية وخصوصية الدول والمجتمعات المحلية. والأخيرة يجب أن يكون لها دور كبير في المجال لاتصالها المباشرة بالقطاع الخاص. وعلى العموم فإن نجاح القطاع الخاص يقوم على مجموعة من المرتكزات يمكن اختصارها كما يلي:[1]

- التأني في دراسة التحول إلى القطاع الخاص، وبما يتلاءم مع واقع المجتمع وأهدافه وإمكاناته وأولويات التنمية؛
- التحرك الجاد والحقيقي لإيجاد شبكة حديثة من القوانين والوسائل التي تحكم أداء القطاع الخاص الحالي والمتوقع مستقبلا، وبما يتفق والمصلحة القومية العامة؛
- لابد من خلق ثقة متبادلة، وتنسيق وتعاون في التنفيذ بين الدولة والقطاع الخاص؛
- وضع برامج موجهة لتغيير سلوك القطاع الخاص وأجهزته الإدارية، وتحويل مراكز اهتمامهم إلى الخدمة العامة بدلا من خدمة المصالح الشخصية وحماية الذات وخدمة المقربين؛
- الاهتمام بتحديد الأهداف الاستراتيجية لهذه المشروعات بصورة واضحة ومعلنة، ويجب أن تشترك في تحديد الأهداف الإدارة السياسية والتنفيذية للمشروعات بما يتفق مع قدراتها وإمكاناتها، ومدى خدمتها للأهداف التنموية للدولة.
- تجنب الاعتبارات السياسية والشخصية في مشروعات القطاع الخاص، وتبني أسس ومعايير تعتمد على الكفاءة والخبرة والمقدرة في تنمية المجتمعات، علاوة على وضع وتطبيق نظم رقابة صارمة على تنفيذ ذلك، وتشجيع القطاع الخاص على مضاعفة الجهد ودخولها نظام المنافسة العالمية.

3- علاقة الإدارة المحلية مع المجتمع المدني

تولت منظمات المجتمع المدني في الماضي الدور القيادي في بعض البلاد وخاصة الإسلامية منها إقامة المشاريع التنموية، ولكن الحكومات تسلمت معظمها، وحولتها إلى برامج حكومية، وفي العصر الحديث تتولى الحكومات بنفسها برامج تنمية المجتمع. أما في العصر الحالي فهناك دعوى لإشراك منظمات المجتمع المدني في إطار التنمية المحلية التشاركية.

[1]- السيد رشاد غنيم، مرجع سابق، ص. ص. 397-398.

ومما سبق بحثه تم التوصل إلى أن مفهوم المجتمع المدني مفهوم مطاط يضم بداخله أنواع متباينة من المؤسسات والمنظمات الاجتماعية، وهو بمثابة علاقة عضوية بين جوانب مختلفة في المجتمع، وهو ما جعل الحكومات تدعوه إلى المشاركة التنموية بعد أن فشلت في القيام بدوره، وتدعوه إلى تكميل نشاطات التنمية التي تقوم بها على المستوى القومي والمحلي. إن نجاح المجتمع المدني في أداء دوره التنموي يتطلب من الحكومة عامة والإدارة المحلية خاصة الحرص على تحديد علاقة مع المجتمع المدني، وتكون مبنية على أساس الدور الريادي للمجتمع المدني اليوم.

إن دور المجتمع المدني مهم خاصة بالنسبة إلى الأساليب والخدمات العامة الجديدة؛ فهو قادر على تقديم العون في الحفاظ على حيوية الخدمات العامة وإسداء المشورة النافعة، وتعزيز النمو حيث يكون هذا التعزيز مطلوبا".[1]

وفي سياق إبراز أهمية دور المجتمع المدني بمنظماته، والأحزاب السياسية وإن اختلف بشأن اعتبارها منظمات مجتمع مدني، فإنها قادرة على إحداث تغيرات نوعية في المجال الاقتصادي والاجتماعي إذا كانت أحزاب سياسية ملائمة. "مهمة الأحزاب اتجاه أعضاء المجالس الشعبية إخطارهم بكل ما يحدث في الدائرة الانتخابية وتعلمهم بمطامح السكان، وتعمل على تعزيز العلاقة بين العضو والناخبين وتخطرهم بنشاطهم".[2] فقط يجب على عضو المجلس الشعبي المنتخب من حزب رشحه أن يضع خدمة المواطن واحترام القانون في المقام الأول، وهو بذلك سيعزز الثقة في الحزب الذي رشحه وعمل على فوزه في الانتخابات المحلية.

وعموما، فإنه يجب تشجيع المجتمع المدني بكافة منظماته على المشاركة في عملية التنمية المحلية، وقد سبق بحث هذا، ولكن يجب التأكد على أهمية دور الإدارة المحلية في هذا المجال، وذلك من خلال:[3]

- تجنب التثبيط من دور منظمات المجتمع المحلي؛

---

[1]– الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون مع مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، مرجع سابق، ص.ص.37-38.

[2]– قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص. ص. 104-105.

[3]– الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون مع مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، مرجع سابق، ص.ص.37-39.

- من الواجب السماح للمواطنين أداء خدمات عامة عن طريق منظماتهم وتشجيعهم أيضا على أدائها؛
- يجب أن لا تتعرض الجهود الطوعية للإطاحة من جانب مجهود إنمائي حكومي مركزي التوجيه أو إقليمي محلي؛
- الاتصال والتعاون بين المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجالات تنمية المجتمع ضروري وحيوي؛
- يجب إعطاء الأولوية للبحوث التي تجري في الترتيبات التشريعية والتنظيمية والمالية المعدة على الصعيدين القومي والمحلي؛
- معرفة العلاقات التي يجب توفرها مع منظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي وعلى صعيد قومي، وكذا المشاكل العملية الرئيسية التي تواجه تلك العلاقات، والتي تحتاج إلى البحث كما يلي:

- تأليف اللجان الاستشارية التي تكون ممثلة للمنظمات الحكومية والطوعية، وبحيث تستطيع تنسيق نشاطات هذه المنظمات دون الإشراف عليها، ودون تعقيد الأمور بحيث يصعب تحديد المسؤوليات عن أعمالها؛
- تأمين العون المالي الحكومي لمنظمات المجتمع المدني، دون الإضرار بالموازنة العامة من جراء العون المقدم، ودون التدخل في نشاطات هذه الهيئات أو تطبيق إجراءات مالية غير مرغوب فيها كإجراء الضرائب الخاصة.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن للمجتمع المدني القدرة والإمكانية على تحسين أوضاع المجتمع في مختلف الميادين إذا ما أتيحت له الفرصة، خاصة إذا وجد الدعم من الجهات المعنية بالتنمية، وخاصة الدولة، وذلك من خلال توفير الأطر القانونية والمؤسسية الملائمة، والمناخ السياسي والاقتصادي المناسب.

المطلب الثاني: علاقات الإدارة المحلية الخارجية

إن التنمية المحلية تبدأ من أسفل، وتتكامل جهود التنمية للإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني في المستوى الأدنى في سبيل تحقيق تنمية محلية مشتركة. الدولة وممثليها الحكومة المركزية شريك أساسي للإدارة المحلية في عملية التنمية المحلية. ويمكن أن تمتد الشراكة مع إدارات محلية أخرى.

أولا: العلاقة بين الدولة والإدارة المحلية

الدولة شريك أساسي في عملية التنمية ومراقب لها، كما أنها تحفز لتوجيه مختلف النشاطات التي يحتاجها المجتمع، وهذا من منطلق اعتبارها كيان وتنظيم سياسي، يقوم على أجهزة سياسية وإدارية يخضع لها جميع المواطنين وتهدف في نفس الوقت إلى خدمتهم. والإدارة المحلية تعتبر واحدة من الأجهزة التي أوجدتها الدولة لخدمة المواطن المباشرة.

وفي إطار التنمية المحلية التشاركية فإن الدولة حافظت على دورها كشريك أساسي في عملية التنمية، والاختلاف هو أنها ليست الشريك المهم الوحيد، "لقد تحولت الدولة من فاعل رئيسي ومركزي في تخطيط وصنع السياسات العامة، وممثل للمجتمع في تقرير هذه السياسات وتنفيذها، ووسيط بين الفئات والطبقات في حل المنازعات، بل ومالكة للمشروعات ومسؤولة توزيعها بين الفئات الاجتماعية، لتصبح اليوم الشريك الأول ولكن بين عدة شركاء في إدارة شؤون الدولة والمجتمع"[1].

وعليه، تساهم الدولة بعدة طرق لتحقيق التنمية المحلية التشاركية، ويمكن اختصارها كما يلي[2]:

- رسم السياسات، وما يتبعها من خطط ذات شمولية وتكامل؛
- الدولة ومؤسساتها مسؤولة عن لعب الدور الرقابي والمتابع لكافة نواحي التنمية من خلال كوادر مؤهلة تعي مفاهيم التنمية، وضمن برامج واضحة ومحددة يكون لكل منها مدعم ومكمل للآخر؛
- وضع آليات قانونية مفعلة كجزء من الجهاز الرقابي تمكن رجل القانون على كافة المستويات من ضبط العملية التنموية ودفعها للأمام بقوانين عصرية تؤكد النهج الشمولي والتكاملي للتنمية.
- إيجاد مؤسسات قانونية مدركة لأهمية التنمية ومؤهلة بكوادرها لتطبيق القوانين وتفعيلها لضمان الوصول إلى الهدف المنشود، والمحافظة على تحقيق التنمية؛
- القدرة على تحديد الأولويات والتنسيق بين القوى الفاعلة في المجتمع طلبا لتحقيق هذه الأولويات إذ لم تعد الدولة قوة لفرض إرادة مؤسساتها على المجتمع بالقوة المادية، بل بقدر ما لها من قوة على

---

[1]– رايق كامل و مؤيد مهيار، **التنمية المستدامة: مفاهيم وأهداف**، تم تصفح الموقع يوم 20 ديسمبر 2020، http://www.reefdamseng.com/uploadfiles/002.ppt

[2]– فتيحة أوهايبة، **المواطنة في ظل الحكم الراشد**، الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، جامعة سطيف، الجزائر، 8–9 أفريل 2007، ص.123.

تحقيق الأهداف المجتمعية، والتكيف والاستجابة لمتطلبات التغير، وإيجاد الوسائل الكفيلة لممارسة سلطاتها عبر تنفيذ مشاريع تنموية حقيقية.

وتختلف مدى فعالية هذه الأدوار من دولة لأخرى، ومن نظام لآخر، والأداء يكون أفضل في ظل أنظمة ديمقراطية، ولكن هذا لا ينفي إمكانية الأداء الجيد في ظل أنظمة تسلطية، وقد تأسس هذا الاعتقاد بناء على تجربة العديد من الدول، وخصوصا في شرق آسيا. وهكذا طرأ تغير على مفهوم القوة التي يركن إليها النظام السياسي في فرض سيطرته على الحكم وإدارة شؤون المجتمع والتفاعل مع البيئة العالمية، فلم تعد القوة بمعناها المادي الحكم الفيصل في ضمان السيطرة، بل شرعت القدرة على مواكبة القوة الرمزية (اللينة) التي تتعين في المجتمع والثقافة المنفتحة التي تؤكد على مشاركة الفرد، والقيم السياسية التي لا تطبق معايير مزدوجة، والسياسات الخارجية المعترف بشرعيتها والناهضة على اعتبارات أخلاقية، وهذا ما تفتقره الدول النامية عامة والدول العربي خاصة[1].هذا وتختلف أيضا مدى فعّالية الأدوار السابقة للدولة حسب درجة الأداء الحكومي.

ثانيا: العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية:

إن العلاقة التي تربط بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية في دولة معينة تعتمد إلى حد كبير على نوع وفلسفة الحكم السائد فيها، والذي يؤثر بالتالي على أسلوب سلطات وحداتها المحلية سواء كانت تتبع حكما محليا أم إدارة محلية. وتبعا لذلك فإن طبيعة هذه العلاقة تختلف تنظيميا ووظيفيا، وتؤثر على ما تقوم به كل من الحكومة المركزية والسلطات المحلية من مهام وواجبات، وما تتمتع به كل منهما من صلاحيات.

إن نوعية ومدى العلاقة بين الحكومة المركزية وإدارتها المحلية بالإضافة إلى ما سبق تعتمد على:[2]

- ظروف كل دولة ودرجة نموها وتطورها؛
- الظروف السياسية والاجتماعية والتاريخية ودرجة الوعي وثقافة المواطنين؛
- الممارسة الفعلية للسلطات المحلية الممنوحة بموجب الدساتير والقوانين الأساسية، قد تكون صلاحيات واسعة وتمارس بالفعل كما هو الأمر في النظام المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية.

[1]– رايق كامل و مؤيد مهيار، المرجع نفسه.

[2]– فوزي العكش و حسين الأعرج و هشام جبر، مرجع سابق، ص.111.

أما النظامين الإنجليزي والفرنسي حيث تتمتع الإدارة المحلية فيها بسلطات واسعة مقابل صلاحيات الحكومة المركزية، إلا أنها تعطي إداراتها المحلية صلاحيات أضيق.

أما العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية في الدول النامية هي علاقة قد تتسم بالهرمية تتمتع فيها الحكومة المركزية بصلاحيات واسعة مقابل صلاحيات محدودة لسلطاتها المحلية، بالرغم من أن الدستور أو القانون الأساسي للعديد من الدول يتضمن منح صلاحيات واسعة لإدارتها المحلية، إلا أن واقع الأمر يبين أن هذه الإدارات لا تمارس تلك الصلاحيات التي تحتكرها الحكومة المركزية، ومن خلال العديد من الوسائل ابتداء من تغيير جميع أو قسم من أعضاء مجالسها المحلية، والموافقة على قرارات هذه المجالس وتخصيص الموارد المالية لها؛ مما يجعل الإدارات المحلية في وضع التابع لحكوماتها المركزية ويجعل صلاحياتها محدودة باستثناء تلك الأمور والنشاطات التي ترغب الحكومة المركزية في تكليفها بها[1].

إن وجود علاقة متوازنة بين الحكومة المركزية وإداراتها المحلية أمر ضروري، رغم الاختلاف بين دول العالم في كيفية تحديد هذه العلاقات، ففي بعض الدول (بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية) تكون العلاقات بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، وكذلك بين الوحدات المحلية وبعضها على أساس التعاون، بينما في دول أخرى (فرنسا) تقوم هذه العلاقات على أساس الرقابة والتدرج. وعلى العموم فإن العلاقات تهدف إلى أمور عدة، ومنها[2]:

- التأكد من تنفيذ المجالس المحلية للمهام الموكلة إليها، ومن أنها تؤدي خدماتها للأفراد، دون تمييز بينهم وبالكفاءة والفعالية المطلوبة؛
- تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية، من خلال وضع بعض القيود على استقلال الوحدات المحلية، وخوفا من أن يؤدي استقلالها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية؛
- التأكد من استخدام الإعانات المركزية استخداما أمثل، وضمان حصول المواطن المحلي على حد أدنى من الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة، وحتى لا يتفاوت مستوى المعيشة بشكل كبير من وحدة محلية إلى أخرى؛

[1]- فوزي العكش و حسين الأعرج و هشام جبر، المرجع نفسه، ص.ص.111-112.

[2]- سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات -خيارات وتوجهات-**، مرجع سابق، ص.16.

- ضمان مشروعية أعمال الوحدات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح، وبما يضمن الحيلولة دون التدخل في حريات الأفراد، والتزام الوحدات المحلية بحدود اختصاصاتها.

وهناك أساليب وعوامل لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، ومن أهمها[1]:

- أساليب توزيع الاختصاصات، إذ يتم توزيع الاختصاصات وفقا للأسلوب الذي تأخذ به الدولة، الأسلوب الحصري (الإنجليزي)، أو الأسلوب العام (الفرنسي)؛
- النطاق الجغرافي للإدارة (وحدة محلية–بلدية–، إقليم – ولاية–، الإدارة المركزية – الحكومة–) يحدد الخدمات التي سيترتب على الإنفاق عليها منافع تغطي النطاق الجغرافي للإدارة المحلية.
- الحجم الأمثل الأدنى لتقديم الخدمات العامة، إذ يجب أن لا يقل حجم السكان عن عشرة آلاف نسمة، حتى تكون كفؤة في تقديم بعض الخدمات التي تتطلب استثمارات قوية في البنية التحتية، كما هو الحال في مشروعات توفير المياه؛
- أدوار الحكومات المركزية والإدارة في بعض المجالات، إذ أن دور الحكومة المركزية بصفة عامة يدور حول وضع السياسات العامة ومتابعة تنفيذها، وتوفير التمويل المناسب لمساعدة الإدارات المحلية، وضمان توافر العدالة والمساواة في تقديم الخدمات العامة. أما دور الإدارات المحلية، فيتمثل في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات العامة للمواطنين، وضع القواعد التنظيمية لتقديم هذه الخدمات، والملحق رقم (04) يوضح أدوار كل من الحكومة المركزية والوحدات المحلية في عدة دول في بعض المجالات؛
- رقابة الحكومة المركزية على الإدارة المحلية مطلب أساسي وأمر حتمي، ولكنها يجب أن تسير وفق تنظيم مناسب لظروف كل دولة، فهي شديدة في بعض الأنظمة، وأقل شدة أو مستترة في أنظمة أخرى[2]. كما أن وسائل الرقابة التطبيقية تختلف من نظام لآخر، "وتأخذ رقابة الحكومة المركزية الأشكال التالية: التصديق على قرارات الإدارة المحلية، والأنظمة المحلية الموحدة التي تنظم الأمور

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات–**، المرجع نفسه، ص.ص.16–25.

[2]– مصطفى أحمد فهمي، **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة**، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، أوت 1970، ص.12.

التنظيمية الداخلية التي تتعلق بأجهزة الإدارة المحلية وهيئاتها المختلفة، ومبدأ الحلول، والتفتيش الإداري"؛

- هناك علاقة بين مصادر التمويل وبين نمط العلاقات بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية، كلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية، أقل اعتمادها على الحكومة المركزية. ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قدراتها، وتحديد أولويات التنمية واحتياجات المواطنين المحليين، كما يوفر لهذه المجالس المحلية القدرة على مساءلة القيادة التنفيذية، والعكس صحيح.

تواجه الإدارة المحلية في علاقتها بالسلطة المركزية عراقيل عدة، ومنها ما يترتب على ارتباطها بالسياسة العامة في الدولة، والتي تتولى الحكومة المركزية رسمها، وعلى الإدارة المحلية أن تكون أعمالها في حدود هذه السياسة، ولا يجوز لها الخروج عنها أو مخالفتها لضمان حسن إدارة المرافق المحلية، وحماية المصلحة العامة ومنع وقوع التجاوزات من قبل الإدارة المحلية وإجبارها على احترام المشروعية[1].

وإن العراقيل السابقة تتطلب إعادة النظر المستمرة في علاقات الحكومات المركزية بإداراتها المحلية، وذلك في الدول المتقدمة والنامية، وهذا نتيجة للتغيرات التي تؤدي إلى إحداث تغير في دور الحكومات المركزية. وحاليا لابد من إعطاء اهتمام ومساحة أوسع لكل من القطاع الخاص والمجتمع المدني لتقديم الخدمات وإنجاز المشروعات؛ ما ينعكس ذلك على السلطات المحلية بضرورة إعطائها مرونة أكبر، ومع التأكيد على ضرورة زيادة فعاليتها وكفاءتها واستخدام مواردها بشكل أفضل، ومنها صلاحيات أوسع، مع إعطاء فرصة أكبر لتقديم الخدمات فيها. رقابة الحكومة المركزية في الدول المتقدمة يجب أن تكون متدرجة من التوعية والتوجيه والإعلام ومنتهية بالإلزام في الحالات التي تمس أكثر من منطقة محلية، وتؤثر سلبا على سكانها. أما في الدول النامية فإن الحكومة المركزية ما تزال في وضع المسيطر في علاقة هرمية تقوم بها الأخيرة بإصدار الأوامر والتعليمات إلى الإدارة المحلية، ما يحد من حركتها وصلاحياتها وما تقوم به من نشاطات، وهو ما يفترض أن تنتقل هذه العلاقة إلى علاقة تتميز بالمشاركة فيما بينها في اتخذا القرارات وتنفيذ السياسات لما فيه مصلحة المناطق المحلية ومصلحة مجموع سكان الدولة.

[1]– قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.101.

ثالثا: العلاقات المحلية –المحلية:

إن العلاقات المحلية بصفة عامة تشكل أساس التنظيم المحلي، ويتحدد على أساسها سلوك الإدارة المحلية، الشكل الأول العلاقات المركزية المحلية، أو الشكل الثاني العلاقات المحلية– المحلية. والمقصود بالأخيرة تلك العلاقات التي يتم قيامها بين الهيئات المحلية وبعضها، سواء كانت علاقات أفقية أو عمودية[1]. وتقسم العلاقات بين الإدارات المحلية من حيث طبيعة هذه العلاقات إلى نوعين[2]:

- علاقات رأسية: وهي التي تتمثل في نوع التبعية أو الوصاية التي تزاولها الوحدات المحلية في المستوى الأعلى على الوحدات المحلية في المستوى الأدنى:
- علاقات أفقية: وهي التي تتمثل فيما يقوم بين الوحدات المحلية التي تتساوى في المراكز القانونية من علاقات مشاركة أو تعاون أو لجان أو اتحادات بهدف النهوض بالمرافق والخدمات المحلية، وتخضع العلاقات بين السلطات المحلية في دولة ما إلى إيديولوجية المجتمع أو الفلسفة السائدة في الدولة.

وتم إدراك أهمية العلاقات المحلية– المحلية في دول عديدة من العالم وأولتها جل اهتمامها منذ أواخر القرن التاسع، فقامت بإنشاء ما يسمى بروابط السلطات المحلية التي تهدف إلى تنفيذ بعض الخدمات والمشاريع المشتركة فيما بين البلديات والمدن وتحسين المصالح العامة وحمايتها. ومن أقدم هذه الروابط المنشأة في العالم رابطة المقاطعات الحضرية التي أسس في الدنمارك عام 1883[3]. واليوم ونظرا للتغير السريع في شتى المناحي التقنية والفنية والثقافية والإدارية وسائر الخدمات فرضت على الأجهزة الحكومية المختلفة والإدارات المحلية ضرورة سعيها وتعاونها لتأمين مجتمعاتها المحلية. إن وجود العلاقات المحلية بشكل أو بآخر، إضافة إلى أن الاتجاه العام أصبح يؤيد وجودها ويدعوا إلى تقويتها وتدعيمها، وأهم الدواعي لذلك[4]:

---

[1]– عبد المعطي العساف، **محددات عملية التنظيم وتكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، 1984، ص.62.

[2]– عبد الوهاب السيد شكري، **العلاقات بين السلطات المحلية**، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دون سنة النشر، ص.15.

[3]– أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص.226.

[4]– عبد المعطي العساف، المرجع نفسه، ص.62–63.

- تدعيم العلاقات المحلية وخاصة بين الوحدات المتجاورة، أو العاملة في إطار بعضها، قد يؤدي على المدى البعيد إلى توحيدها في إطار كلي يجمعها لتبرز معا كوحدة محلية كبرى؛
- الدفع في اتجاه خلق ما يسمى بالمشاريع المشتركة بين الهيئات المحلية وبعضها، الأمر الذي ينسجم مع الاعتبارات الفنية ومعالجة مشكلة النقص في الموارد أو الكفاءات، ما يزيد من فعالية المشاريع ضمن الجهد التكاملي؛
- خلق الوعي العام المحلي الواسع وبصورة ترقى إلى خلق الوعي العام الوطني، مما يعمل على تدعيم الاعتبارات السياسية أيضا؛
- زيادة الاهتمام من قبل القطاع الخاص بأهمية الأعمال المشتركة، وبإحياء نزعة العمل التعاوني؛
- الدفع إلى خلق الاتحادات المحلية أو التنسيق المحلي بالقدر الذي يحد من جموحات السلطة المركزية في مواجهة الهيئات المحلية وأعمالها، الأمر الذي يضاعف فرص المركزية، وينسجم مع الاعتبارات السياسية والفنية المختلفة،ويحول جون تفشي الاعتبارات الطائفية الأخرى؛
- يؤدي ذلك إلى خلق نوع من المسئولية الجماعية الرامية إلى النهوض بالريف وغيره من المناطق المختلفة وتطويرها، من حيث أن ارتباط مجالس الوحدات الريفية بمجالس الوحدات الحضرية بعلاقة تعاونية يساعد على الاستفادة من الخبرات والإمكانيات الموجودة لدى الوحدات الأخيرة، وينمي الشعور المشترك بضرورة تقليص الفجوة بينهما.

هذا، وتختلف الدول من الناحية التطبيقية في تحديد علاقات الإدارات المحلية ببعضها البعض تبعا لأخذ كل منها بالمبادئ الآتية[1]:

- مبدأ تدرج السلطات المحلية، بمعنى إشراف الحكومة على الإدارات المحلية، وإشراف الإدارات المحلية العليا على السلطات المحلية الدنيا؛
- مبدأ استقلال السلطات المحلية، تحقيقا لمبدأ المساواة بين الهيئات المحلية في مدى ما تتمتع به من استقلال ذاتي وحرية في العمل، ويعتبر هذا المبدأ من خصائص الحكم المحلي في إنجلترا، فعلى الرغم من تعدد مستويات السلطات المحلية فإن لكل سلطة واجباتها الواضحة المحددة، فأقلها مستقل تماما كأكبر الوحدات، وهذا لا يمنع من إدارة بعض الخدمات بأسلوب المشاركة بينها؛

[1]- عبد الوهاب السيد شكري، مرجع سابق، ص. ص.15-18.

- أسلوب وحده نمط الوحدات المحلية، حيث لا يفرق بين الوحدات الريفية والوحدات الحضرية، كما أنه لا يدخل في الاعتبار مدى التفاوت بين الوحدات في حجم السكان وفي القوة المالية؛
- أسلوب تعدد أنماط الوحدات المحلية، أسلوب يأخذ به النظام الإنجليزي، حيث تتنوع الوحدات المحلية وتتعدد (سبعة أنواع من الوحدات المحلية) تبعا لحجم السكان ودرجة العمران ونوع البيئة من حيث كونها حضرية أو ريفية وغير ذلك؛ فالوحدات المحلية بذلك مراتب متصاعدة.

ويتحدد مقدار ونوع العلاقات بين الإدارات المحلية في أي من الدول بمقدار ما تنتهجه من المبادئ السابقة، الدول التي تأخذ بأسلوب تدرج السلطات المحلية كالنظام الفرنسي والأنظمة التي تدور في فلكه مثل نظام الإدارة المحلية في الجزائر، تكون علاقات الإشراف والوصاية من الإدارات المحلية العليا على الإدارات المحلية الدنيا. في حين أنه في الأنظمة التي تأخذ بأسلوب تحقيق المساواة بين الإدارات المحلية كما هو الحال في النظام الإنجليزي مثلا حيث تستقل كل إدارة محلية باختصاصاتها. وباختلاف نوع العلاقات المحلية –المحلية تختلف صور ووسائل التعاون؛ ففي انجلترا مثلا يعهد بإدارة المرافق المشتركة إلى لجان مشتركة. وفيما يلي صور ووسائل تعاون الإدارات المحلية في كل من فرنسا، والجزائر والدول عامة، ومنها[1]:

- **فرنسا:** أوجد المشرع تنظيمات خاصة لهذا الغرض، تقام بين المديريات والمديريات:

– وأول صور التعاون بين الهيئات المحلية في فرنسا ما يسمى بالمؤتمرات بين المديريات؛

- وكذلك المؤتمرات على مستوى البلديات، ويقرر عقد هذه المؤتمرات لمناقشة أمور مشتركة ولا تملك إصدار قرارات ملزمة؛
- اللجان النقابية، صيغة أخرى للتعاون بين البلديات، ويقتصر اختصاصها على إدارة الأموال بين أكثر من بلدية؛
- اتحاد المديريات، وهي عبارة عن مؤسسات عامة، يجوز لعدة مديريات حتى ولو لم تكن متجاورة أن تنشئها فيما بينها وتحدد اختصاصاتها ومدة عملها، ويتولى إدارتها مجلس إدارة يتمثل فيه مجالس المديريات المشتركة؛

[1]– محمد عاطف البنّا، **نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، دون سنة النشر، ص.ص.125–127.

- نقابات البلديات، وهي مؤسسات عامة أجاز القانون للبلديات إنشائها، وحتى ولو لم تكن متجاورة لإدارة مرفق معين مشترك بينها؛
- النقابات المشتركة، وهي مؤسسات عامة يجيز القانون إنشائها فيما بين عدة هيئات مختلفة كالمديرية والبلدية ونقابة البلدية والغرف التجارية؛ لإدارة مصالح مشتركة بين هذه الهيئات؛
- المراكز الحضارية، وهي مؤسسات عامة أجاز القانون إنشاءها لإدارة بعض المصالح المشتركة بين عدة بلديات، بشرط أن تكون متجاورة؛
- نظام المناطق، هذا النظام في تطبيقاته الفرنسية إنما يقتصر أساسا على المجال الاقتصادي، ولا يكفل إنشاء وحدات لا مركزية حقيقية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات ولاية عامة في الشؤون المحلية.

- **الجزائر:**

لتحقيق التعاون بين البلديات يمكن إنشاء مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وفي حالة وجود بلديات تملك أموالا مشتركة بينها لها أن تشكل لجنة مشتركة بين البلديات تتألف من منتخبي المجالس الشعبية للبلديات في حالة عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات لإدارة الأموال والحقوق المشاعة[1].

- **الدول عامة:**

تتعدد أشكال التعاون فيما بين المدن على المستوى الوطني والإقليمي والدولي، وفيما يلي بعض أشكال هذا التعاون[2]:

- **على المستوى الوطني:** تتعدد أشكال التعاون في إطار الدولة الواحدة، وذلك بهدف خلق التنسيق فيما بينها في العمل المحلي والتعاون في تنفيذ المشروعات المشتركة لرفع كفاءتها وخفض كلفة إنشائها وتشغيلها. ومن صيغ التعاون ضمن الدولة مجالس الخدمات المشتركة، والاتحادات بين المدن داخل الدولة الواحدة، ومن أمثلتها اتحاد المدن الإسبانية، اتحاد المدن البفارية– ألمانيا– ،اتحاد المدن التركية– منطقة مرمرة.

[1]– قصير مزياني فريدة، **الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق**، مرجع سابق، ص.105.

[2]– أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص.ص.227–254.

- **على المستوى الإقليمي:** نشأت منظمات ضمن الإطار الإقليمي تضم في عضويتها العديد من الإدارات المحلية وفقا لأسس جغرافية أو حضارية أو دينية، وتهدف إلى توثيق عرى الصداقة والتعاون وتعميق الصلات وتبادل المنافع والخبرات بينهم بغية تطوير نظم الإدارة المحلية، وإيجاد الحلول الناجعة للمشكلات أو العقبات كافة. ومن أبرز المنظمات منظمة المدن العربية، ومنظمة العواصم والمدن الإسلامية؛
- **على المستوى الدولي:** هناك العديد من الاتحادات والمنظمات ذات الطابع الدولي بهدف تعميق الصلاة فيما بينها والاستفادة من الخبرات والتجارب دون التدخل في الشؤون الداخلية لأي منها. ومن أبرز التنظيمات العالمية الاتحاد الدولي للسلطات المحلية (أيولا–IULA)، المجلس العالمي للمدن والسلطات المحلية (واكلاك– WACLAC).

يتبين مما سبق أنه رغم اختلاف الدول عن بعضها في ترتيب السلطات المحلية فيها، وهذا نتيجة للاختلاف في اختيار الأسلوب الأمثل لتحقيق الغاية من الإدارة المحلية، وخاصة بعد توسع مهام الأخيرة في مجالات التنمية للمجتمعات المحلية وبأثرها على الدولة، الإدارة المحلية المتكاملة محليا قد لا تتمكن من أداء كافة الخدمات المحلية في نطاقها بكفاية، ولذلك تم إيجاد صيغ للتكامل المحلي على المستوى الوطني والإقليمي والدولي لتحقيق التعاون والاستفادة من آثاره الإيجابية.

المطلب الثالث: المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية (البلديات) في إطار الشراكة

إن دور الإدارة المحلية اليوم يحظى بأهمية أكبر من دور الإدارة المركزية؛ لأن الأخيرة عاجزة عن تلبية متطلبات مواطنيها، ورغبتها في توسيع المشاركة الفاعلة للمواطنين في إدارة شؤونهم، والسعي لتحقيق التعددية السياسية وترسيخ الديمقراطية المحلية. إن دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية يحظى بأهمية أكبر من دور الإدارة المركزية، فالتنمية المحلية الناجحة نابعة من قدرات المنطقة المستهدفة تحمل سماتها وإرادة أهلها.

"البلدية تعتبر في أغلب النظم الإدارية في العالم الوحدة الأساسية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، وهي القلب النابض لمحرك التنمية، وعليها تتوقف فعالية جهاز الدولة، ومدى تمكنها من ترجمة الخطط والبرامج التنموية والتوجهات الاقتصادية إلى إنجازات"[1].

[1]– يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص.ص.136.

وفي ظل تزايد الاهتمام بالإدارة المحلية والتراجع المستمر لدور الدولة في مختلف المجالات، ما أدى إلى إتاحة فرصة أكبر للمواطنين والفواعل اللاّدولتية الأخرى للمشاركة في عملية صنع القرار المحلي، "أصبح دور الإدارة المحلية يركز على الكيف، وليس الكم، كما أصبح يركز على تمكين المواطنين، وليس مجرد خدمتهم، والاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة"[1]. وفي هذا الإطار تقوم الإدارة المحلية بمجموعة من الوظائف والأدوار في مجالات توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات، والمشاركة في صنع السياسات العامة، وتنمية وتدريب الموارد البشرية، وحماية البيئة من التلوث، والعمل على إرضاء المواطنين، والتعاقد مع الغير على مستوى الإدارة المحلية.

أولا: توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات

أصبحت كثير من الإدارات المحلية في دول العالم تؤدي الآن وظائف تؤثر على جذب المستثمرين الأجانب والمحليين، "شاملة الإمداد بالبنية الأساسية، وإدارة النقل، وفرض الضرائب، وتستطيع الوحدات المحلية إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر أساسا قانونيا للاستثمار في الإدارات المحلية، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية الأساسية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي، وتزداد أهمية هذا الدور للوحدات المحلية في ظل ارتفاع معدل التحضر والتطورات التكنولوجية، وتزايد المعدلات السكانية، وزيادة تطلعات المواطنين إلى مستوى متطور من الخدمات والمتغيرات الاقتصادية والاتفاقيات الدولية"[2].وهذا من منطلق أن الإدارة المحلية على دراية أكثر بالظروف المحلية، ولديها المعلومات اللازمة لوضع برامج التنمية والسياسات المناسبة واتخاذ القرارات الصحيحة. كما أن بإمكانها أن تعطي حوافز للشركات المحلية لتوفير فرص عمل جديدة وتوفير مناخ عمل جاذب للاستثمار.

وعليه، يتعين على الإدارة المحلية تطوير المرافق العامة بالشكل الذي يطبق نظم الإدارة الحديثة والكفاءة الإدارية والمشاركة الشعبية، ودراسة كيف يمكن البدء في خوصصة بعض المرافق والخطوات التدريجية التي تتبع، ومدى مساهمة المواطنين والإدارة المحلية في إدارتها وتمويلها ورقابتها. وإن مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة يساعد على تركز دور الحكومة كمنظم وكمراقب بدلا من المشاركة في النشاط الاجتماعي بشكل مباشر، وفي التأكد من أن الإنتاج يتم بشكل أكثر كفاءة وبأقل

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي والتنمية المحلية**، مرجع سابق، ص.28.

[2]– محمد محمود الطعامنة و سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.376.

تكلفة. وهنا "ضرورة اعتماد نظام الشباك الوحيد بهدف تخفيف الإجراءات والحد من البطء الإداري وتقليص فرص التلاعب والانحراف والارتشاء، وبالتالي تشجيع الاستثمار وجلب رؤوس الأموال"[1].

ثانيا: المشاركة في صنع السياسات العامة

إن المشاركة هي تضافر الجهود من خلال الاتصال الفعّال للوصول إلى اتفاق وتعاون لصياغة مقبولة لهذه المشاركة، سواء أكان هذا الأمر ملزما بعقد مشاركة رسمية أو تعاون ملزم يقيم (شراكة غير رسمية)، "وتأتي الشراكة في الموارد، وتقوية جميع الأطراف المشاركة من خلال التنسيق، وصولا إلى المشاركة الفعّالة في التنفيذ الفعلي للإعداد، والتنفيذ ومتابعة الخطة والسياسات، والأهداف، والبرامج والمشروعات".[2] وفي إطار مفهوم الحكم الراشد فإن المشاركة تعد الميزة الأساسية للحكمانية الجيدة.

ولأن عملية المشاركة لا تقوم لها قائمة إلا بوجود مشاركة سياسية فعلية في الواقع، وتمثل هذه الأخيرة أحد الأبعاد المؤسسية المهمة لإدارة الحكم. ومن خلال ما سبق بحثه فإن الصنع الجيد للسياسة العامة لن يتم. إلا من خلال التفاعل والمشاركة الحقيقية بين كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والوصول إلى ذلك وبشكل تكاملي يعتمد على المشاركة والتشارك باستخدام مميزات الحكم الراشد أو الحكمانية الجيدة من شفافية، واحترام قواعد القانون، وتطبيقه في إطار المساواة والتضمين. وليس الإقصاء، والتوافق وليس الاحتكار والهيمنة، والممارسة الديمقراطية، وإعلاء قيمة العمل الجماعي.

"تستطيع الإدارات المحلية مشاركة الحكومة المركزية في صنع السياسات العامة وتحديد أولويات المواطنين والمجتمعات المحلية؛ لأنها الأقرب إلى هؤلاء المواطنين، والأكثر معرفة بمشكلات تلك المجتمعات المحلية"[3].وإن المطلوب من الإدارة المحلية في هذا المجال هو أن توجه ولا تجذف، وإذا كان المطلوب منها الانسحاب من التقديم المباشر للخدمة، فإن عليها أن تركز على تمكين الآخرين من تقديم هذه الخدمات".[4]

وإن السياسة العامة في إطار مفهوم المشاركة كسلسلة من التفاعلات بين الأطراف الفاعلة المشاركة في صنع السياسة عامة أكثر رشادة لشؤون الدولة والمجتمع، من خلال تعبئة جهود وقدرات

---

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات–خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص.30.

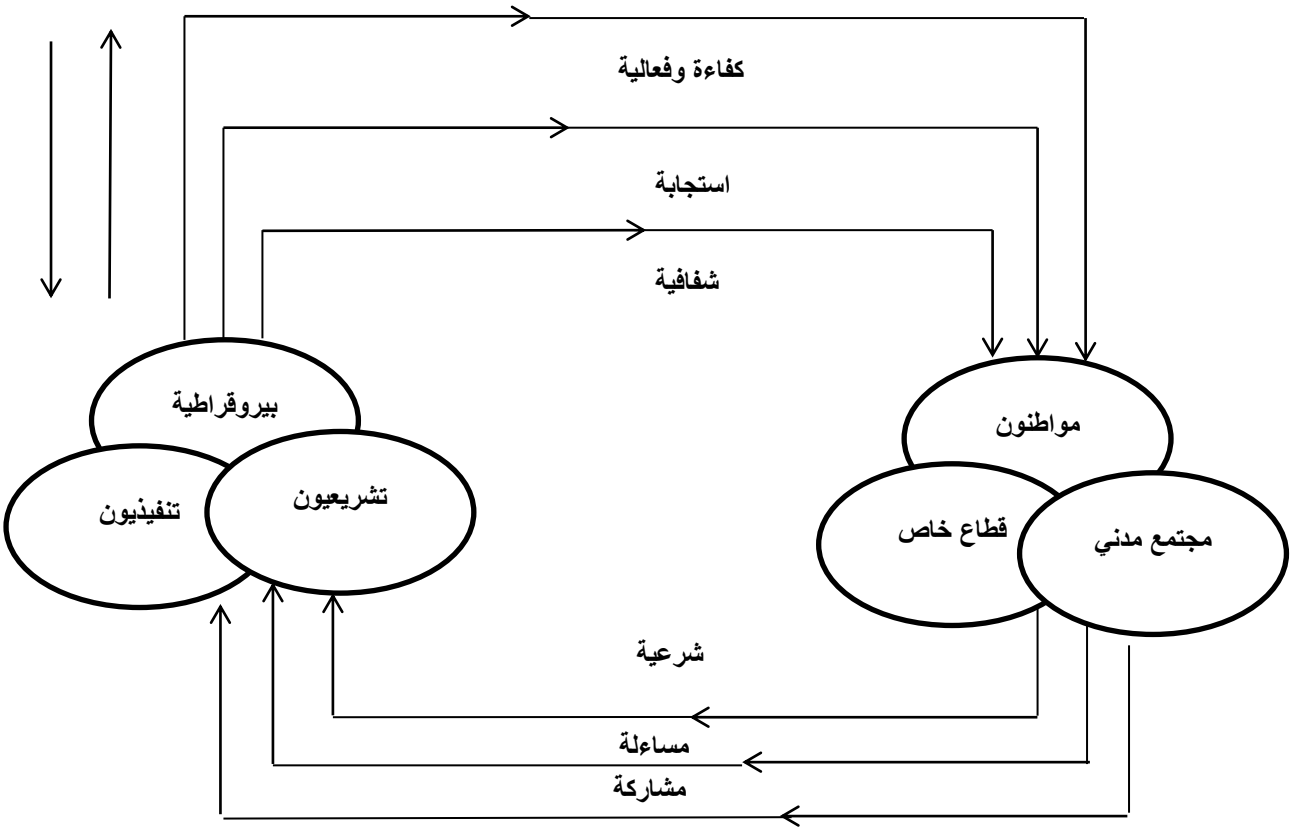
[2]– نادية عيشور، **العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة**، الجزء الأول، ورقة بحث في الملتقى الدولي حول: الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08–09 أفريل 2007، ص.259.

[3]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات–خيارات وتوجهات**، المرجع نفسه، ص30.

[4]– محمد محمود الطعامنة و سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.377.

المجتمع. وتقوم الإدارة المحلية في هذا المجال بدور توجيه مسار المشاركة ليصب في العملية السياسية، من تزويد الحكومة بالمعلومات عما يجب عليها القيام به، وإبقائها مستجيبة لاحتياجات المواطنين. كما يمكن أن تكون الإدارة المحلية أكثر فاعلية إذا عهدت للقطاع الخاص القيام بعمليات معينة، والتركيز على تحسين أدائها. والشكل التالي يوضح صنع السياسة العامة من منظور أسلوب الشراكة.

الشكل رقم (11): صنع السياسة العامة من منظور أسلوب الشراكة



المصدر: مصطفى كامل السيد، **الحكم الراشد والتنمية في مصر**، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، 2006، ص.83.

يتضح من الشكل أعلاه أن الفرص يجب إتاحتها للمواطنين للتعبير عن مطالبهم وأولوياتهم بشأن طبيعة ونوعية الخدمات المطلوبة. وتحدد الكفاءة والفعّالية بكيفية قيام المجتمع المدني والقطاع الخاص تحويل المدخلات إلى مخرجات لتلبية الاحتياجات المطلوبة. وعلى أساس درجة الكفاءة والفعّالية يكون المجتمع راغبا في تقديم مواد متزايدة والمشاركة الفعلية في صنع السياسة العامة. ومن خلال شفافية صنع القرار، والممارسات الإدارية تثبت لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص قدر مساءلتها أمام

المجتمع، الأمر الذي ينعكس على شرعية تلك الأجهزة. وبقدر ما تكون البيئة المركزية مساندة بقدر ما تتسم العلاقات بين الأطراف المختلفة على المستوى المحلي والمركزي بالفعّالية.

هذا، وتتضح أهمية المشاركة في صنع السياسات العامة ودور الإدارة المحلية في هذا المجال من خلال التخطيط الإقليمي، "والذي يرتبط تحقيقه بتحقيق أهدافه المتمثلة في مكافحة الفقر وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والإقليمية، وتحقيق التنسيق الأفقي والرأسي بين هيئات التخطيط في المستويات الإدارية المختلفة في مدى نجاح الحكومات والدول في توفير البنى الفوقية والتحتية الأساسية اللازمة لتنفيذ برامج ومشاريع التنمية الإقليمية بشكل ناجح وفعّال"[1].

ومن خلال تجارب الدول المختلفة في مجالات التخطيط الإقليمي فإن أهم هذه البنى اللامركزية الإدارية حيث يتم فيها نقل للسلطة السياسية والقانونية والإدارية الخاصة بالتخطيط من الحكومة المركزية إلى الوحدات الإدارية المحلية أو الهيئات الرسمية وشبه الرسمية أو المنظمات غير الحكومية[2]. وبحسب درجة اللامركزية في الدولة يزيد دور الإدارة المحلية وشركاءها في مجال التخطيط الإقليمي، ويمكن التمييز بين أربع درجات أو أنواع من اللامركزية:

- توزيع المهام، حيث تكون فروع الوزارات في الأقاليم بمثابة أداة تنفيذ لقرارات الحكومة المركزية دون أن يكون لهذه الفروع الحق في إصدار أي قرارات؛
- توكيل المهام (سلطات شبه مستقلة)، وهذا النوع يتمثل في توكيل إدارات عامة أو وحدات تخطيط إقليمي أو وحدات تنفيذ مشاريع معينة أو سلطة تنمية إقليم معين بصناعة القرار؛
- التفويض بالمهام، ومن خلاله يتم نقل بعض المهام والسلطات إلى هيئات تقع خارج نطاق التبعية المباشرة للحكومة المركزية، ويؤدي هذا النوع إلى زيادة درجة التنسيق بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية.
- نقل المهام التخطيطية من الحكومة للمؤسسات غير الحكومية، وفي هذا النوع يتم نقل مهام التخطيط والإدارة من الهيئات الحكومية المركزية لمؤسسات محلية وإقليمية خاصة (القطاع الخاص)، وفي أحيان كثيرة تتم عملية نقل المهام لمنظمات موازية مثل المنظمات المهنية أو

[1]– عثمان محمد غنيم، مرجع سابق،ص84.

[2]– عثمان محمد غنيم، المرجع نفسه، ص.87.

الهيئات الصناعية والتجارية أو الأحزاب السياسية، وهذه تعني اعتماد الوحدات الإدارية على نفسها في إدارة شؤونها، وفي تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية، وبدون تدخل الحكومة المركزية شريطة أن لا يكون هناك تناقض بين ما يحدث على المستوى المحلي والإقليمي، وما يحدث على المستوى الوطني من تحديد للأهداف ورسم للسياسات التنموية[1].

وعليه، فإن خطط التنمية الإقليمية الناجحة لابد أن تقوم بإعدادها هيئات تخطيط إقليمية تتمتع بسلطات وصلاحيات كاملة لصنع القرار، وكذلك تسهيل مشاركة الفاعلين التنمويين في عملية التنمية الإقليمية، إضافة إلى ضرورة تحقيق التنسيق الأفقي بين هيئات التخطيط في الأقاليم المختلفة، وأيضا تحسين عمليات تنفيذ خطط التنمية.

ثالثا: تأهيل وتدريب الموارد البشرية

إن القوى البشرية هي المورد الأساسي الذي يعتمد عليه كل مجتمع في إحداث التطور وتنمية الثروة الوطنية، وضمان حسن استخدامها لتحقيق الرخاء الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية. "إن تهيئة القوى العاملة لبناء الحاضر والمستقبل يعد مطلبا حيويا من مطالب إحداث التطور، وذلك لتكوين المواطن القادر على التعبير عن رغباته، وتدبير إمكانيات تحقيقها للمشاركة في مختلف مجالات العمل والحصول على ثمراته، ومن ذلك فإن تعريف المواطن بمشاكل المجتمع مهمة ضرورية في حل تلك المشاكل"[2].

والتنمية المحلية بما أنها عملية متعددة الأبعاد تحتاج إلى فريق عمل في مختلف التخصصات، وكفاءات عاملة من أبناء الإقليم المحلي أنفسهم، وذلك من أجل واقعية ومصداقية أكثر في تحديد المشكلات، ورسم وصياغة الأهداف وتنفيذها، بل ان التركيز على أبناء الإقليم المحلي أنفسهم هو نوع من المشاركة من ناحية وتحقيق لمبدأ خلق فرص عمل لأبناء الأقاليم المستهدفة بالتنمية من ناحية أخرى. والإدارة المحلية يجب أن تتحمل المسؤولية وتساعد في تطوير الموارد البشرية الماهرة.

إن الحكومة تقوم بدور هام في مجال التنمية؛ فهي هدف لسياستها مرتكزة في هذا على ما تحقق لها من سلطة وقدرة على التوجيه في كافة المجالات، ويدعمها في ذلك ما تصدره من تشريعات وقوانين.

---

[1]- عثمان محمد غنيم، المرجع نفسه، ص.ص.88-90.

[2]- منال طلعت محمود، **التنمية والمجتمع مدخل نظري لدراسة المجتمعات المحلية**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، ص.ص.264-265.

والتطور العالمي أكد أن التنمية ليست تغيرات اقتصادية ومادية محضة، وإنما التنمية الحقيقية هي التغيرات الحضارية والتحويلات الواقعية التي تحدث في شبكة العلاقات الاجتماعية والإطار الثقافي والاجتماعي والنسق القيمي والمعايير وأنماط السلوك في المجتمع".[1]وهو ما أوضحته النظريات الفلسفية والاقتصادية، وكذا الواقع الملموس بعد الأزمات الاقتصادية العالمية، فرغم ما أحرزه العالم من تقدم مادي في ميادين كثيرة، إلا أن الفقر والمرض منتشر، ضف إلى سوء توزيع الثروة صاحبه سوء توزيع للرفاهية، وانعكاسا لذلك بدأ الاهتمام بتنمية الموارد البشرية، وعلى اعتبار أن الإنسان مورد هام من الموارد الاقتصادية بالمجتمع، ومن ثم ينبغي الاهتمام به من حيث إعداده صحيا وعلميا وثقافيا واجتماعيا، وذلك ليؤدي دورا أفضل في تنمية أفضل.

الإنسان لديه القابلية للتغيير والتقدم، كما أن لديه القدرة على القيادة والابتكار والتجديد، وهي متوافرة لدى كل الناس ولكن بدرجات متفاوتة، ولكن يمكن أن تنمو إذا وجدت المناخ الملائم والعناية الواجبة والتشجيع المستمر. ويمكن أن تستند استراتيجية تنمية الموارد البشرية على الدعامات الأساسية الآتية:[2]

- تخطيط القوى العاملة على المدى الطويل؛
- ترشيد استخدام قوة العمل؛
- تطوير سياسات ومناهج وأساليب التعليم والتدريب؛
- تطوير سياسات الأجور والحوافز.

إن تحقيق الدعامات السابقة يعد مؤشرا أن الدولة تستثمر في البشر، وتسعى إلى تكوين مجتمع يتمتع بطاقات متنوعة تسهم في تحقيق التنمية. وإذا كان التدريب يمثل أهمية محورية في عملية التنمية عموما، والتنمية المحلية خصوصا، فإن المجالس المحلية المنتخبة في حاجة أولى لهذا الاهتمام بالعملية التدريبية، وذلك لاعتبارات أساسية هي:[3]

- التدريب المستمر والمتنوع في مجالاته ومستوياته، هو نافذة الحكم الراشد ووسيلة للاستفادة من خبرات التطوير المختلفة وفي ما يجري في العالم. والتوسع في أنشطة وتنوع الموضوعات التي تعالجها

[1]– منال طلعت محمود، مرجع سابق، ص.268.

[2]– منال طلعت محمود، المرجع نفسه، ص.271.

[3]– أحمد لعماري، مرجع سابق، ص. ص. 72-74.

المجالس المنتخبة زاد من أهمية التدريب لتنمية قدرات أطراف العمل في المجالس (الأعضاء والفنيين المعاونين لهم) لمواكبة تلك الأعباء المستجدة وتطوير الأداء بوجه عام؛

- تعقد الهيكل التنظيمي والمؤسسي للمجالس المنتخبة، وكذلك تشابك علاقاتها، وغير ذلك يجعل من التدريب وسيلة لتنمية قدرات العاملين حسب طبيعة مهامهم من ناحية، وإعادة توزيعهم وتأهيلهم في المواقع المناسبة لقدراتهم من ناحية أخرى؛
- لابد من التدريب المستمر للعاملين بالمجالس بما يتوافق وتنقلهم الشائع بين الإدارات التابعة للجماعات المحلية، واللجان المختلفة خلال فترة عملهم؛
- لأن أعضاء المجالس مجموعة متنوعة ومتحركة، في حين يتسم العمل في الجهاز الفني للمجالس بالديمومة والاحتراف النسبي، وبالتالي فإن الأعضاء يحتاجون إلى خبرات فنية تتماشى مع ذلك التنوع والتغير؛
- التغير السريع والتطوير المتلاحق، والقضايا الجديدة والمعقدة التي لم تكن مطروحة من قبل، مثل الهندسة الوراثية، ومجتمع المعلومات ونقل التكنولوجيا، والدور السياسي للأعضاء...، وغيرها كل هذا يستوجب زيادة الاهتمام بالتدريب.

رابعا: حماية البيئة من التلوث

أصبحت الإدارة المحلية في أواخر القرن العشرين معنية بحماية البيئة من التلوث. ففي قمة الأرض في "ريودي جانيرو" والتي عقدت في إطار مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة والتنمية في عام 1992، وقعت 150 دولة على أجندة القرن الواحد والعشرين متضمنة برنامجا تنفيذيا عن التنمية المستدامة، والذي أعطى الحكم المحلي دورا رئيسيا فيه. وتأتي أهمية الحكم المحلي في هذا المجال من كون السلطات المحلية هي التي تقوم بإنشاء وصيانة البنية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتراقب عمليات التخطيط وتضع السياسات والقواعد البيئية المحلية، فضلا عن دورها في تنفيذ السياسات العامة والمحلية.[1]

[1]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، –خيارات وتوجهات**، مرجع سابق، ص.30.

وإن الحكم المحلس يستطيع أن يؤدي دورا كبيرا في حماية البيئة، من خلال ما يلي:[1] التحكم في معدل التلوث البيئي بتطبيق القوانين والقواعد، والحفاظ على الصحة العامة والسلامة، واستخدام أساليب الإدارة العلمية لتقليل الآثار البيئية السلبية، وتنمية الوعي بالمشكلات البيئية.

خامسا: العمل على إرضاء المواطن

تشير الأدبيات في الإدارة والحكم المحلي إلى أهمية تطوير وتعظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية، والتركيز على إرضاء المواطن، فالعبرة لم تعد بالخدمة ذاتها، ولكن بقيمتها كما يراها الزبون أو المواطن، سواء كانت هذه الخدمة تقدم مباشرة أو من خلال هيئات أخرى.

وتأكيدا لما سبق، فقد قدرت مؤسسةBertelsmann الألمانية أن تكون جائزتها لعام 1993 في موضوع "الديمقراطية والكفاءة في الحكم المحلي"، بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تركز على الزبون والتي لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة وتحقيق الجودة في تقديم الخدمات، وقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب عدة دول هي:[2]

أولا: الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية، ثانيا: التوجه إلى المواطن والزبون، ثالثا: التعاون بين السياسيين والإدارة، رابعا: الإدارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل مع الزبون، خامسا: الرقابة ورفع التقارير، سادسا: أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني، ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء وهيرا ركية مفلطحة، سابعا: القدرة على الابتكار.

وقد فازت بالجائزة في عام 1993 مدينة Christ Church السويسرية، ومدينة Phoenix الأمريكية. ولقد كان من أهم العناصر التي أدت إلى فوز المدينة السويسرية هو التخطيط والموازنة والحرص على إشراك المواطنين في إعداد مشروع الموازنة، والمنافسة المفتوحة لتقديم الخدمات، فضلا عن التزام المدينة بالتطوير المستمر لخدماتها.[3]

[1]– محمد محمود الطعامنة و سمير عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.378.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي والتنمية المحلية**، مرجع سابق، ص.31.

[3]– سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص.31.

سادسا: الإسناد إلى الغير و المشاركة

في ظل التحول إلى اقتصاد السوق، أصبحت الإدارة المحلية تقوم بإسناد تقديم الخدمة إلى منظمات القطاع الخاص أو المجتمع المدني، ومن ثم اقتصار دور الدولة والإدارات المحلية على تحديد نوعية ومواصفات الخدمات المطلوبة والإشراف على أدائها بالصورة المطلوبة.[1]

والإسناد إلى الغير أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص وتقليص وظائف الحكومة، انطلاقا من أن دور الحكومة هو التوجيه، وليس التجديف. وقد أصبح التعاقد مع الغير ممارسة منتشرة على نطاق واسع في كثير من الدول، ومنها:[2]

استراليا: في ولاية فيكتوريا على كل مجلس محلي أن يبرم عقودا تمثل على الأقل نصف ميزانيته السنوية، من خلال عطاءات تنافسية.

بريطانيا: حدث انتقال من احتكار القطاع الحكومي لتقديم الخدمات إلى مشاركة أطراف أخرى مثل القطاع الخاص والقطاع التطوعي.

الولايات المتحدة الأمريكية: تقوم الحكومات المحلية بإسناد أعمال معينة إلى القطاع الخاص، من خلال نظام التعاقد، حيث قامت أكثر من 3000 مدينة بالتعاقد لجمع القمامة، كما يتم التعاقد على تقديم خدمات أخرى، مثل صيانة وإنارة الشوارع، وإدارة الطرق، وتمهيد الشوارع والخدمات المعمارية والهندسية، وإصلاح المباني وخدمات الإسعاف، ورعاية المسنين، وخدمات الأغذية والتنزه والترفيه.

إيطاليا: يتم إسناد الخدمات مثل النظافة بالكامل لمنظمات خاصة، على أن يقتصر دور السلطات المحلية على تحديد مستوى الخدمات وتمويلها جزئيا أو كليا، فضلا عن الاهتمام المتزايد بالعمل التطوعي في العديد من الخدمات الثقافية والاجتماعية.

هولندا: يمكن للبلديات أن تتعاقد مع شركات خاصة تكون مسؤولة عن نظافة المدينة، وصيانة أماكن الانتظار. كما يمكن أن تتعاقد البلديات مع أفراد أو جمعيات تطوعية مثل النوادي الرياضية أو خدمات

[1]– محمد محمود الطعامنة و سمير عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.380.

[2]– سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات–**، مرجع سابق، ص. ص. 31–32.

الإسعاف، إن أكثر من 60% من المجالس البلدية تتعاقد مع شركات خاصة لإدارة الخدمات، والسبب هو الحاجة إلى تقليل التكلفة.

ألمانيا: في مدينة برلين –على سبيل المثال – وفي التسعينات من القرن العشرين تعاقدت المدنية مع إحدى شركات القطاع الخاص المتخصصة في مجال الطاقة بتصميم أنظمة موفرة للطاقة. ووفقا للعقد قام القطاع الخاص بتوفير المعرفة التقنية، بالإضافة إلى الاستثمارات الخاصة بأساليب توفير الطاقة، بينما استمرت ملكية المدينة للأصول، وقامت السلطة المحلية في المدينة بتمويل الاستثمارات. وقد تمكنت الحكومة المحلية في المدينة بتوفير 25% من تكلفة الطاقة في مباني المدينة المختلفة، بعد أن توسعت في تطبيق هذا النموذج حتى الآن.

وتشير اتجاهات التعاقد مع الغير في الدول إلى أن هناك تزايد في عدد الإدارات المحلية التي تلجأ إلى هذا الأسلوب، وكذلك في عدد الخدمات التي يتم إسنادها إلى القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. هذا وتطور التعاقد إلى شراكة، وبالتحديد المشاركة المجتمعية والتخطيط التشاركي، وتعتمد الأخيرة على مشاركة جميع الأطراف المعنية (المجالس المحلية، والقيادات التنفيذية المحلية، وجمعيات تنمية المجتمع المحلي، والقطاع الخاص، والقيادات بالمجتمعات المحلية) في تحديد المشروعات التنموية التي تساهم في الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين المحليين. والجدول التالي يوضح تجارب دولية في مجالات الحكم والتخطيط والتشاركيين وكذا تقييمها.

الجدول رقم (06): التجارب الدولية في مجالات الحكم والتخطيط التشاركيين

تجربة الدولة	طبيعة و / أو هدف البرنامج الإنمائي	منهجية العمل	النتائج	أوجه القصور / عوامل النجاح / الدروس المستفادة
تجربة التنمية التشاركية في نيبال	برنامج إنمائي للأمم المتحدة لدعم اللامركزية (1982)، هدفه توسيع نطاق المشاركة مشروع التنمية التشاركية للدوائر (1995)، هدفه تقوية وتعزيز نتائج المشروع السابق.	– وضع برامج وعمليات تخطيط تتميز بالمشاركة والمؤسسية تعتمد على ضمان الشفافية في صنع القرار وتحقيق التنسيق بين مختلف الأجهزة والهيئات السياسية والمجتمع المدني. – بناء قواعد بيانات مترابطة؛ – تقديم الدعم والمساعدة الإدارية للإدارة المحلية؛ – تشجيع التعبئة المجتمعية؛ – تعزيز الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص؛ –تنمية الموارد البشرية المتخصصة؛ – دعم الجهود البحثية والأكاديمية.	– وضع إطار ومنهج للامركزية (1892). – جعل عملية التنمية التشاركية عملية مؤسسية تشمل جميع المؤسسات في مختلف الوحدات المحلية (1995).	**عوامل النجاح:** –الاستجابة المستمرة للحاجات المحلية. – تفعيل عملية المساءلة. – تنمية القدرات المحلية. – وجود مناخ ملائم لتطبيق اللامركزية. – الاعتماد على مفهوم الملكية كآلية لتنفيذ عملية تعبئة الموارد. – وضع إطار قانوني يضمن الالتزام بتنفيذ السياسات. – إدراك أن اللامركزية هي عملية تدريجية طويلة.
تجربة التخطيط المباشر في	الحكومة أصدرت القانون الجديد للبلديات (1986)	–تفعيل آلية الاجتماعات المفتوحة؛ – الممثلين عن البلديات يعقدون اجتماع	– دعم الحكم التشاركي – تنفيذ 8600 مشروع محلي في	**أوجه القصور:** – محدودية النطاق.

السلفادور		دوري كل ثلاثة أشهر والدعوة مفتوحة؛ – مهمة الاجتماعات؛ – وضع الأولويات من الاحتياجات المحلية لتصبح مرشد للحكومة المحلية في اتخاذ القرار.	261 بلدية ومنطقة ريفية – ترسيخ مبدأ الحكم التشاركي: 80% من الاجتماعات حققت المتوقع منها، وذلك بحضور ما يقرب 200ألف مواطن.	– المواطنون لا يشاركون في عمليات إدارة تقييم مخرجات المشروعات. – لم تركز هذه الاجتماعات على التنسيق والتعاون ووضع خطة عامة بين المشروعات المحلية. – لم تركز الاجتماعات على عملية بناء القدرات.
التوازن والرقابة المحلية : تجربة بوليفيا	قانون المشاركة الشعبية الذي أصدرته بوليفيا عام 1994	– القيام مجموعة إصلاحات على نظام الحكم المحلي؛ – تقسيم البلاد إلى 311 بلدية؛ – نقل سلطة إعداد وتنفيذ المشروعات المحلية إلى البلديات؛ – إنشاء مجالس محلية موازية لتلك المنتخبة في البلديات؛ – دعم وتعزيز الديمقراطية المحلية القائمة على أساس المشاركة؛ – حرية وقدرة البلديات على تنظيم واستغلال مواردها المحلية؛	نجاح تجربة بوليفيا في تعزيز الحكم التشاركي والديمقراطية التشاركية.	**أوجه القصور:** –احتكار الهيكل المحلي الموازي عددا من الحقوق التمثيلية للمجالس المنتخبة. – عدم التنفيذ الجيد لبنود القانون. – أعضاء المجالس البلدية المنتخبة غير مؤهلين بالقدر الكافي لتحمل العبء من لسلطات والمهام.

		– تسليط الضوء على المنظمات الشعبية القريبة من الفقراء.		
برنامج تعزيز الحوكمة والديمقراطية المحلية: تجربة الفلبين	قامت الحكومة بالإعلان عن برنامج تعزيز الحوكمة والديمقراطية المحلية عام 1995. **الهدف:** زيادة فاعلية الحكم المحلي من خلال توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودعم عملية الحكم التشاركي.	–الاعتماد على استراتيجية التنمية غير القطاعية كوسيلة للتنمية المحلية (تنمية أكثر من قطاع في وقت واحد). – توسيع نطاق الشراكة بين الحكومة والمواطنين في الوحدات المحلية.	– إحداث تغيير في توجهات وأولويات الحكومة، والذي ظهر في صورة إعطاء المزيد من السلطات والصلاحيات للوحدات المحلية؛ – إعادة تخصيص المزيد من الموارد المالية للوحدات المحلية.	**عوامل النجاح:** –الاهتمام بتقديم مساعدات تقنية مستمرة تسهل وتدعم عمليات اتخاذ القرار. – وضع برامج وآليات تقوم على فكرة العمل الجماعي وتعدد الآراء لحل المشاكل. –الاهتمام باتخاذ الإجراءات والخطوات العملية أكثر من النظرية. – تفعيل آليات المشاركة. – اتخاذ القرارات وتنفيذها في صميم المصلحة المحلية. – استغلال النجاحات الصغيرة للفاعلين المحليين في إعطائهم دفعة للقيام بمهام صعبة أخرى.
	في عام 1990 مدينة بورتو	المواطنون ومن خلال الجمعيات يقومون	**العوامل المشتركة بين المبادرتين:**	

مدينة بورتو ألجيري في البرازيل	ألجيري استهلت مبادرة لوضع الميزانيات على أساس المشاركة في 400 بلدية على الأقل.	بالتحاور وتحديد أولويات الميزانيات، ومن خلال ذلك يقوم المندوبون المنتخبون بوضع ميزانية للمدينة.	–المشاركة الجماهيرية الواسعة النطاق. – خلق كوادر جديدة من السياسيين من القواعد الجماهيرية لم يكن لها وجود من قبل. – توسيع نطاق الديمقراطية، وبخاصة صنع القرارات العامة في مجالات السلطة، وأصبح للمواطنين كلمة مسموعة في تحديد كيفية توزيع الموارد العامة. – كان للمبادرتين آثار معززة للإنصاف والعدالة بشكل عام، والمستفيد الرئيس وبشكل مباشر من الاتفاق والمخططات الإنمائية القطاعات التي تمس الفقراء.	
ولاية كيرالا الهندية	ركزت حكومة ولاية كيرالا في عام 1996 على لامركزية التخطيط.	–نقل الموارد والسلطات إلى 1214 من مجالس القرى والبلديات. – تشجيع مشاركة المواطنين المباشرة. – تفويض جمعيات القرى ولجان المواطنين بتخطيط مصروفات التنمية المحلية ووضع ميزانياتها.		
تجربة الشبكات القروية : كمبوديا	**الطبيعة:** مشروع التنمية الريفية المجتمعية تحت إشراف وزارة التنمية الريفية، بدعم كل من الحكومة الألمانية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والهيئة الألمانية للتعاون الفني والتكنولوجي. **الهدف:** تأييد ودعم الجماعات المجتمعية النشيطة وتحسين	–تفعيل دور القنوات غير الرسمية (منظمات المجتمع المدني)، والشفافية في نشر وتبادل الخبرات والمعلومات بين الوحدات المحلية، وبينها وبين الحكومة وبينها وبين باقي الأجهزة غير الرسمية. الدعم المتكافئ لكل من المجتمع المدني والحكومة. لتوسيع نطاق مشاركة المواطنين، وتفعيل الدور التنموي للأجهزة المحلية الرسمية، وتقوية العلاقة بين	**النتائج:** –إنشاء أول شبكة قروية عام 2003 بين وزارة التنمية الريفية و أربع منظمات غير حكومية في إقليم **كامبومج ثوم**، وتوسع ليشمل 53 قرية جديدة، وتدريب 228 شخص. – في عام 2004، تمت إضافة 43 قرية جديدة، والقيام	**عوامل نجاح التجربة:** –تكوين الشبكات القروية كان يتم عن طريق انتخابات محلية. – عملية اختيار أعضاء الشبكة القروية (بمتوسط 5 أشخاص للشبكة الواحدة) تخضع لشروط ومعايير صارمة تضمن كفاءة أداء هذه الشبكات. – التدريب. – الربط بين المجالس المحلية (الرسمية)

	قدرتها على التعاون والتفاعل مع المجالس البلدية، وتحفيز الأخيرة لدعم مثل هذه الكيانات النشيطة.	الجميع من خلال إيجاد مصالح مشتركة تجمع جميع الأطراف.	بورش عمل تم من خلالها تدريب 246 شخص. – في عام 2005، شمل نشاط الشبكات القروية 92 قرية جديدة في إقليم كامبومج، و159 في إقليم كامبوت.	والمجتمع المحلي (غير الرسمي)، وتقديم هذه الشبكات للسلع والخدمات المحلية مما رفع رضا المواطنين ودفعتهم نحو المزيد من المشاركة في عملية التخطيط التشاركي.
تجربة التخطيط بالمشاركة :مصر	**الطبيعة:** تشكيل مجموعة التخطيط بالمشاركة في بعض المحافظات من طرف الجهاز التنفيذي بالقرية، ورئيس وحدة التضامن الاجتماعي بالقرية، والمجلس المحلي المنتخب، وممثلين عن الجمعيات الأهلية بالقرية، وممثلين عن شباب القرية، وممثلين عن المرأة بالقرية، والقادة الطبيعيون بالقرية، وقادة الرأي بالقرية. **الهدف:** إعداد منهجية خطة سنوية شاملة للقرية من خلال	**المنهجية التي اتبعت في ورش العمل المكثفة كالآتي:** –تحديد الرؤى المستقبلية للقرية (الرؤى الاستراتيجية)؛ – تم تطبيق المنهجية بالاعتماد على التدريب النظري، والتدريب العملي، وترتيب الأولويات للمشكلات، وصياغة أهداف عامة لكل قطاع، وصياغة مشروعات محددة تساهم في حل المشكلات، وتحديد الموازنات التقديرية لكل مشروع، و صياغة الخطة وتحديد الإطار الزمني للمشروعات، وتحديد المسؤوليات في المتابعة؛	–المشاركين في ورش العمل كانوا على درجة من التحفيز ساعدت على مشاركتهم الفعّالة في الافصاح عن آمالهم الخاصة بقريتهم في المستقبل القريب، تحديد نقاط قوة ومواطن ضعف قريتهم؛ تحديد الفرص البيئية ومخاطرها. –منسقي ورش العمل عملوا على تحقيق الإجماع على رأي معين قدر المستطاع؛ – تم إحداث تكامل بين خطط	**الدروس المستفادة:** -التصدي للمشكلات التي تعاني منها المجتمعات الريفية بصورة مباشرة. - الحد من قصور الثقة بين المشاركين، وأن النقاش والحوار يساهم في التحليل المنطقي للتوصل للحلول التي تعالج الأسباب. - تعزيز الشفافية خاصة فيما يتعلق بالسياسات والإجراءات الحكومية والموازنات...، وهو ما يساهم في تفهم المجتمع المحلي للمشكلات التي تواجه الأجهزة التنفيذية. - زيادة إدراك التنفيذيين أنهم لا يمكن أن

	الحوار المستمر مع ممثلي المجتمع المدني لتحديد مشكلات القرية والحلول التي تحدد في ورش العمل، بالاعتماد على منسقين مدربين مختارين من الجامعات المتاخمة للوحدة المحلية لضمان إجماع حول الحلول.	– الصياغة النهائية للخطة المقترحة.	القرى التي تنتمي إلى المراكز؛ –تكامل المشروعات بحيث تساهم في النهاية في تنمية المركز ككل؛ – اعتماد مؤشرات لقياس درجة التكامل.	يكونوا الطرف الوحيد لحل مشكلات المجتمع المحلي، وأن اللامركزية تعني أساسا بدل مجهود أكبر في تفهم الأوضاع التنموية لوحداتهم المحلية وتطوير الرؤى المستقبلية، وأن كل هذا يحتاج إلى توافر بيانات ومعلومات لا تتوافر دائما في الوحدات المحلية. - تشجيع الكثير من المشاركين على المشاركة في انتخابات المحليات لعام 2008.

المصدر: إعداد الطالبة، بالاعتماد على:

سمير عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات–**، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات– خيارات وتوجهات، اسطنبول–تركيا، يونيو 2010، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص.ص.42–56.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال الجدول السابق أن التصدي للمشكلات التي تعاني منها المجتمعات المحلية يجب أن يكون بصورة مباشرة، فورش العمل التي تم عقدها كان الإقبال عليها كبير، وذلك لمناقشة المشكلات ومداخل الحلول بكل حماس وجدية. وأدرك الجميع أن التنمية لا يمكن أن تعتمد على طرف واحد، وسيما التنفيذيين الذين زاد إدراكهم أن النقاش والحوار مع ممثلي المجتمع المحلي يجعلهم أقرب للواقع، وأن الشفافية تعزز تفهم المجتمع المحلي للمشكلات التي تواجه الأجهزة التنفيذية، كما أدركوا أيضا أن اللامركزية لا تعني فقط منح المزيد من السلطات بل وفي المقام الأول بذل مجهود أكبر في تفهم الأوضاع التنموية لإدارتهم المحلية وتطوير الرؤى المستقبلية التنموي لهذه الوحدات. وأن هذا يتطلب توافر العديد من البيانات والمعلومات التي لا تتوافر دائما بمراكز المعلومات في إداراتهم المحلية.

المبحث الثاني: التنسيق بين الحاجة والضرورة

إن من بين المشاكل الإدارية التي تواجه التنمية المحلية التشاركية المشكل التنسيق؛ وهو أمر قد يكون طبيعي نظرا لتقسيم المسؤوليات التنموية على عدة شركاء، ما يقتضي في المقابل العمل على جمعها وتوحيدها عن طريق العملية التنسيقية لتحقيق تكامل الجهود وصبها اتجاه تحقيق التنمية المحلية. ومن هنا تنبع أهمية التنسيق؛ فهو سمة تميز الإدارة العامة لإحلال الانسجام بين شتى مراكز اتخاذ القرارات، وشرط ضروري لضمان وحدة العمل في التنظيمات المعقدة أساسا، بل أن الإدارة في جوهرها ليست إلا جهود مشتركة لتحقيق أهداف محددة.

وتحقيق هذه الأخيرة يقتضي التنسيق، إذ أن من المؤلفين والباحثين من خلط بين الإدارة والتنسيق الحاجة إليه وأهميته وأهدافه، علاوة على أنواعه ومستوياته ومبادئه والسلطة المختصة بالتنسيق.

المطلب الأول: مفهوم التنسيق

تعددت واختلفت وجهات النظر حول مفهوم التنسيق بين الباحثين والمفكرين حتى في ظل مدرسة فكرية واحدة –رغم ذلك فسيتم بحث مفهوم التنسيق حسب كل من المدرسة الكلاسيكية والمدرسة السلوكية.

والمفاهيم الحديثة للتنسيق لا تختلف كثيرا عما ذهب إليه المفكرين السابقين. ولابد من الإشارة بداية إلى التنسيق في القرآن الكريم والسنة النبوية.

أولا: التنسيق في القرآن الكريم والسنة النبوية

إن من يقرأ القرآن وما جاء فيه من آيات كريمة، ومن يطلع على الحديث النبوي الشريف، لابد أن يستنبط العديد من الأفكار والمفاهيم الإدارية المطبقة في عصرنا هذا.

ورد في القرآن الكريم ما يشير إلى التنسيق والوحدة الإسلامية في آيات كثيرة، منها:

"واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا واذكروا نعمة الله عليكم إذ كنتم أعداء فألف بين قلوبكم فأصبحتم بنعمته إخوانا".[1]

"وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان واتقوا الله إن الله شديد العقاب".[2]

"وأطيعوا الله ورسوله ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم واصبروا إن الله مع الصابرين".[3]

"ولوشاء ربك لجعل الناس أمة واحدة ولا يزالون مختلفين".[4]

كما ورد في السنة النبوية ما يشير إلى التنسيق في أحاديث نبوية شريفة كثيرة، منها:

عن عائشة رضي الله عنها: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول:

"الأرواح جنود مجندة فما تعاون منها ائتلف وما تناكر منها اختلف" البخاري.[5]

عن النعمان بن بشير: قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "ترى المسلمون في تراحمهم وتوادهم وتعاطفهم كمثل الجسد إذا اشتكى منه عضوا تداعى له سائر جسده بالسهر والحمى" متفق عليه.[6] وتشبيه المجتمع بالجسد الواحد فيه معنى كبير وعميق يتصل بالتنسيق، ذلك لأن التنسيق في العمل والوظائف بين جسم الإنسان بلغ درجة من الدقة والإتقان حيرت العلماء.

---

[1]– سورة آل عمران، رقمها 03، مدنية، الآية رقم 103.

[2]– سورة المائدة، رقمها 05، مدنية، الآية رقم 02.

[3]– سورة الأنفال، رقمها 08، مدنية، الآية رقم 46.

[4]– سورة هود، رقمها 11، مكية، الآية رقم 118.

[5]– سيد محمد جاد الرب، "**دروس إدارية وتنظيمية من القرآن والسنة النبوية**"، الأزهر مجمع البحوث الإسلامية، مصر، 2008، ص.68.

[6]– سيد محمد جاد الرب، المرجع نفسه، ص. 69.

إن ما سبق يبين أن التنسيق مبدأ أصيل من المبادئ الإسلامية، ومن مقومات الوحدة الإسلامية، كما بين أن الانسجام والتعاون بين العناصر المكونة للنظام أمر في غاية الأهمية سواء على مستوى الأسرة أو المنظمة، وأيضا على مستوى الدولة ككل. وفيما يخص المنظمة فإن التنسيق والتكامل الداخلي في المنظمة يجب أن ينطلق من تحقيق أهداف ذوي المصالح أو المنافع في المنظمة، قال تعالى: "وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان". كما أن التكامل الداخلي في المنظمة أساس التكامل الخارجي مع المنظمات الأخرى، قال تعالى: "سنشد عضدك بأخيك ونجعل لكما سلطانا فلا يصلون إليكما بآياتنا أنتما ومن اتبعكما الغالبون".[1]

ثانيا: المدرسة الكلاسيكية

اختلفت وجهات النظر حول مفهوم التنسيق في ظل المدرسة الكلاسيكية، فمنهم من يعتبره مبدأ من مبادئ التنظيم، ومنهم من يعتبره وظيفة أو عملية من عمليات الإدارة، وأيدهم في ذلك مجموعة من الكتاب المحدثين.

1/ التنسيق مبدأ من مبادئ التنظيم

إن كلا من "موني و رايلي" في كتابهما "مبادئ التنظيم"، الذي ناقشنا فيه مبادئ التنظيم، اعتبر المبدأ التنسيقي المبدأ الأول للتنظيم، والذي يحتوي على بقية المبادئ، وهو: الترتيب المنسق لجهود الجماعة؛ لتوفير وحدة العمل في سبيل غرض مشترك، وهو جوهر المبادئ جميعا".[2]

إن هذا المفهوم يعكس أهمية التنسيق بالنسبة لوظيفة التنظيم، فمادام أن الهدف من كل تنظيم فهو توحيد الجهود المشتركة، أي تنسيقهما، فإن التنسيق يعتبر من أهم مبادئ التنظيم.

وفي مفهوم "ليونارد وايت" للتنسيق تفصيل للمفهوم السابق، فيقول بأنه: "ترتيب وظائف كل جزء من أجزاء المنظمة، وتحديد علاقته بالأجزاء الأخرى، وتنظيم أداء كل منها لوظائفه، بحيث تؤدي هذه الوظائف حسب خطة مدروسة، تكفل مساهمة كل منها بأقصى إمكانياتها في تحقيق الهدف".[1]

---

[1]– سورة القصص، رقمها 28، مكية، الآية رقم 35.

[2]– جاك دنكان، **أفكار عظيمة في الإدارة، دروس من مؤسسي ومؤسسات العمل الإداري**، ترجمة محمد الحديدي، الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1991، ص. 273

الجماعة للوصول إلى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد، والتنسيق بذلك هو المطلب الأول في التنظيم. وهو يعني في الوقت نفسه المبدأ الشامل للتنظيم".[2]

إلا أن المؤلفان يستدركان القول بأن ذلك لا يعني عدم وجود مبادئ أخرى للتنظيم، وإنما القصد أن مبادئ التنظيم الأخرى شديدة الارتباط بالتنسيق.

"موسى خليل" هو الآخر يقول بأن: "التنسيق هو الترتيب المنظم للجهود البشرية من أجل المحافظة على توحيدها في مسارها نحو تحقيق الأهداف المشتركة".[3]

وإن الكثير من المؤلفين المحدثين يعتبرون التنسيق واحد من أهم مبادئ التنظيم الإداري، يلزم توافره للوصول لتنظيم إداري رشيد يساعد المنظمة في تحقيق أهدافها. لكن التنسيق أوسع مجالا من أن يعد مجرد مبدأ من مبادئ التنظيم بل حتى جوهرها.

2- التنسيق وظيفة أو عملية من عمليات الإدارة

لقد تمخض عن تطور الفكر الإداري ظهور نظرية العملية الإدارية التي شرحت عمل المديرين ووظائف الإدارة، ودورها في تحديد النشاطات التي يزاولها الإداري بغرض تحقيق أهداف الوحدة التي يرأسها.

واختلف الكتاب في تقسيم عناصر هذه العملية. استنادا إلى قول أكبر رواد المدرسة الكلاسيكية (اتجاه الإدارة العلمية) "هنري فايلول" "لكي ندير لابد أن نتنبأ ونخطط وننظم ونقود وننسق ونتحكم".[4]

اعتبر التنسيق من بين الأنشطة أو الوظائف الإدارية، وقال بأنه: "ما يتم من خلاله توحيد جميع الأنشطة التي تجري في المنظمة، ومن خلاله أيضا يتخذ كل شيء علاقته الصحيحة، وتتلاءم الوسائل مع الغايات التي هي موجودة بقصد تحقيقها".[5]

---

[1]- مصطفى أبو زيد فهمي وحسين عثمان، **الإدارة العامة: الإطار العام لدراسة الإدارة العامة، فن الحكم في السياسة والإسلام، والعملية الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2003، ص.557.

[2]- عبد الكريم درويش، وليلا تكلّا، **أصول الإدارة العامة**، دون دار وبلد النشر، 1972، ص.349.

[3]- موسى خليل، مرجع سابق، ص.112.

[4]- جاك دنكان، مرجع سابق، ص. 123.

[5]- جاك دنكان، المرجع نفسه، ص.125.

كما يظهر التأكيد على أن التنسيق وظيفة في كتابات كل من: فريدريك تايلور، بيتر دراكر، لويس ألن، وآخرين غيرهم.

"محمد رفعت عبد الوهاب"، يقول: التنسيق مثل وظائف الإدارة الأخرى كالتخطيط والتنظيم والرقابة، نضعها بعد وظيفة التنظيم مباشرة، لأنها في الواقع تأتي لتكمل وظيفة التنظيم".[1]

"محمد سعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن": "التنسيق هو وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلا من الجهود الجماعية والمشتركة يسن المساعدين والمرؤوسين، ويضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك".[2]

كما يقول جاري ديسلر أن: "التنسيق هو العملية التي تهدف إلى الوصول إلى وحدة العمل بين الأنشطة المختلفة".[3]

وإن كلا من سكيدمور وتاكيراي وأمين ساعاتي، يرون أن التنسيق عملية إدارية ويركزون في مفهومهم للتنسيق على هدفه.

بالنسبة لمفهوم سكيدمور وتاكيراي: "التنسيق عملية للعمل معا لتجنب أو تفادي التكرار والمجهودات غير الضرورية ولتجنب الصراع".[4]

"أمين ساعاتي": التنسيق عملية إدارية تنصب على المسائل الإجرائية والموضوعية بهدف منع التكرار والازدواج والتضارب والحيلولة دون التعارض والمنافسة، وتوفير التوافق والانسجام والتضافر".[5]

إذن فأهمية وظيفة التنسيق اعتبرها كتاب الإدارة الكلاسيكية من الوظائف الإدارية الرئيسية، وذلك لأهميتها في معالجة الصراعات والتناقضات واحتوائها. واتفق معهم في ذلك الكثير من الكتاب المحدثين،

---

[1]– محمد رفعت عبد الوهاب، **الإدارة العامة**، دار الفتح للنشر والطباعة، مصر، 1992، ص.274.

[2]– محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، **الإدارة العامة، المبادئ والتطبيق**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص.324.

[3]– جاري ديسلر، **أساسيات الإدارة: المبادئ الحديثة والتطبيقات**، ترجمة عبد القادر محمد عبد القادر، دار المريخ للنشر والتوزيع، السعودية، 1992، ص.246.

[4]– عبد الكريم أبو مصطفى، **الإدارة والتنظيم: المفاهيم، الوظائف، العمليات**، دون دار وبلد النشر، 2001، ص.214.

[5]– أمين ساعاتي، **أصول علم الإدارة العامة: تطبيق ودراسات على المملكة العربية السعودية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997، ص.227.

لكن الاتجاه الحديث بين الكتاب الإداريين هو النظر إلى العملية الإدارية على أساس أن محورها عنصر اتخاذ القرار، وهي في الأساس التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، تحتاج إلى أدائها للتنسيق.

ثالثا: المدرسة السلوكية

رد السلوكيون على وجهة نظر الكلاسيكيين، التنسيق من أهم مبادئ التنظيم، بقولهم: إن الرؤية الواضحة بين هدف كل فرد وهدف التنظيم تتطلب عددا لا حصر له من الخرائط التي تظهر العلاقة بين الوسائل والغايات خاصة في المنظمات الكبيرة، كما أن فرض التنسيق من أعلى عن طريق السلطة والقيادة القوية قد ينتج عنه مجموعة متعددة من الإجراءات تعالج مشكلة التنسيق نظريا، أما التنسيق الفعلي فإنه يرتبط بوحدة العقيدة ومعنويات الأفراد.[1] وهذا الرد يشمل وجهة نظر من يقصرون التنسيق في الأنشطة مهملين بذلك الجانب الإنساني.

هيربرت سيمون Herbert Simon، وهو من رواد المدرسة السلوكية، يقول أن: التنسيق يشير إلى عملية إطلاع كل واحد على سلوك الآخرين المخطط له".[2]

"هاري أرثر هوريف" قبل أن يعرق التنسيق يقول: التنسيق في جوهره قوة دافعة يستخدمها الإنسان. وأنها لذلك يصعب تعريفها وتحويلها على الفور إلى مجموعة من القواعد. وإذا أردنا أن نعرف هذه الكلمة بألفاظ عامة فإنه يمكن القول بأنها: "محصلة عمليات التكامل والتعاون والإثارة".[3]

"أردواي تيد– Ordway Tead:" التنسيق هو الجهد والعمل لضمان تفاعل سلس من القوى والوظائف الخاصة بالأجزاء المختلفة للمنظمة من أجل تحقيق غرضها بأقصى قدر من التعاون وأدنى قدر من الاحتكاك والنزاع".[4]

كما يرى ماجد راغب الحلو، بأنه: "المجهود الذي يرمي إلى تعاون مختلف أجزاء الإدارة وعدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك.[1]

---

[1]– أمين ساعاتي، المرجع السابق، ص. 130.

[2]– حسين محمود حريم، **تصميم المنظمة الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل**، الطبعة الثانية، دار ومكتب الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص.216.

[3]– هاروود فاميريل، **المأثورات في الإدارة**، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، مراجعة وتقديم محمد توفيق رمزي، دار المعرفة، القاهرة، دون سنة النشر، ص.453.

[4]– محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، دار الوفاء، الإسكندرية، 2006، ص.9.

والملاحظ أن مصطلح التعاون ورد في معظم مفاهيم التنسيق، وهذا: يقتضي معرفة الفرق بينهما.

التعاون يعني العمل سوية لإنجاز الأهداف المشتركة، وفي هذا يقول "هيربرت سيمون" التعاون يشير إلى النشاط الذي يشاطر المشاركون فيه هدفا مشتركا، والتعاون يكون عادة غير فعال؛ أي لا يمكن تحقيق أهدافه مهما كانت نوايا المشاركين في غياب التنسيق.[2]

ويضيف محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن بأن: التنسيق يختلف عن التعاون، لأن التنسيق عمل مستمر ومتصل وليس حالة ساكنة، وأفراد الجماعة تتوفر لديهم القدرة على التعاون في معظم الأحوال، ولكنهم لن يتمكنوا من تحقيق التنسيق بأنفسهم أو بمحض الصدفة.[3]

ومن خلال مفهوم التنسيق والتعاون يظهر أن هذين المصطلحين مختلفي الفكرة، ولكن في نفس الوقت توجد علاقة بينهما؛ فإذا كان التعاون يعكس فقط الاتجاهات الطوعية لدى جماعة من الناس ترغب في مساعدة بعضها البعض، فالتنسيق يعني حالة أكبر بكثير من المشاركة. فالتنسيق أوسع في المجال، إلا أنه بدون التعاون يصعب إنجاز التنسيق، وفيما يلي توضيح للاختلافات الرئيسية بينهما.

جدول رقم (07): الفرق بين التعاون والتنسيق

التنسيق	التعاون
1. التنسيق نشاط إجباري	التعاون عمل اختياري طوعي
2. التنسيق جزء من مقتضيات الإدارة الرئيسية (الإدارة لا تستطيع العمل بدون نجاح تنسيق وظائف الأقسام)	ليس التعاون جزء من مقتضيات الإدارة، إلا أنه ضروري لنجاح التنسيق.
3. المهمة الرئيسية لكل منظمة هي التقسيم والتكامل، بما يجعل التنسيق بين النشاطات أمر ضروري.	تظهر الحاجة للتعاون في حالة التراجع أو الارتباك في الهيكل التنظيمي.
4. التنسيق عمل مستمر ومتصل وليس حالة ساكنة.	يشير التعاون إلى المجهودات المجتمعة والمبنية على الأساس التطوعي، بدون تحديد أي وقت، إنه عملية طوعية وطبيعية.

[1]– ماجد راغب الحلو، **علم الإدارة العامة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987، ص.355.

[2]– حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.216.

[3]– محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص.324.

5. التنسيق جهد منظم	التعاون يمكن أن يتحقق بطريقة تلقائية وبمحض الصدفة.
6. بدون التعاون يصعب تحقيق التنسيق.	التعاون غير فعال في غياب التنسيق

المصدر: إعداد الطالبة، بالاعتماد على: مسلم علاوي شبلي، **التوجهات والمفاهيم الحديثة في الإدارة**، تاريخ التصفح: 10/12/ 2017 https://books-google.dz

إذن، المدرسة السلوكية تعتبر التنسيق حالة مرتبطة بمفاهيم وسلوك وليست مرتبطة بعملية إجرائية كالتخطيط والتنظيم.

رابعا: الكتابات المحدثة

إن الكتابات المحدثة تعتبر التنسيق غاية أو هدف، بمعنى أن التنسيق يعتبر من أهداف المنظمة، وهم يعزون مفهومهم هذا إلى أن التخطيط والتنظيم والتوجيه ليست إلا وسائل لتحقيق الأهداف، ولا يمكن لهذه الوسائل مجتمعة أن تحقق الهدف إذا انعدمت عملية التنسيق؛ أي نجاح الوسائل لا يمكن أن يتحقق دون أن تكون هناك غاية واضحة ومترابطة مع الوسائل.[1]

وتتفق الكتابات والآراء الحديثة مع المدرسة السلوكية في أن التنسيق مرتبط بمفاهيم وسلوك وليس عملية إجرائية. فوجهة النظر التي تعتبر التنسيق عملية أو وظيفة إدارية أصبحت من النظريات القديمة تم تحديثها بعناصر العملية الإدارية الأربعة من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة. وتعتبر الآراء الحديثة أن ممارسة التنسيق تعتمد على المهارات الابتكارية في ربط ودمج الأجزاء للوصول إلى نتيجة محصلتها أكبر من مجموعة الأجزاء منفردة.

وعلى الرغم من وجود بعض الأساليب والقواعد للتنسيق، إلا أنها ترتبط بالابتكار في طريقة المدير في الربط بين الأجزاء.[2] يقول ميخائيل جميعان: " تقع مسؤولية التنسيق في الدرجة الأولى على عاتق الرئيس الإداري، ذلك أنه يفترض في الشخص الذي يجلس في قمة الهرم أن يتصف بالكفاية والمقدرة والذكاء والحكم الصائب والرأي السديد، وأن يكون قادرا على الإمساك بزمام الموقف، وعلى إصدار القرارات الهامة. ولهذا يعتبر التنسيق من أهم مسؤوليات الإدارة العليا"، و الإداري صالح، كما يقول السير

[1]– إبراهيم عبد المنيف، **الإدارة المفاهيم الأسس المهام**، دار العلوم، الرياض، 1980، ص.190.

[2]– إبراهيم عبد الله المنيف، المرجع نفسه، ص. 191.

"هنري بونبري: "هو الذي يملك غريزة أو عادة التنسيق، كما أنه يملك المقدرة على التنسيق وعلى إصدار الأوامر، أما إذا أحس بعجز فعليه أن يخلي المكان لغيره".[1]

ويقول كل من "مهدي حسن زويلف" و "محمد قاسم القريوتي": "إن التنسيق والقيادة أمران متلازمان وتنسيقهما يحتاج إلى قيادة ناجحة وقادرة على تحقيق ذلك".[2]

وخلاصة القول، أن ما يمكن استنتاجه من خلال المفاهيم السابقة للتنسيق ما يلي:

- التنسيق مبدأ أصيل من مبادئ ومقومات الوحدة الإسلامية، ضروري على مستوى الأسرة والمنظمة والدولة، والتنسيق في المنظمة غاية ينطلق من تحقيق أهداف ذوي المنافع؛
- التنسيق ليس مجرد مبدأ من مبادئ التنظيم بل يعمل جنبا إلى جنب مع التنظيم؛
- التنسيق أوسع مجالا من أن يعتبر مجرد وظيفة من وظائف الإدارة فهو ضروري لأداء كل وظيفة؛
- التنسيق عمل شامل يتغلغل في صلب كل نشاط إداري، مطلوب من كل فرد أو مجموعة من المنظمة، يتم من خلال العملية الإدارية، بين جهود الأفراد والأقسام الإدارية التي تتبادل العلاقة والاعتمادية؛
- التنسيق عمل مستمر، فالتنسيق ليس شيئا تحتاجه المنظمة في نقطة محددة من الزمن، بل هو مطلوب ما دام هناك تخطيط وتنفيذ؛
- التنسيق لا ينشأ تلقائيا، وإن على جميع الأقسام أن تعمل سوية لضمان التنسيق، بمعنى الحاجة إلى وحدة الجهود والتصرفات، وهي جوهر وظيفة التنسيق؛
- التنسيق عمل هادف لتحقيق وحدة الجهود، بما يحقق الأهداف المشتركة بكفاءة عالية و كلفة قليلة؛
- التعاون ضروري لتحقيق ونجاح التنسيق؛
- نجاح التنسيق يرتبط بالابتكار في طريقة المدير في الربط بين الأجزاء؛

إن ما تم استنتاجه من خلال مفاهيم التنسيق يوضح طبيعة التنسيق، ويتضمن الخصائص المهمة التي يتميز بها التنسيق، وهي: ينشأ التنسيق نتيجة الاعتمادية المتبادلة في المنظمات للفرد والأقسام، شمولية وظيفة التنسيق، التنسيق نشاط مستمر، التنسيق لا ينشأ تلقائيا، وهو من واجبات كل مدير ضمان

[1]– ميخائيل جميعان، **أسس الإدارة العامة**، دون دار وبلد النشر، 1969، ص.93.

[2]– مهدي حسن زويلف ومحمد قاسم القريوتي، **مبادئ الإدارة: نظريات ووظائف**، جمعية عمال المطابع التعاونية، الأردن، 1984، ص.180.

التنسيق، لا يمكن بلوغ الأهداف المشتركة للمنظمة إلا من خلال تنسيق الأهداف والنشاطات لكل أقسام المنظمة.

المطلب الثاني: التنسيق: الحاجة والأهمية والأهداف

رغم اختلاف الباحثين حول مفهوم للتنسيق، فقد اتفقوا على الحاجة الكبيرة للتنسيق في الإدارة العامة والإدارة عامة، هذه الحاجة فرضتها عوامل عديدة جعلت التنسيق ضرورة إدارية لابد منها لتحقيق الأهداف.

أولا: الحاجة للتنسيق في الإدارة العامة

لقد ساهمت عدة عوامل في جعل التنسيق حاجة وضرورة من ضرورات الإدارة في الوقت الحاضر، بل ويعتبر التنسيق جزء لا يتجزأ من مقتضيات الإدارة العامة، وأهم هذه العوامل ما يلي:[1]

1. الحروب والأزمات، ظهرت الحاجة وبإلحاح شديد للتنسيق بين الوزارات المختلفة عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية، وقد ظهر ذلك جليا في الولايات المتحدة الأمريكية والتي تأخذ بالنظام الرئاسي الذي يركز السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية، وإن العديد من الوزارات في كل موضوع قبل تنفيذه، ولقد كان وراء ذلك إنشاء العديد من إدارات التنسيق، والتي بلغ عددها في مختلف أرجاء الولايات المتحدة الأمريكية حدا من الكثرة جعل كتاب الإدارة كالأستاذ وايت يتساءلون عما إذا كانت أنشطة المنسقين ذاتها قد أصبحت في حاجة إلى تنسيق.
2. اتساع مجالات النشاط الإداري للدولة، فاتساع مجال النشاط الإداري للدولة وتنوع أهدافه ترتب عليه زيادة في عدد المنظمات الإدارية، وزيادة في عدد مستوياتها، ونتج عن ذلك في تشابك أنشطة هذه المنظمات الإدارية، وأصبح من اللازم أن تحيط كل منها بنشاط الأخرى، ليتم نشاطها جميعا في صورة منسقة، فلا يعطل بعضها بعضا، فهي تستهدف تحقيق المصالح العامة.
3. الأخذ بمبدأ التخصص عند تقسيم العمل، فالمنظمة الإدارية المعاصرة تأخذ بمبدأ التخصص عند توزيع أنشطتها على مختلف الوحدات المكونة لها، كما أنها تأخذ بذات المبدأ عند تقسيم العمل بين العاملين بكل وحدة من وحداتها. ومن ثم كان التنسيق لازما للتوفيق بين أوجه النشاطات الإدارية

[1]– تم الاعتماد في ذلك على:

– سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في الإدارة العامة**، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 2000، ص. ص. 219–221.

– مصطفى أبو زيد فهمي و حسين عثمان، مرجع سابق، ص. ص. 560–561.

المختلفة، وسواء تم ذلك على مستوى العاملين أو على مستوى الوحدات الإدارية من أقسام وفروع، أو على مستوى الهيئات والمنظمات الأخرى على المستوى الإقليمي أو في إطار الدولة.

4. الأخذ بمبدأ التخطيط بهدف تحقيق التنمية في جميع المجالات، ويقتضي ذلك حشد كل الجهود لتحقيق عملية التنمية، وهو أمر غير ممكن إلا بالتنسيق بينها، وذلك في إطار الأنشطة العامة أو بالتنسيق بين جهود القطاع العام وجهود القطاع الخاص.

والتنسيق في هذا المجال مطالب بأن يوفق بين الأهداف المتعارضة، بين الرغبة المشروعة في توفير أكبر قدر من الاستقلال للمنظمات العامة في مختلف المجالات ولا سيما الاقتصادية، وبين الحاجة الملحة في التعاون والتساند والتكامل بين المنظمات. كما أن عملية التنمية تحتم التنسيق خصوصا في البلدان النامية حيث تندر المواد؛ مما يستتبع وضع أولويات للمشروعات المطلوب تنفيذها، وهو أمر يتم عن طريق التنسيق عند البدء في تنفيذ الخطة.

5. تضخم الجهاز الإداري، وهو أمر طبيعي لاتساع نشاط الدولة والأخذ بمبدأ التخصص، ويعني ذلك تعدد الوحدات الإدارية وتكاثرها، إضافة إلى الزيادة المستمرة في عدد العاملين بها، والتنسيق هنا مطالب بأن يصل إلى نقطة توازن بين متناقضين، والمقصود بهما تضخم الجهاز الإداري بصورة لم تألفها الشعوب من قبل، والحاجة إلى ضغط النفقات العامة وتبسيط الإجراءات.

إن مجموع العوامل السابقة أدت إلى زيادة أهمية التنسيق وجعلته أساسا للإدارة والإدارة العامة السليمة، ويمكن توضيح العوامل السابقة فيما يلي:[1]

- درجة الاحتواء الذاتي تؤثر على الأعمال أو الوحدات التنظيمية على مدى الحاجة للتنسيق بينها، فكلها قلت درجة الاكتفاء الذاتي للوحدة التنظيمية، فإن التنسيق يصبح ضرورة ملحة طالما لا يتاح لكل منها ان تمارس صلاحيتها وتتخذ قراراتها منفردة مما قد يتعارض مع غيرها من وحدات تنظيمية أخرى. وفي مثل هذه الحالة قد تتجه المستويات التنظيمية العليا إلى حجز القرارات الخاصة بالتنسيق في ضوء رؤيتها الشاملة ومعلوماتها ذات الجوانب المتعددة والتي تمكنها من تحقيق هذا التنسيق بصورة أكثر فعالية؛

[1]– مدحت عزمي الديب، **التنسيق والتكامل الداخلي في المنظمة**، مجلة الإدارة العامة، العدد43، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1984، ص. ص. 61– 68.

- تصميم العمل، إذ كلما زادت درجة تجزئة مهام الأداء إلى عدد كبير من الأنشطة كلما ارتفعت الحاجة إلى التنسيق، فهذه التجزئة تقترن عادة بزيادة الاعتماد المشترك بينها. ومن ثم يصبح التكامل على ضرورة طبيعية مترتبة على ارتباط أدائها؛
- نمط علاقات الأداء بين الأعمال، إذ أن تجزئة المهام الكلية الواجبة الأداء وإعادة تجميعها في وحدات تنظيمية يرتب بالضرورة خلق علاقات أداء عبرها، وذلك في ثلاث مستويات من العلاقات هي التجميعية والتتابعية والتبادلية، إلا أن حاجة كل مستوى منها للتنسيق تتفاوت تفاوتا كبيرا، ومن ثم تختلف الاستراتيجية التنظيمية الملائمة لمواجهة كل منها؛
- معيار التخصص التنظيمي، تكوين الوحدات التنظيمية يرتب بطبيعته العديد من المشكلات التنسيقية بينها. والمعيار المستخدم في تكوين الوحدات التنظيمية يتوقف على أساسه التفاوت على الحاجة إلى التنسيق، وأيضا أسلوب تحقيقه. فكلما كان هذا المعيار أقرب إلى أسس الوظائف أو المراحل الفنية أو نوبات العمل، كلما كانت الحاجة ماسة إلى توحيد الجهود وتكامل الأنشطة بين الأقسام والإدارات نتيجة لزيادة الاعتماد المشترك. أما إذا كان معيار التخصص أقرب إلى معايير النواتج أو العملاء أو المنطقة الجغرافية، فيكون هناك تزايد في استغلال الوحدات التنظيمية، وتتضاءل الحاجة إلى التنسيق بين بعضها البعض إلى مدى كبير؛
- درجة تقلب / أو تعقد البيئة التنظيمية، إذ أن المنظمات تواجه توافيق مختلفة من درجات التغلب والتعقيد، وكل توفيقة منها تحمل خصائص متفاوتة بحيث تملي أسلوبا تنسيقيا معينا دون غيره.

وعليه، ساهمت العوامل السابقة في جعل التنسيق حاجة وضرورة من ضرورات الإدارة العامة ويتم في جميع الاتجاهات، "فالتنسيق ضروري بالنسبة إلى مختلف أوجه النشاط داخل الإدارة الواحدة وبين غيرها من الإدارات، وهو ضروري أيضا في نطاق العلاقة بين الإدارة وبين السلطة السياسية وبينها وبين الأفراد والجماعات وذوي المصالح الخاصة وبينها وبين الهيئات المحلية".[1]

ثانيا: أهمية التنسيق

إن الحاجة إلى التنسيق وضرورته تعكس أهمية التنسيق بصفة خاصة في المجالات التي تكون فيها الاختصاصات والأعباء موزعة على أكثر من وحدة تنظيمية، فحتى يكون لتقسيم العمل أثره الفعّال لابد أن يصاحبه التنسيق. وتبرز أهمية التنسيق بصفة خاصة فيما يلي:

[1]– عبد الله طلبه، **الإدارة العامة**، المطبعة الجديدة، دمشق، 1984، ص.237.

1- يلعب التنسيق دورا هاما في تحقيق الأهداف المرجوة، ويتوقف على حسن التنسيق إنجاز الأهداف بأعلى درجة من الكفاية والفعالية.[1] سيما ما يحققه في كافة المستويات الإدارية من كفاية إنتاجية عن طريق ربط الأقسام داخل الجهاز الإداري بكل الوحدات المتخصصة فيه، وتضافرها دميعا لبلوغ الهدف المشترك، لأن جوهر العمل الإداري إنما يتمثل في تحقيق التنسيق.[2]

2- ضرورة ممارسة التنسيق بالنسبة لكافة النشاطات الإدارية. فهو يمارس للتوفيق بيم الجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية الواحدة، وهو يمارس أيضا للتوفيق بين أعمال المنظمة وبين غيرها من المنظمات الإدارية المختلفة من ذات مستواها أو في مستوى مغاير، وهو يمارس أيضا للربط بين أعمال المنظمات الإدارية وبين المؤسسات السياسية في الدولة.[3]

3- لأهمية وظيفة التنسيق، فإن المسلم به في نطاق علم الإدارة العامة أنه من أخص واجبات الإدارة العليا.[4]

4- يعد التنسيق من أهم الوظائف القيادية التي تقع على كاهل الإداري الذي يقوم بأعباء الإدارة. ويقول كل من دونال وكونتز: "أنه العمل الرئيسي للمدير".[5]إذ أن مهارة الرئيس الإداري في ممارسة دوره كقائد إداري لمنظمته تتوقف إلى حد كبير على مدى قدرته على التنسيق بين فروع ووحدات المنظمة في نشاطها صوب تحقيق أهدافها.[6]

5- تظهر للتنسيق أهمية أخرى تبدوا بصورة واضحة في معنويات الأفراد داخل الجهاز الإداري، ففي ظل التنسيق يقوم المديرون بمباشرة مهامهم القيادية بروح التضافر والتعاون مع المرؤوسين لبلوغ الهدف المشترك، ومن هنا ينشأ احترام المساعدين والمرؤوسين لرؤسائهم، وبالتالي يكون للتنسيق دور أساسي في تنمية وتوفير العدد الأكبر من الموظفين والعاملين ذوي المهارة والكفاءة.[7]

---

[1]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، **أصول الإدارة العامة: ماهية الإدارة العامة، تعريفها وطبيعتها وأهم مشكلاتها، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة، وسلطة إصدار الأوامر، التنسيق، الاتصال، الرقابة**، أبو العزم للطباعة، مصر، 2001، ص. 365.

[2]- أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص. ص. 227-228.

[3]- أمين ساعاتي، المرجع نفسه، ص .365.

[4]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.134.

[5]- حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.217.

[6]- عبد الغني عبد الله بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة: دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا ومصر ولبنان**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص.309.

[7]- أمين ساعاتي، المرجع نفسه، ص. 228.

من خلال النقاط السابقة تتوضح أهمية التنسيق في منظمات الأعمال والمنظمات الإدارية سيما العامة منها، "يعد التنسيق بين أجهزة الخدمة العامة من المبادئ الأساسية التي تهتم بها البلاد النامية والمتقدمة، ومن الطبيعي أن يلقى عناية أكبر في البلاد النامية إذ أن طبيعة الوضع في جلها قد اقتضى بعد نيل الاستقلال التوسع في الخدمات مما استوجب قيام وحدات وجزئيات متعددة...، ولكي تؤدي هذه الوحدات والجزئيات عملها على الوجه الأكمل لابد من علاقة وطيدة مبنية على أسس التنسيق العلمي بينها، لأن ذلك من شأنه أن يحدد الاختصاصات، ويقلل من التضارب ويوسع من فرص التعاون لتحقيق الأهداف التي تنشدها وتسعى من أجلها الأمة. العمل على تأمين التنسيق بين أجهزة الخدمة المدنية في البلاد النامية يقتضي النظر إليه بصورة شمولية تستكمل العناصر الثلاثة التي يقوم عليها وهي: التنسيق بين الجزئيات الداخلية في الوحدة، التنسيق بين الوحدات، تنسيق العلاقة بين الوحدة والجمهور".[1]

ثالثا: أهداف التنسيق

إن التنسيق عملية هادفة يسعى إلى توحيد الجهود الجماعية المبذولة من حيث مقدار هذه الجهود والتوقيت الزمني لهذه الجهود، وتوجيه هذه الجهود، أي تحديد خط سيرها. وعموما يتركز الهدف العام للتنسيق في التوفيق بين جهود الوحدات الإدارية المختلفة، تحقيقا للأهداف المشتركة بينها بأقصى قدر من الفعّالية؛ أي بأقل مجهود، وبأقل نفقة ممكنة، وفي أسرع وقت ممكن.[2]

ويهدف التنسيق فضلا عن تحقيق الهدف العام تحقيق عدة أهداف فرعية تنصب في تحقيق الهدف العام، وتتمثل في:

1- **منع التعارض في الاختصاصات**، إذ قد يحدث تنازع بين جهود الوحدات الإدارية المختلفة، فيقوم التنسيق بإزالة هذا التنازع من أجل تحقيق الصالح العام. فكثيرا ما يحدث أن تقوم إحدى الوحدات بأعمال الحفر في الشوارع لتنفيذ مشروعاتها، وبعد انتهاء العمل يتم رصف هذه الشوارع وإعادتها إلى ما كانت عليه، ولكن ما تلبث أن تأتي وحدة أخرى وتعيد الحفر والرصف من جديد، ولاشك

[1]- حسن أبشر الطيب، **التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العملية**، دار الجيل، لبنان، 1982، ص.176.

[2]- مصطفى أبو زيد فهمي و حسين عثمان، مرجع سابق، ص.561.

أن وجود التنسيق الفعّال بين الوحدات الإدارية يؤدي إلى منع التضارب في الاختصاصات، ويؤدي فضلا عن ذلك إلى الاقتصاد في الجهد والوقت والمال.[1]

2- **منع الازدواج في الأنشطة الإداري**، إذ تتعدد المنظمات الإدارية التي تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو متشابهة، في مثل هذه الحالات يعمل التنسيق على تنظيم وتوحيد جهود هذه المنظمات حتى يتم الوفاء بالأهداف المشتركة بأقل جهد وأقل تكلفة.[2] وأبرز مثال في هذا الشأن ميل كل وحدة إدارية إلى تجميع الإحصاءات والبيانات والمعلومات المتصلة بنشاطها، فيمكن عن طريق إنشاء جهاز إداري متخصص في الإحصاء تفادي هذا الازدواج، بقيامه بتزويد الوحدات بما يلزمها من إحصاءات ومعلومات وبكفاية عالية.

3- **منع المنافسة**، فكثيرا ما تتنافس المنظمات أو الوحدات الإدارية في سبيل الحصول على الموارد اللازمة لها كالمواد الأولية، والقوى البشرية، والأموال النقدية، فيعمل التنسيق في هذه الحالة على التوفيق بين احتياجات هذه المنظمات وتحديد أولويات الحصول عليها.[3]

4- **إزالة التفاوت في المعاملة**، المقصود بالمعاملة هنا ما يخص شؤون العاملين من شروط التعيين، والمرتبات، والعلاوات، والحوافز، والإجازات، ونظم التأديب والمعاشات، وغير ذلك من الأمور المتعلقة بالعاملين في الوحدات الإدارية.[4] ويهدف التنسيق هنا إلى إزالة أي تفاوت بين العاملين الذين تتماثل ظروفهم ومراكزهم ووحداتهم الإدارية، وذلك بتقرير سياسات وقواعد موحدة تسري على الحالات المتماثلة، وتراعي الحالات المختلفة من حيث ظروف وطبيعة العمل.[5]

5- **ضبط المسافات الإدارية بين وحدات الجهاز الإداري**، إن كل إدارة من الإدارات داخل الوزارة الواحدة، وكل وزارة من وزارات الدولة تعمل على تعزيز مكانتها بزيادة عدد موظفيها وتنويع أوجه نشاطها، والحصول على أكبر قدر ممكن من الاعتمادات المالية، ...، وهكذا قد تنجح وحدة إدارية أو أكثر في الوصول إلى مبتغاها، وقد يكون ذلك على حساب الأخريات. وهنا يأتي دور

---

[1]- طارق المجذوب، **الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص.515.

[2]- عبد العزيز صالح بن جيتور، **أصول ومبادئ الإدارة العامة**، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص.158.

[3]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص. ص. 370-371.

[4]- عبد الغني عبد الله بسيوني، مرجع سابق، ص. ص. 312-313.

[5]- أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص. ص. 228-229.

التنسيق للعمل على إعادة المسافة الإدارية المعقولة بين مختلف الوحدات الإدارية، فيوقف الأولى عند حدودها، ويحث الأخرى على العمل والتطور، وينمي روح التعاون في الاثنين.[1]

إن الأهداف السابقة يمكن تحقيقها عن طريق أنواع التنسيق بمختلف مستوياته وبالاسترشاد بمبادئه.

المطلب الثالث: التنسيق: أنواعه، مستوياته ومبادئه

إن التنسيق باعتباره مجهودات الهدف منها تحقيق التوحيد والاتساق بين ما تمارسه المنظمة من أنشطة وأعمال، وهو بهذا يختص بطبيعة العلاقات بين مختلف المهام التنظيمية ويتابع أداءها. كبر حجم المنظمة وتعدد وحداتها الإدارية وقيامها بأنواع متعددة من الأنشطة بعضها قد يتداخل مع أنشطة وحدات إدارية أخرى. وتبرز هنا أهمية التنسيق بين مختلف الأنشطة التي تقوم بها مختلف أجزاء المنظمة، كما تبرز أهمية التنسيق بين المنظمة وغيرها من المنظمات الأخرى. و كلما توسع مجال نشاط المنظمة تعقد وتطلب حسن سيرها مزايدا من صور التنسيق وزيادة وسائل الانسجام، والبحث عن مبادئ ينبغي الاسترشاد بها لضمان تحقيق التنسيق.

أولا: أنواع التنسيق

تتنوع صور التنسيق وفقا لمعيار المكان الوظيفي إلى نوعين متقابلين داخلي وخارجي. وفق لاتجاه سريانه إلى نوعين اتجاه عمودي أو التنسيق الرأسي من القمة إلى القاعدة تنازليا أو تصاعديا إلى رأس الهرم الإداري، واتجاه أفقي سطحي يحقق الانسجام والتوافق بين المستويات المتقابلة من الأنشطة الوظيفة. ويمكن التوضيح المختصر لهذه الأنواع كما يلي:

1- التنسيق الداخلي:

التنسيق الداخلي هو الذي يتم بين الفروع والأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة لغرض إيجاد نوع من التوافق والانسجام بين نشاط الأفراد داخل كل فرع أو قسم وبين نشاط الأفراد في الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة.[2]

[1]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص. ص. 221-222.

[2]- عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.158.

2- التنسيق الخارجي:

التنسيق الخارجي هو التنسيق الذي يهدف إلى إيجاد التوافق والتكامل بين المنظمة الإدارية وغيرها من المنظمات الأخرى ذات الصلة بنشاط أو هدف هذه المنظمة، سواء كانت في نفس مستواها الإداري أو في مستوى أدنى أو أعلى منها، وذلك لتلافي الازدواجية والتنافس بينها".[1] تتحقق مضامين التنسيق الخارجي على مستوى العديد من المنظمات المترابطة والمتعاونة لتحقيق أهداف مشتركة. ومثال التنسيق الخارجي ذلك التنسيق الذي يتم بين شركتين من شركات القطاع العام المتماثلتين في الإنتاج بهدف توفير المنتجات في الأسواق وتحسين نوعيتها وتخفيض أسعارها.

3- التنسيق الرأسي (العمودي):

التنسيق الرأسي هو التنسيق الذي يتم من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى داخل المنظمة أيا كان حجم هذه المنظمة كبيرا أو صغيرا.[2] وبمعنى آخر هو التنسيق الذي يتم عبر البناء الهرمي للتنظيم، حيث يقوم الرئيس الإداري بتوزيع السلطات والمسؤوليات وتحديد حدود المركزية واللامركزية على جميع مستويات التنظيم، وهذا من شأنه أن يمنع الازدواجية الإدارية، ويحقق وحدة القيادة والتوجيه.[3] ومثاله التوفيق بين أعمال المدير العام والمدير المساعد ورئيس القسم ورئيس الفرع وهكذا.

4- التنسيق الأفقي (السطحي)

يقصد بالتنسيق الأفقي ذلك التنسيق الذي يتم بين المستويات المتماثلة في المنظمة.[4] وبمعنى آخر هو التنسيق الذي يتم بين السلطة والمسؤولية بين المركزية واللامركزية على التخصص وبشكل أفقي، بحيث تؤدي عملية التنسيق إلى تضافر الجهود بين جميع الأقسام لتحقيق الهدف المرسوم.[5]ومثاله التنسيق بين إدارات المخازن لإحدى شركات القطاع العام.

---

[1]- محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، مرجع سابق، ص.33.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص. 372.

[3]- أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص. ص. 230-231.

[4]- عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.159.

[5]- أمين ساعاتي، المرجع نفسه، ص. 231.

ثانيا: مستويات التنسيق

إن هناك مستويين متفاوتين من التنسيق التطوعي والجبري ويمكن توضيحها كما يلي:[1]

1- التنسيق التطوعي:

في ظل التنسيق التطوعي، يعمل أفراد جماعة العمل على تحقيق التوحيد بين جهودهم ذاتيا وعن طواعية، حيث يقومون بتوجيه بعضهم البعض، وباتخاذ القرارات الجماعية اللازمة لتسيير الأعمال، وذلك من خلال إلمامهم بأدوارهم، ومعرفتهم بالأهداف التي تسعى إليها الوحدة التنظيمية التي ينتمون لعضويتها، وظروف وبيئة الأداء التي يعملون في ظلها.

2- التنسيق الجبري:

التنسيق الجبري يفرض على الأفراد عن طريق تقنين سلوك أدائهم، سواء تم ذلك بطريقة مسبقة من خلال إخضاع العمل لقواعد وأساليب وإجراءات محددة تمثل الضوابط التي ينبغي أن يتقيد ويسترشد بها الفرد في أدائه لعمله، أو تم هذا التنسيق أثناء ممارسة الأفراد الفعلية لأنشطة الأداء من خلال الإشراف والتوجيه المباشر لهذه الأنشطة، حيث يتدخل الرئيس بصفة مستمرة لإعطاء توجيهات مفصلة وملزمة، ومتابعة دائمة لتفاصيل الأداء ومراحله.

ثالثا: مبادئ التنسيق

يشير فقهاء الإدارة إلى أن هناك بعض المبادئ التي يمكن الاسترشاد بها عند مباشرة عملية التنسيق. أهم هذه المبادئ ما يلي:

- هناك تناسب طردي بين ضرورة التنسيق وحجمه وضخامة الإدارة.[2] فإذا كانت المنظمة الإدارية صغيرة وبسيطة في تركيبها ومحدودة في وظائفها كلما كانت الحاجة للتنسيق أقل سيما وأنها سهلة وميسرة. وكلما اتسع نطاق الإدارة وتعقدت أجهزتها الإدارية وامتد نطاق الإقليم الذي تزاول فيه نشاطها، كلما أصبحت الحاجة وضرورة التنسيق أكبر، ضف إلى ذلك أنها عسيرة ومعقدة.

[1]- محمد عزمي الديب، مرجع سابق، ص.53.

[2]- عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص. 159.

- كلما ازداد الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل في التنظيم كلما زادت الحاجة إلى ضرورة التنسيق.[1] فالمبدأ السابق يزيد التنظيم تركيبا وتعقيدا نتيجة زيادة عدد المهام والوظائف، وبالتالي درجة عالية من التداخل تتطلب التنسيق لتجميعها في علاقات وثيقة لتحقيق الأهداف.
- هناك علاقة ارتباط عفوي بين التنسيق وهيكل التنظيم؛[2] ففي هيكل تنظيمي بسيط مهمة التنسيق تكون سهلة وميسرة، لكن في ظل هيكل تنظيمي مركب ومعقد يجعل مهمة التنسيق صعبة ومعقدة.
- يعتمد التنسيق على السلطة التي يمنحها التنظيم للإداريين حسب المراكز والمستويات المختلفة، كما يعتمد أيضا على كفاءة الأفراد ودرجة الفهم والتعاون بينهم.[3]
- مبدأ البداية المبكرة، توفر مرحلة التخطيط الفرصة المناسبة لإجراء التنسيق، لذا ينبغي وضع الأهداف وإعداد الخطط بالتشاور مع المرؤوسين، التنسيق منذ المراحل المبكرة لوضع الخطط والسياسات، فالخطط قد تكون قصيرة المدى وأخرى طويلة المدى، ومن الضروري أن يتم التنسيق بينهما لضمان تناسبها وتكاملها بما يساهم في تحقيق الأهداف طويلة الأجل. وهذا المبدأ يعني أن عملية التنسيق كلما تحققت في البدايات الأولى للتخطيط تجنب الوقوع في خطأ التكرار.[4] ويصبح التنسيق جاهز أو مهيأ للعمل بسهولة.
- إن التنسيق عمل مستمر ودائم بمعنى أنه لا يقف عند حد معين، ولا يكون مرهونا بفترة محددة أو معينة، فهو يبدأ عند إعداد الخطة ويستمر مع قيام الإداري لوظائفه الإدارية الأخرى. وكذلك فإن التنسيق يستلزم القيام بدور المتابعة والتقييم المستمر.[5] التنسيق نشاط لا نهاية له، تبقى الحاجة إليه مادامت المنظمة قائمة.
- قد يتطلب التنسيق الخارجي جهدا ووقتا أكبر مما يتطلبه التنسيق الداخلي.[6]
- التنسيق المرن يساعد على إحداث التعديلات اللازمة لمواجهة ما يستجد من ظروف.[7]

---

[1]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص.373.

[2]– عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.159.

[3]– محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص. ص. 327–328.

[4]– عبد الكريم أبو مصطفى، مرجع سابق، ص. 220.

[5]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع نفسه، ص.373.

[6]– محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، المرجع نفسه، ص.328.

[7]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع نفسه، ص.373.

- كلما زاد فهم الأفراد في جميع مستويات التنظيم لأهدافه وسياساته كلما سهل تحقيق الجيد والفعّال.[1]
- كلما زادت روح التعاون بين أفراد التنظيم كلما أدى ذلك إلى سهولة التنسيق[2] إذ عندما يعلم الشخص أنه يؤثر ويتأثر بالآخرين، يتجنب القيام بالإجراءات من جانب واحد، وسيادة مبدأ المعاملة بالمثل يسود التعاون ويكون التنسيق سهلا.
- كلما زادت حيوية طرق الاتصال كلما نجح التنسيق في هدفه[3]،فالاتصال المباشر يتيح للأفراد تبادل الآراء والأفكار والقيم والاتجاهات وغيرها، وهذا يؤدي إلى خلق تفاهم متبادل يساعد على التوصل إلى وسائل مناسبة وطرق متفق عليها لتحقيق الأهداف المشتركة والفردية، والتنسيق كما تقول "ماري باركر فوليت": "سلعة يتم نقلها وتوصيلها وليس طلبها"،[4] ولابد من الإشارة إلى أن الاتصال الشخصي المباشر ضروري للوصول إلى التنسيق الفعّال.
- نجاح التنسيق يتوقف على كفاءة القيادة وسلامة ومتانة البناء التنظيمي للجهاز الإداري.[5]ولذلك يرى علماء الإدارة العامة أن معيار الحكم على القائد الإداري هو مدى نجاحه بالقيام بمهام التنسيق.

إن الاسترشاد بالمبادئ السابقة وغيرها في ممارسة التنسيق يمكن من تحقيق أهدافه، وبالتالي أهداف المنظمة.

المطلب الرابع: سلطة التنسيق

إن التنسيق ضرورة ملحة في العمل الإداري، سواء على مستوى الجهاز الإداري للدولة بأكمله، أو على مستوى الإدارة المحلية، أو في حدود وحدة إدارية واحدة أو وحدتين أو أكثر.

[1]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص. 159.

[2]– عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.159.

[3]– عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع نفسه، ص.159.

[4]– حسين محمد حريم، مرجع سابق، ص.219.

[5]– عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.159.

أولا: التنسيق في الجهاز الإداري للدولة

يعرف إبراهيم درويش التنسيق الذي يتم في إطار الجهاز الإداري للدولة بأنه: "يعني إحداث الترابط والانسجام بين مختلف التنظيمات الإدارية في الجهاز الإداري للدولة من أجل تكامل النشاط الإداري ابتغاء تحقيق وظائف الإدارة العامة وأداء دورها".[1]وتختلف السلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق بالنسبة للجهاز الإداري للدولة تبعا للنظام السياسي أو الدستوري لكل دولة، فهي في النظام البرلماني مغايرة لسلطة التنسيق في النظام الرئاسي.[2]

1- سلطة التنسيق في النظام الرئاسي:

الدولة التي تتخذ النظام البرلماني كأسلوب للحكم، فإن سلطة التنسيق تكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بمعاونة عدد من المكاتب واللجان المختصة[3]. وتعتبر بريطانيا مهد النظام البرلماني، حيث أن الملك يملك ولا يحكم، بينما يتولى مجلس الوزراء رسم السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها. يرأس مجلس الوزراء رئيس مجلس الوزراء الذي تتركز في يده سلطة التوجيه والتنسيق. ويتكون مجلس الوزراء من عدد من الوزراء، يتولى تحديد سياسة الحكومة التي تعرض على البرلمان، ويقوم بتحديد أنشطة جميع الوزارات وتقع على عاتقه مهمة التنسيق المستمر بينهم، ويعاون مجلس الوزراء في الاتصال والتنسيق بين الأنشطة الحكومية مكتب مجلس الوزراء وعدد من اللجان الوزارية والتي تعالج أمورا تعني أكثر من وزارة.[4]

2- سلطة التنسيق في النظام الرئاسي:

في النظام الرئاسي سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الدولة بمعاونة بعض الهيئات واللجان، فرئيس الدولة يمثل محور السلطة، ويحتل مكانة مجلس الوزراء في النظام البرلماني.[5]ولأن السلطة تتركز في يد رئيس الجمهورية، فإن حاجته تكون أشد إلى إيجاد عدد من المكاتب واللجان المتخصصة لمعاونته

---

[1]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص.368.

[2]- طارق المجذوب، مرجع سابق، ص.516.

[3]- عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.160.

[4]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص. ص. 225-232.

[5]- عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص.160.

في إدارة الجهاز الإداري للدول والتنسيق بين وزاراته.[1]والولايات المتحدة الأمريكية من الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي، وهكذا يكون رئيس الجمهورية محاط بشبكة كبيرة من المكاتب واللجان والإدارات لمساعدته في التنسيق بين الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة. ولما كانت طرق العمل التي تتبعها تلك الشبكة ليست موحدة تساءل فقهاء الإدارة كثيرا عن كيفية تنسيق هذا التنسيق.

3- سلطة التنسيق في الجزائر:

يقوم النظام الدستوري الجزائري في إطار دستور 1989، وكذا دستور 1996 على خلاف الدساتير السابقة على ازدواجية الهيئة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية بمساعدة رئيس الحكومة.[2]إن النظام السياسي الجزائري يجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني، لكن البعض يقول أن النظام الدستوري الجزائري يعد إلى حد ما نظاما دستوريا وسياسيا برلمانيا.[3] رئيس الجمهورية وباعتباره القائد الأعلى للوظيفة التنفيذية والرئيس الإداري الأعلى في بناء هيكل النظام الإداري الجزائري يقوم بمهام ومسؤوليات هامة المقدرة له بنص الدستور، فهو المسؤول عن السلطة والوظيفة التنظيمية بما فيها إقامة وتحقيق تنسيق الوظيفة الإدارية في الدولة على المستوى المركزي الأعلى للإدارة العامة الجزائرية.[4]

ومن أجل قيام رئيس الجمهورية بدوره التنسيقي للعمل الإداري يملك سلطة إلزام السلطات والأجهزة الإدارية في الدولة بالتقيد بتعليماته وتوجيهاته وإرشاداته الإدارية. ومن أجل قيام رئيس الجمهورية بوظيفة التنسيق يملك سلطة إجبار السلطات الإدارية المركزية والموظفين ورجال الإدارة العامة المرؤوسين له على الاتصال به دوريا، وعقد الاجتماعات العادية والاستثنائية لتنسيق مختلف الأعمال الإدارية في الدولة.[5]

ومن أجل تسهيل إنجاز وظائف رئيس الجمهورية المتعددة، بما فيها الوظيفة التنسيقية هناك مجموعة من الأجهزة الإدارية المساعدة له، ومن أبرزها: الأمانة العامة للرئاسة، ديوان رئيس الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، المستشارون لدى رئاسة الجمهورية. الأمانة العامة للحكومة تعتبر الجهاز الأساسي

---

[1]- عبد الغني عبد الله بسيوني، مرجع سابق، ص. 315.

[2]- ناصر لباد، **القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري**، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص.79.

[3]- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص.217.

[4]- عمار عوابدي، **دروس في القانون الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. ص. 126-128.

[5]- عمار عوابدي، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص. 220.

المكلف بتنظيم العمل بين مختلف الوزارات وتنظيم عمل الحكومة، ومن بين صلاحياتها العديدة التنسيق القانوني للنشاط الحكومي.[1]

ثانيا: التنسيق في الإدارة المحلية بالجزائر

إن الدولة الجزائرية بمؤسساتها المختلفة المركزية والمحلية منها كانت متواجدة عبر التاريخ وخاصة منذ العهد العثماني، أين استقرت نهائيا وتوضحت هويتها المؤسساتية ومعالمها، من شعب وإقليم وحدود. ولقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستقلال، إذ عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الاستدمار الفرنسي وآثاره. وقد توجت أعمال الإدارة الجزائرية بإصدار القوانين التي تناولت النواحي التنظيمية والإدارية لهذه المحليات. كما عملت على زيادة عددها كي تستطيع مواجهة التقدم الاقتصادي والعمراني ومسايرة ومواكبة العصر.

الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر تقوم على وحدتين إداريتين هما البلدية والولاية.

1- الولاية:

الولاية هي من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية باعتبارها همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية. عرف المشرع الولاية في المادة الأولى من قانون الولاية 12-07* بأنها: "الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المستقلة. وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة".[2] والولاية بهذا التعريف هي أيضا همزة وصل بين الجماعات القاعدة الأساسية وهي البلديات بما تمثله من إدارة الحاجات المحليّة. وتكون بالنتيجة وظيفة الولاية التوفيق بين المصالح المحلية والوطنية.

طبقا للمادة 2 من قانون الولاية رقم 12-07 تقوم الولاية على هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، إلى جانب أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية.

---

[1]- ناصر لباد، مرجع سابق، ص.78.

*- صدر قانون الولاية 12-07 في الجريدة الرسمية عدد 07 مؤرخة في 29 فيفري 2012.

[2]- كمال جغلاب، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص.ص. 166-167.

يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وحسب المادة 28 من قانون الولاية 12-07 يتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم: رئيس المجلس الشعبي الولائي –رئيسا–، نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي– أعضاء–، رؤساء اللجان الدائمة–أعضاء– . وتحدد مهام هذا المكتب وكيفيات سيره عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي،[1]حيث يقدم الاقتراحات ويبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص.

وتدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما أن لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو دعما لها.[2]

يشكل الوالي في الولاية جهاز عدم تركيز إداري، فهو معين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية. يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. وتتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك. كما يمارس الوالي سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، وهو مفوض الحكومة، ويجسد الوالي بهذا صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية. وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في ممارسة الضبطية الإدارية والضبطية القضائية.[3]

2- البلدية:

تعد البلدية بمثابة التجسيد الحقيقي للمحليات الجزائرية، باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر. عرف المشرع في المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون" وأضافت المادة الثانية بعدا جديدا لمفهوم البلدية باعتبارها: "القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان

[1]– كمال جغلاب، المرجع نفسه، ص.174.

[2]– محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري: التنظيم الإداري النشاط الإداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص.212.

[3]– محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص. ص. 213-216.

لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".[1] وبذلك أصبحت البلدية في الجزائر لا تعرّف فقط بكونها مجرد جماعة قاعدية، بل أيضا باعتبارها إطار لمشاركة المواطن وقاعدة للامركزية.

وقد تدعم الاتجاه نحو الديمقراطية المحلية بمعناها التشاركي بما نص عليه دستور 1996 المعدّل سنة 2016، إذ أنه نص في الفقرة الأخيرة من المادة 15 على أن" الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي". واعتبر أن البلدية هي الإطار المؤسساتي لممارسة هذه الديمقراطية، ووضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم. وكتقييم لمحاولة المشرع الجزائري لتكريس البعد الديمقراطي في البلدية، تجسدت فقط في حق المواطن في الإعلام والاطلاع على عمل المجلس الشعبي البلدي دون أن تتجاوز ذلك إلى منحهم الحق في المشاركة في صنع القرار المحلي.

والمنتظر أن يتبنى المشرع الجزائري نصوص تتعلق بالإدارة المحلية مستقبلا آليات أكثر فعالية في تجسيد المشاركة المكرسة دستورا. ولاشك أن التطور التكنولوجي الحاصل خصوصا في مجال وسائل الاتصال يسمح بتوظيف هذه الوسائل في عملية التواصل مع المواطنين عبر الأنترنيت بشكل أسرع وأكثر قربا، وبشكل يسمح بتعزيز مشروع الإدارة الإلكترونية من جهة، ويدعم فكرة المشاركة الشعبية من جهة ثانية.[2]يدير البلدية المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

رئيس المجلس الشعبي، يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل البلدية تارة، ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى، يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية، ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي، وإدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها.[3]

المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لامركزية إقليمية، وهو الجهاز المنتخب الذي يعبر عن احتياجات السكان، ويتم انتخابه من قبل المواطنين القاطنين في إقليم

[1]– المادة رقم 01 و 02 من قانون البلدية رقم 11–10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، مؤرخة في 3 جويلية 2011، ص.7.

[2]– كمال جغلاب، مرجع سابق، ص. ص. 123–125.

[3]– محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص.ص.179–180.

البلدية. تمارس المجالس الشعبية الاختصاصات في مسائل كثيرة ومتشعبة تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك فضلا عن المسائل المالية وكافة الاختصاصات التي نص عليها قانون البلدية. "لتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي يقوم بعقد عدة دورات، ويجري خلالها مداولات، كما يشكل لجانا متخصصة".[1]

في الأصل جلسات المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية أن تكون علنية ومفتوحة للجمهور، ويمكن أن تكون مغلقة في حالات خاصة، ويشكل المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة، ومن بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية، كما يمكن لرئيس اللجنة الاستعانة بأشخاص مختصة للاستفادة من خبرتها.

ومع الإشارة هنا أن الإدارة المحلية وباعتبارها أسلوب لإشباع الحاجات العامة يختلف باختلاف الحاجات وتغيرها عبر الزمان والمكان، وهو ما يقتضي العمل على إحداث تغييرات في بنية وأسس النظام المحلي بما يؤدي إلى الوصول إلى نظام محلي قادر على إشباع الحاجات المحلية بالجودة والفعالية المطلوبة.

ثالثا: التنسيق على مستوى المنظمة الإدارية عامة

يعرف إبراهيم درويش التنسيق الذي يتم على مستوى المنظمة الإدارية بأنه: "تحقيق الارتباط والانسجام بين أنشطة التنظيم الإداري ابتغاء تحقيق الأهداف المنوطة به، والوفاء بالحاجات التي قام من أجلها، أو التصدي للمشاكل التي يجب عليه مواجهتها".[2]

نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها يتوقف إلى حد كبير على مدى نجاحها في أداء التنسيق سواء داخل المنظمة ذاتها، أو بينها وبين المنظمات التي ترتبط بها. وتستطيع المنظمة الإدارية أن تحقق التنسيق بطرق عدة، أهمها القيادة الإدارية، والمجالس الإدارية، واللجان التنسيقية، والاجتماعات الدورية.

1- التنسيق عن طريق القيادات الإدارية

يعتبر التنسيق أحد المهام الرئيسية لكل قائد إداري في كافة المستويات الإدارية العليا منها والوسطى والدنيا. وتتحدد هذه المهمة في تحقيق التفاهم والانسجام بين أعضاء المنظمة من ناحية، والتوفيق بين

[1]- محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص.164.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص.368.

النشاطات المختلفة فيها، بإزالة الصعوبات والقضاء على المعوقات التي تعترض طريق هذه الأنشطة من ناحية أخرى.[1]

بالنسبة لمستوى القيادة العليا للمنظمة، تتمثل في رئيس الحكومة بالنسبة لحكومته، أو الوزير لوزارته، أو المسئول الأول على مستوى الإدارة المحلية، أو رئيس مجلس الإدارة بالنسبة للهيئات أو المؤسسات. رئيس الحكومة من مهامه القيام بتنسيق النشاطات الحكومية، وتلقي تقارير أنشطة مختلف القطاعات الحكومية، كما أن الوزير ينسق نشاطات وزارته، ويمثل وزارته في التنسيق بين مختلف الوزارات، وبعض الوزارات بحكم طبيعة النشاط الذي تقوم به تلعب دور جهاز تنسيقي، مثلا وزارة المالية عند تحضيرها وتنفيذها لميزانية الدولة.

القيادة العليا مسؤولة عن تحقيق الانسجام والترابط بين مرؤوسيهم المباشرين، وتنمية روح الفريق الواحد بينهم، وتستعين لتحقيق ذلك على أهل الخبرة والتجربة وإشراك أعضاء التنظيم في تحديد أهدافه ورسم سياساته، وإقناعهم بروح التساند والترابط. فيتم التنسيق في سهولة ويسر وتتحقق أهداف التنظيم.[2]

وتبقى الإشارة إلى أن أهمية التنسيق في الإدارة العليا لا يقل أهمية عن التنسيق بين مجموع الإدارات العليا، مثلا مع تعدد وتضاعف المصالح الوزارية، والذي أدى إلى كونها مصدرا لتعطيل العمل بسبب تجزئته، بالإضافة إلى خطر إهمال الانسجام بين أعمالها، حيث أن كل وزارة لها توجهها أو رؤيتها الخاصة فيما يتعلق بالقيام بمهامها وتقديرها الخاص للصالح العام، لذا يجب تبني سياسة التنسيق بين الوزارات؛ ويقترح "شارل ديباش" من أجل ذلك ما يلي[3]: تخفيض عدد الوزارات، المجالس واللجان بين الوزارات، التنسيق عن طريق السلطة العليا لمختلف الوزارات، التنسيق عن طريق وزارة الميزانية ووزارة الاقتصاد، التنسيق عن طريق قطاع موظفي بين الوزارات؛ فوجود كفاءات مستقلة في كل وزارة ينمي التخصص فيها، ولمكافحة استقلالية الوزارات توجل خلق على الأقل على مستوى سلم عادي قطاع موظفي بين الوزارات.

---

[1]– عبد الغني عبد الله بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص.318.

[2]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص.378.

[3]– Charles Debbach, **Science Administrative–administrative publique**, 4eme édition, dallos, paris, 19801, p.p.197–210.

وللقيادة الوسطى دور هام وفعال في عملية التنسيق، لأنها بحكم موقعها تمثل حلقة الوصل بين القيادة العليا ومستويات الإدارة الدنيا، إذ تتلقى الأوامر والتعليمات من القيادة العليا وتنقلها إلى المستويات الدنيا، وتحمل الاقتراحات والآراء المتعلقة بمشاكل العمل وصعوباته من المستوى الأول إلى القيادة العليا.[1]

ولا يجب التقليل من دور القيادة الدنيا في القيام بوظيفة التنسيق، إذ يقع عليهم دور هام في التنسيق بين من يقومون بأعمال التنفيذ، والذين يقع عليهم في النهاية وضع أهداف المنظمة موضع التطبيق الفعلي والعملي.[2]

2- التنسيق عن طريق المجالس:

المقصود بالمجالس، تلك التي يتم تشكيلها بين القيادة الإداريين في منظمة معينة، أو بين القادة في منظمات متعددة، بهدف تبادل وجهات النظر والعمل على تحقيق أهداف مشتركة، وإزالة ما قد يعترضها من احتمالات التداخل والتشابك.[3]ويمكن أن تكون المجالس على مستوى المنظمة الإدارية الواحدة أو بين المنظمات الإدارية وبهذا فإن المجالس تقوم بدور هام في تحقيق التنسيق.

3- التنسيق عن طريق اللجان التنسيقية:

يدعو العديد من الباحثين والمؤلفين إلى استخدام اللجان كوسيلة هامة للتنسيق ومن بينهم "دينسون"،[4]وكذا "دونالد كلو"، حيث أوضح أن التنسيق يمكن تحقيقه من خلال استخدام اللجان.[5] وأوضح "محمد رفيق الطيب" أنه بالإضافة إلى دورها الكبير في أحكام عملية التنسيق، تضمن اللجان أيضا جماعية الرأي، وتمثيل مختلف المصالح، والتحفيز لأنها تتيح المشاركة.[6]

تنقسم اللجان بصفة عامة إلى ثلاثة أنواع رئيسية، لجان تنفيذية وهي تلك التي تملك سلطة إصدار القرارات. ولجان دراسية تتولى دراسة المسائل التي تحال إليها ثم تصدر توصياتها، وأخيرا اللجان

---

[1]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص378.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع نفسه، ص378.

[3]- عبد العزيز صالح بن حبتور، **أصول ومبادئ الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص161.

[4]- جاك دنكان، مرجع سابق، ص.278.

[5]- عبد الكريم أبو مصطفى، مرجع سابق، ص 221.

[6]- محمد رفيق الطيب، **مدخل للتسيير: أساسيات، وظائف، تقنيات، الجزء الثاني: وظائف المسير وتقنيات التسيير**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص. ص. 130-131.

التنسيقية.[1] والمقصود بهذه الاخيرة تلك اللجان التي يتم تشكيلها لتحقيق التنسيق بين أقسام أو وحدات المنظمة الإدارية الواحدة، أو بين إحدى المنظمات الإدارية وغيرها من المنظمات التي تربط بها. ويتم تشكيل هذه اللجان من كبار الإداريين المسؤولين، وقد يتم تشكيلها بصفة دائمة أو بصفة عرضية لحل مشكلة معينة[2].

ولزيادة فعالية اللجان لابد من مراعاة أمور أهمها:[3] تحديد وبدقة أهداف الجنة، وسلطاتها، وحسن اختيار المنسق والأعضاء، بحيث تتوفر فيهم الجدية والكفاية وأيضا توفير المعلومات التي تؤدي إلى مساعدة اللجنة في أداء مهمتها، والالتزام بما توصلت إليه اللجنة والتقيد بتنفيذه ضمانا لمصلحة التنظيم كله.

4- الاجتماعات الدورية لأعضاء التنظيم:

تتمثل هذه الاجتماعات في لقاءات دورية يعقدها أعضاء التنظيم لمناقشة المشاكل المطروحة، لإتاحة الفرصة للأعضاء لكي يبرزوا ما لديهم من آراء وأفكار بصدد تلك المشاكل[4]، واقتراح الحلول الكفيلة لزيادة التعاون بين مختلف الأقسام. ولهذه الاجتماعات أهمية كبيرة لأعضاء التنظيم فيما يتعلق بوظيفة التنسيق لما تحققه من فوائد جهة منها أنها تعطي للجميع (رؤساء ومرؤوسين) حرية التعبير والشعور بوحدة روح التنظيم، وتعتبر وسيلة لإحاطة أعضاء التنظيم بالمشاكل وتعريفهم على نقاط الخلاف والتعارض، والاجتماعات تساهم في تحسين الاتصال، وعرض لكيفية حل المشاكل والتغلب على الصعوبات التي تحول دون نجاح التنسيق.

ومع ذلك فقد تواجه تلك الاجتماعات صعوبات عديدة كعدم رغبة المديرين في عقدها خشية الكشف عن أوجه القصور أو النقص في نشاط إدارتهم، وما قد يوجه إليهم من انتقاد لهذا السبب، أو أن يعمل المديرون على حجب المسائل الحيوية والهامة والاكتفاء بعرض الأمور الجانبية قليلة الأهمية وغير المؤثرة في حياة المنظمة[5].

---

[1]- عبد الغني عبدالله بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص.321.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص.379.

[3]- محمد رفيق الطيب ، مرجع سابق، ص.ص.132-133.

[4]- عبد الغني عبد الله بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة**، المرجع نفسه، ص.322.

[5]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص.380.

ولكم من الممكن الاستفادة من هذه الاجتماعات بالتحضير الجيد لها، والعمل على حضور ممثلي الجماعات الذين يتفهمون ويتأثرون مباشرة بالقرارات، والعمل على إيجاد حلول للمعوقات المشار إليها، وأيضا العمل على تنفيذ السياسات المرسومة في هذه الاجتماعية، وهذا كله لضمان تحقيق التنسيق من خلال هذه الاجتماعات.

إن ما يمكن استخلاصه من خلال هذا المبحث، هو أن التنسيق مبدأ أصيل من المبادئ الإسلامية، ومن مقومات الوحدة الإسلامية، وبجمع وجهات النظر المختلفة للمدارس الإدارية يمكن إعطاء نظرة شاملة للتنسيق؛ فهو مبدأ من مبادئ التنظيم ، وهو وظيفة إدارية، وإن لم يتم تصنيفها ضمن الوظائف الأساسية، وهذا لا يغير من حقيقة كونه متضمنا في كل الوظائف، وهو يرتكز على الجانب الإنساني دون إهمال ضرورة التنسيق بين الأنشطة والوحدات. والكتابات المحدثة تعتبر التنسيق غاية وممارسة للوصول إلى تحقيق أهداف موحدة .والحاجة إلى التنسيق في الإدارة العامة كبيرة وصلت إلى حد الضرورة نتيجة عوامل عدة مرتبطة بطبيعة الإدارة العامة ونشاطها، الحاجة للتنسيق وضرورته تعكس أهميته؛ فبتحقيق التوافق والانسجام والتكامل في المنظمة وبين غيرها، كما أن ما يعكس أهمية طبيعة الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وهو ما جعل التنسيق متنوعا يمتد في كل الاتجاهات داخل المنظمة وخارجها على المستوى الأفقي والعمودي، وبصفة طوعية أو إجبارية بالتوافق مع موضوع التنسيق، مع الاسترشاد بمجموعة من المبادئ تساعد في تحقيق التنسيق.

التنسيق ضرورة ملحة في العمل الإداري، على مستوى الجهاز الإداري للدولة، والسلطة المختصة بالتنسيق تختلف تبعا للنظام السياسي أو الدستوري السائد في الدولة. طبيعة النظام السياسي الجزائري يجعل من رئيس الجمهورية المسؤول عن السلطة الوظيفية والتنظيمية بما فيها إقامة وتحقيق تنسيق الوظيفة الإدارية في الدولة على المستوى المركزي الأعلى للإدارة العامة. أما على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر توجد إدارات تابعة للدولة وأخرى تابعة للإدارة المحلية، وأن تحقيق التنمية الإقليمية أو المحلية رهن إلى جانب عوامل أخرى بتحقيق تنسيق فعال وناجح بين الفاعلين المحليين مستقلين كانوا أو تابعين للإدارات الحكومية.

وإن التنسيق على مستوى المنظمة الإدارية وغيرها، أو أي نوع من المنظمات ضرورة إدارية يتوقف إلى حد كبير نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها ونجاحها في أداء التنسيق من خلال القيادة الإدارية

والمجالس واللجان التنسيقية، والاجتماعات الدورية، تنسق المنظمة بينها بما يلائم طبيعة نشاطها ووضعيتها وظروفها.

المبحث الثالث: التنسيق وتكامل التنمية المحلية التشاركية –وسائل معوقات ومفعلات–

إن التنسيق في مجال التنظيمات الإدارية العامة والمحلية يعني إحلال الانسجام بين شتى مراكز اتخاذ القرارات، وهو شرط ضروري لضمان وحدة العمل في التنظيمات المعقدة، وهو يهدف إلى تقليص التنافس داخل هذه التنظيمات سواء لدى إعداد القرار أو اتخاذه أو تنفيذه، على صعيد الإدارة المحلية.

توجد إدارات أو فروع عدة تابعة للدولة وأخرى تابعة للجماعات المحلية، وهو ما يؤدي إلى خلق مشاكل تنسيق كامنة في مشاكل التنظيم المولدة من ظاهرة تعدد مراكز القرارات، هذا إضافة إلى كون الإدارة المحلية في حد ذاتها منظمة إدارية تحتاج إلى انسجام نشاطها الداخلي وتكامل مجهوداتها مع مجهودات فواعل التنمية المحلية التشاركية.

من خلال هذا المبحث سيتم التطرق إلى التنسيق في الإدارة المحلية المغربية و وسائله، وكذا كل من مناهج واستراتيجيات تحقيق التنسيق، إضافة إلى معوقات التنسيق، وطرق تحقيق تنسيق فعال.

المطلب الأول: وسائل التنسيق في الإدارة المحلية: حالة الإدارة المحلية المغربية

إن الحاجة إلى التنسيق على مستوى الإدارة المحلية زادت ضرورتها خاصة بظهور شركاء تنمويين، وأصبحت التنمية المحلية تشاركية، وهو ما يقتضي تعزيز التكامل الداخلي والخارجي للإدارة المحلية، وذلك من خلال وسائل تنسيق يتم تطويرها باستمرار الإدارة المحلية كمنظمة إدارية يمكن أن تحقق التنسيق بطرق سبق الإشارة إليها وهي القيادة الإدارية والمجالس الإدارية واللجان التنسيقية والاجتماعات الدورية، ولكن الإدارة المحلية مرتبطة بشبكة من العلاقات الأفقية والعلاقات الراسية، والأخيرة متمثلة في علاقتها مع الإدارات، مصالح أو فروع التابعة للإدارات الحكومية، ثم بين الأخيرة و الإدارة المحلية، تكامل العلاقات السابقة يقتضي شبكة تنسيق موافقة لشبكة العلاقات.

ومن أجل توضيح وسائل التنسيق في الإدارة المحلية، ولاعتبارات عدة متوافقة مع موضوع البحث ستتم دراسة وسائل التنسيق في الإدارة المحلية المغربية.

أولا: التنسيق بين المصالح الإقليمية التابعة للإدارة الحكومية المغربية:

إن الوعي بأهمية التنسيق كشرط حتمي لتحقيق التنمية، قد حدا بالسلطات العامة إلى العناية به منذ الإصلاحات الإدارية التي أقدمت عليها بعد استرجاع البلاد استقلالها.

الدساتير والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعاقبة سعت إلى تحسين آليات ووسائل التنسيق على الصعيد الإقليمي موازاة مع نمو الإدارة وعلى ضوء دروس التجربة، استخدم لأول مصطلح التنسيق في دستور 14 ديسمبر 1962، وتطبيقها للفصل 95 نص على: "ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الأقاليم، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القوانين"، وتوالت الإصلاحات العميقة لنظام التنسيق الإقليمي، وذلك بوضع نظام قادر على ضمان دوام الدولة واستمرارها وضمان التحام وفعالية دورها وعمل الجماعات المحلية، وفي نفس الوقت طورت بالتدريج الوسائل الضرورية لنهوض العامل بهذه المسؤولية، وتتمثل في وسائل هيكلية ورقابية ومالية.[1]

1_ الوسائل الهيكلية:

إن المقصود بالوسائل الهيكلية مجموع الأجهزة التي يتصرف فيها العامة لتوجيه وتنسيق العمل على الصعيد الإقليمي، وتتمثل في اللجنة التقنية الإقليمية وفي اللجان القطاعية المتخصصة.

اللجنة التقنية: أنشئت عام 1977، تعمل تحت رئاسة العامل، تتألف من الكاتب العام للعمالة ومن رؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة ومن مديري المؤسسات العمومية التي لا يتجاوز اختصاصها نطاق العمالة أو الإقليم، تجتمع مدة واحدة في الشهر، تتمثل مهامها أساسا في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالإقليم المعنى ومؤتمر حسن التنسيق في إنجاز المخطط السابق، وتنفيذ مقررات مجالس الأقاليم. إن اللجنة التقنية أعطت دفعة قوية لمهام العامل في التنسيق. وأتاحت الاتصال المباشر بين الفاعلين المحليين لتبادل المعلومات، ما يسهل العلاقات الحية ويضمن وحدة العمل واتساقه.

[1]– محمد أشركي، **نظام التنسيق في الإدارة المحلية المغربية، تكامل الخدمات البلدية والاجتماعية ووسائل تمويلها**، الجزء الثاني، المعهد العربي لإنماء المدن، المملكة العربية السعودية، 1993، ص. ص .188_201.

وبهذا تكون اللجنة الإقليمية جامعة كل مراكز اتخاذ القرارات على الصعيد الإقليمي مما يجعلها أداة مميزة للتنسيق لما لها من اختصاص شمولي وعام.

اللجان المختصة، إذ يرأس العامل عددا من اللجان الإقليمية المتخصصة في ميادين معينة، ومن الأمثلة على هذه اللجان المتخصصة، اللجنة الإقليمية للمواصلات، اللجنة المحلية للسكان، اللجنة المحلية لليد العاملة، المجلس الإقليمي للغابات، اللجنة الإقليمية للتكوين المهني.

2- الوسائل الرقابية:

إن المسؤولية التنسيقية للعامل لا يمكن أن تقوم فقط على أجهزة إدارية (الوسائل الهيكلية)، بل من تحويل العامل صلاحيات تشبه رئاسة مراقبة المسؤولين عن المصالح الوزارية بالأقاليم، وحسن تسيير المصالح العمومية. وللنهوض بهذه المراقبة وضع المشرع في يد العامل ثلاث وسائل، وسيلة إعلامية – الاطلاع المسبق–، وسيلة تقييمية (تقديرية) لسلوك رؤساء المصالح الإدارية ومساعديهم من خلال تقارير سنوية للوزير المختص، وسيلة تأديبية في حالة القيام بأخطاء فادحة في القيام بمهام الموظف وإشعار الوزير المختص.

3- الوسائل المالية:

إن نظام التنسيق كان سيظل ناقصا لو لم يستكمل بعنصر ثالث لا يقل أهمية عن العنصر الإداري والبشري وهو العنصر المالي، من خلال إسناد صرف اعتمادات الاستثمار وتنسيقها إلى العمال، والقيام ببرمجة المشاريع ومراقبة الاشغال في إطار احترام توجهات تصميم التنمية الاقتصادية والاجتماعية. إن السلطة المالية للمسؤول جعلت منه محترما ومسموعا ومطاعا، وهو ما يسهل القيام بمسؤولياته التنسيقية.

ثانيا: التنسيق بين الجماعات المحلية والمصالح التابعة للدولة

الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وكل جماعة أخرى تحدث بالقانون– وليس في وسع هذه الجماعات المختلفة في رقعتها الترابية وحجمها السكاني ووسائلها المادية النهوض بالمهام الموكلة إليها إذا لم تتعاون وتنسق مع المصالح التابعة للوزارات على الصعيد الإقليمي أو المحلي، وتلعب سلطة الوصاية دورا حيويا في هذه العملية.

1- على الصعيد الإقليمية:

يقع التنسيق بين المنتخبين والإدارات التابعة للدولة على الصعيد الإقليمي في حظيرة مجلس العمالة أو الأقاليم، غير أن اللجنة التقنية قد تسهم بدورها أحيانا في هذا مجلس العمالة أو الأقاليم، غير أن اللجنة التقنية قد تسهم بدورها أحيانا في هذا التنسيق فضلا عن بعض اللجان والمجالس المتخصصة.

اللجنة التقنية الإقليمية: رؤساء البلديات غير ممثلين فيها بصفة قانونية، إذ أن تمثيلها في لجنة يترأسها العامل قد يكون فيه بعض المساس بالاستقلال القانوني للجماعات المحلية، والذي حرص الدستور على ضمانه. والممارسة تدل أن بعض العمال يدعون رؤساء الجماعات للمشاركة في أعمال اللجنة حين يكون للمسائل المطروحة على هذه الأخيرة صلة بنشاطات الجماعات، كإعداد التصميم وبرمجة المشاريع وإعداد الدخول المدرسي أو الموسم الفلاحي.

المجالس واللجان المتخصصة: ثمة على صعيد العمالة أو الإقليم بعض المجالس واللجان التي تضم تحت رئاسة العامل منتخبين محليين إلى جانب ممثلي الإدارات الحكومية، ومن شأن هذه المجالس واللجان أن تلعب دورا هاما في التنسيق بين الجماعات وإدارات الدولة. ومن أهم هذه الهيئات اللجنة الاستشارية لمراكز الاستشفاء، المجلس الإقليمي للإنعاش الوطني، المجلس الإقليمي للغابات، اللجنة الإقليمية لتجهيز الجماعات المحلية.

مجلس العمالة أو الإقليم: وهو إحدى الجماعات المحلية بالمملكة المتمتعة بالاستقلال الإداري والمالي والمتألفة من أعضاء منتخبين. والمجلس يضمن اتصالا آخر انتظاما بين العامل والمصالح الخارجية للوزارات من جهة والمنتخبين المحليين أعضاء المجالس الجماعية من جهة أخرى. يلعب العامل في هذا المجلس دورا حيويا على صعيد الإعلام أو الإعداد أو التنفيذ، فهو يخصر اجتماعات مجلس العمالة والتي تشكل مناسبة ثمينة للتنسيق بين المستوى الإقليمي والمستويات المحلية وبين الأخيرة والمصالح الإقليمية للدولة. كما يعزز الدور التنسيقي للعامل من خلال تقديم معلومات شفوية أو كتابية إلى المجلس أو إحدى لجانه المتخصصة بشأن قضاياهم العمالة أو الإقليم، كما في الإمكان استشارة المجلس من طرف الوزراء في المسائل التي تهم العمالة أو الإقليم أو التي تهم مصالح مشتركة بين عدة جماعات ولا سيما في الميدانين الإداري والاقتصادي.

2- على الصعيد المحلي:

علاوة على الاتصال والتنسيق الذي يجري بين الجماعات ومصالح الدولة في حظيرة مجلس العمالة أو الإقليم، فإن نسيجا آخر من العلاقات يمتد بين المجالس الجماعية –الخلايا الدنيا– وبين المصالح التابعة للدولة عن طريق وسائل مختلفة وفي ميادين متعددة.

طرق التنسيق: وهي عدة طرق أقرها المشرع وعيا منه بأهمية الاتصال والتكامل والتنسيق بين الجماعات والمصالح التابعة للدولة، إذ أن نهوض المجالس الجماعية بأعباء التنمية المحلية يستدعي في كثير من الأحيان الاستفادة من المساعدات التقنية للمصالح التابعة للدولة. طرق التنسيق تتيح اشتراك الموظفين في أشغال المجلس واللجان المشتركة تمتاز بكونها تضم المنتخبين إلى جانب موظفي الدولة مما يتيح تعاونا مثمرا وتنسيقا ناجحا بين الإدارات المنتخبة والإدارات المعينة.

ميادين التنسيق، فالتنسيق والتعاون بين الجماعات ومصالح الدولة تمليه الحاجات وتفرضه طبيعة الأشياء، فالعديد من الخدمات لا يمكن تقديمها للسكان إلا إذا وضعت البلديات والمصالح التقنية للدولة يدا في يد ويظهر ذلك بشكل ناصع في ميادين عدة كالتعمير والبناء والمحافظة على الصحة العمومية، والأخيرة تعتبر ميدان نموذجي لإبراز التكامل بين البلديات ومصالح وزارة الصحة شرط لازم لنجاعة الخدمات الصحية.

3- دور الوصاية:

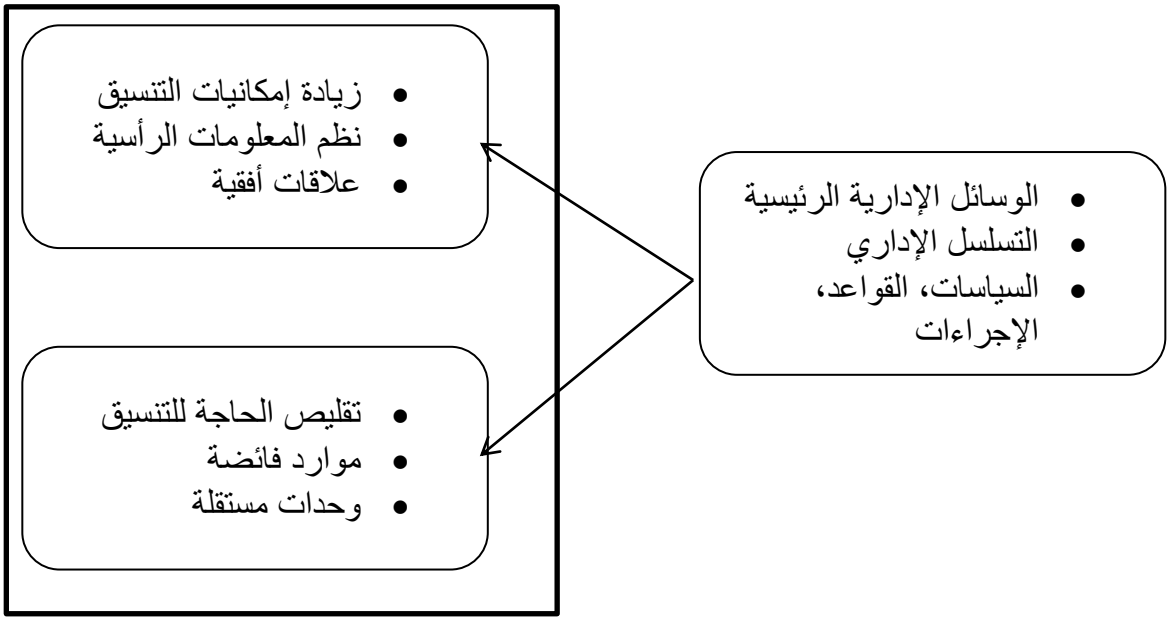
للوصاية على الجماعات المحلية مبررات ومرامي متعددة، والوصاية من زاوية دورها في التنسيق صور عدة منها مداولات المجالس الجماعية للمصادقة المسبقة للسلطات الإدارية العليا، والمراسلات الإدارية للمجالس الجماعية الموجهة رأسا إلى مختلف المصالح والمؤسسات، وباعتبار العامل مميزا إلزاميا لكل مراسلات الجماعات ليتيح له الاضطلاع بمسؤوليته في التنسيق عن علم كامل بكل الشؤون على الصعيد الإقليمي والمحلي.

المطلب الثاني: مناهج j.Galbraith لتحقيق التنسيق

يعتبر الكثير من الكتاب أن ما كتبه Galbraith حول التنسيق ووسائله يعد من أفضل الدراسات والأبحاث، وهويدي أن التنسيق يعتمد أساسا على الحصول على المعلومات وإرسالها ومعالجتها، وكلما زادت الواجبات تنوعا وتغييرا زادت الحاجة للمعلومات، وهو ينظر إلى التنسيق على أنه نشاط يتعلق بمعالجة المعلومات ويقترح ثلاثة مداخل (مناهج) لتحقيق تنسيق فعّال.[1] يوضحها الشكل التالي:

الشكل رقم (12): مناهج Galbraith تحقيق التنسيق

(استراتيجيات تصميم المنظمة)



المصدر: حسين محمود حريم، **تصميم المنظمة الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل**، الطبعة الثانية، عمان، دار ومكتب الحامد للنشر والتوزيع، 2000، ص.231.

ويمكن توضيح الشكل من خلال تحديد المقصود بالوسائل الإدارية وزيادة إمكانيات التنسيق، وتقليص الحاجة للتنسيق.

[1]– حسين محمود حريم، المرجع نفسه، ص.231.

أولا: منهج الوسائل الإدارية الرئيسية

إن الوسائل الإدارية الرئيسية الموضحة في الشكل توضح أن هناك علاقة بين التنسيق ووظائف الإدارة. يقول أمين ساعاتي: "التنسيق لا يعمل في فراغ، إنما يعمل من خلال بقية وظائف الإدارة، وتمثل كل وظيفة من هذه الوظائف وسيلة من وسائل التنسيق".[1] كما يقول موسى خليل: "يتصل التنسيق في مضمونه الشامل بكافة أركان العملية الإدارية، ابتداء من التخطيط وانتهاء بالرقابة والتقويم الإداري".[2] ولتوضيح ذلك سيتم بحث دور كل وظيفة إدارية في تحقيق التنسيق، ومن خلاله الوسائل الإدارية الرئيسية.

1- التخطيط والتنسيق:

يؤكد العديد من الكتاب والمفكرين أن للتخطيط أهمية كبيرة في تحقيق التنسيق، ومن بينهم ماري باكرفولييت وهيربت سيمون. ويعتقد دونالد كونتز أن: "من بين أهداف وفوائد التخطيط تقليص الغموض، وهذا ما يساعد بدوره على تحقيق التنسيق بين الأنشطة والوظائف المختلفة".[3]

إن التخطيط الناجح السليم يبني على وضوح الأهداف والخطط والسياسات والقواعد والإجراءات، وكذا تقرير الوسائل والترتيبات التي تحرك وتوظف جميع أجزاء المنظمة نحو تحقيقها. وأن وظيفة التخطيط هي الأساس الذي تبنى عليه وتنطلق منه وظائف التنظيم والتوجيه والرقابة.

إن هناك علاقة وثيقة بين الأهداف وبين التخطيط، فالتخطيط يتضمن أولا تحديد الأهداف، وهذه الأخيرة كما يقول جاك دنكان: "مدركات لحالات مرغوب في الانتهاء إليها".[4] فإدراك الأهداف من طرف الأفراد تدفعهم لبذل أقصى المجهودات، وتساعدهم على تنسيق هذه المجهودات وانسجامها وتكاملها، وفي هذا يقول أوريك: "ما لم يوجد غرض، ليس هناك داع لأن يحاول أحد أن ينظمهم"، ويواصل القول: "الهدف يوفر الأساس لتنسيق الجهود التي تبذلها مختلف إدارات أو أقسام المنظمة، وأفرادها وتتدفق الأهداف منطقيا من الغرض، ولابد لكل منظمة أن تكون تعبيرا عن الغرض الذي خلقت للوفاء به".[5] وبالعكس بوجود شبكة

---

[1]- أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص.229.

[2]- موسى خليل، مرجع سابق، ص.112.

[3]- حسين محمود، مرجع سابق، ص. 232.

[4]- جاك دنكان، مرجع سابق، ص. 147

[5]- جاك دنكان، المرجع نفسه، ص.155.

مترابطة من الأهداف في المنظمة تواجه الإدارة تحديا كبيرا في ضرورة تحقيق التنسيق والتكامل بين هذه الأهداف.

تكمن أهمية الأهداف في التنسيق في كونها توجه سلوك الفرد وأفعاله وتصرفاته نحو تحقيق أهداف المنظمة، وكذلك أهداف الوحدات التنظيمية، وبذلك تزيد الأهداف من إمكانية التنبؤ بالسلوك المتوقع من الفرد والجماعة أثناء أداء العمل. الأهداف توجه الخطط والقرارات وتظل من مجالات الغموض ومخاطر المجهول، كما وتساعد الأهداف على تقييم مدى التقدم الذي تم إحرازه وممارسة الرقابة.[1]

ومن منطلق العلاقة الوثيقة بين التخطيط وتحديد الأهداف، والذي يحدد مسار ورسالة المنظمة التي أنشئت من أجل تحقيقها، وتقوم من أجل ذلك بنشاطها بوظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.

والأغراض أو الأهداف العامة لا تمكن وحدها من الوصول إلى غايات المنظمة، فلابد من وضع أهداف جزئية أو تفصيلية– وهكذا تجد المنظمة نفسها أمام شبكة مترابطة من الأهداف، وهنا تواجه الإدارة تحديا كبيرا في ضرورة تحقيق التنسيق والتكامل بين هذه الأهداف، وبخلاف ذلك سيلحق بالمنظمة أخطار كبيرة إذا كانت الأهداف متضاربة وتتعارض مع بعضها البعض، فينبغي أن تكون الأهداف الجزئية في كل مستوى إداري مرتبطة ووسيلة لتحقيق أهداف الإدارة العليا، "فالتنسيق ينظم ويحدد دور كل نشاط جزئي وهدفه الجزئي، وتكون كافة الأهداف الجزئية لأنشطة المنظمة على درجة واحدة من الأهمية رغم أدوارها ومواقعها المختلفة، وأن تعمل كافة تلك الأنشطة بانسجام صمن مبدأ تكاملي للوصول إلى تحقيق الهدف الكلي للمنظمة".[2]

ولأنه ضمن مبادئ التنسيق أنه يبدأ منذ المراحل المبكرة لوضع الخطط، هذا بوجود أهداف منسقة، يمكن هذا من الانسجام بين الخطة العامة للمنظمة والخطط الجزئية للوحدات الإدارية المختلفة، وبين الخطط قريبة الأجل والخطط طويلة الأجل، فإن المخططات المحضرة بشكل كافي ومسبق مع العناية بالتفصيلات الضرورية لمقابلة متطلبات الخطة تكون مخططات منسقة، وبإصدار الأخيرة تضع الإدارة أساسا لتنسيق فعّال.

[1]– محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، مرجع سابق، ص.61.

[2]– صبحي العتيبي، **تطور الفكر والأنشطة الإدارية**، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص.159 .

وضمن ما يتحدد أيضا في إطار التخطيط السياسات والقواعد، والإجراءات، ويعتبرها Galbraithأنها من بين الوسائل الإدارية الرئيسية لتحقيق التنسيق.

السياسات: "هي إطار عام ومسار عريض يتحرك الفرد والجماعات ضمنه نحو تحقيق الأهداف، وهي مرشد وموجه للتفكير، وتسمح بقدر من الاجتهاد والتصرف والحدية للفرد المسؤول مباشرة عن التنفيذ".[1]أما بالنسبة للقواعد والإجراءات فهي تستند إلى السياسات وتكون أكثر تحديدا.

الإجراءات تصمم لإنجاز الكثير من العمل الروتيني التنسيقي بشكل آلي، وكثير من إجراءات العمل من شأنها أن تساعد على تنسيق جهود الوحدات المختلفة في المنظمة، فهذه الإجراءات توجه سلوك الأفراد والجماعات في إنجاز الأعمال والمهام الموكلة إليهم.[2]ولا تسمح الإجراءات للفرد إلا بقدر محدود من الحرية والاجتهاد والتصرف، إذ حينما يقوم الفرد باختيار إجراء ما من عدة بدائل يقوم بصورة آلية باستبعاد البدائل التي تعتبر خارج ما هو مقبول كسياسة للمنظمة. غير أن الإجراءات كوسيلة تنسيقية تصلح فقط إذا كانت الإجراءات قابلة للبرمجة والتخطيط، أما الأحداث والأنشطة غير القابلة للبرمجة أو الروتينية يتطلب تحقيق التكامل فيها بينها وسائل أخرى.

إذن، فالتخطيط الجيد في المنظمة يضع الأساس لتحقيق التنسيق، والعكس صحيح فمراعاة التنسيق في القيام بوظيفة التخطيط يضمن فعالية هذا الأخير، سيما وأن التخطيط هو الأساس الذي تبنى عليه بقية وظائف الإدارة.

2- التنظيم والتنسيق:

يعمل التنظيم على تحقيق الأهداف المحددة في التخطيط، ولأجل ذلك تتمثل أولى مراحل التنظيم في تحديد الوظائف والموظفين، والهيكل التنظيمي الذي يضم مجموع الوظائف والموظفين، "والهيكل التنظيمي هو الطريقة التي يتم بها تقسيم أنشطة المنظمة وتنظيمها وتنسيقها".[3] ويشير تعريف الهيكل التنظيمي إلى دوره التنسيقي.

[1]- محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، مرجع سابق، ص.58.

[2]- حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.230.

[3]- حسين محمود حريم، المرجع نفسه، ص.45.

يعد التنظيم الهرمي من بين أنواع التنظيم، وترجع فكرة الهرمية إلى هنري فايول، والذي اقترحه في شكل مبدأ عالمي بسيط متمثلا في الخط السلمي الذي يجب أن يكون وحيدا (رئيس، فرد)، حيث أن الرئيس يجب أن يكون تحت تصرفه على الأقل سبعة مرؤوسين، ويمارسون عملهم ضمن مجال محدد مسبقا، بالإضافة إلى كونه الوحيد القادر على إنهاء الخلافات والتناقضات. وكانت الرؤية الهرمية للبنية لا تزال ممارسة خلال سنوات الخمسينات، وتركت آثار عميقة إلى يومنا هذا، خاصة في مجال الصناعات الثقيلة والخدمة العمومية. كما تعتبر السلمية الخاصية الرئيسية للتنسيق المطبقة في أغلب المنظمات عن طريق الخطوط العمودية الكبرى المتأتية عن طريق التخصص الرئيسي. كما أن العلاقات العمودية رئيس– مرؤوس– مكملة بميكانيزمات تشجع وتحبذ العلاقات الأفقية مثل اللجان، وفرق أو مجموعات العمل التي تستدعي استخدام مؤقتين أو دائمين.[1]

وعلى غرار ما ذهب إلي هنري فايلول، يقول جاسم مجيد، "التنظيم الهرمي الذي يتم عن طريق تجميع السلطة والمسؤولية في القمة يجعل من مهمة القائد الإداري في التنسيق من الأمور المركزية".[2] و في نفس الإطار يقول سايمون "السلطة تكمن من تحقيق التنسيق بإخضاع قرارات الفرد وتصرفاته وسلوكه في العمل لقرارات الجماعة".[3] ومحمد رفيق الطيب يرى في السلطة أداة من أدوات التنسيق".[4]

إن التنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة في المنظمة تدخل في مسؤولية الرئيس الإداري، ويقول في هذا جاك دنكان: " التنسيق مسؤولية هامة للمديرين"،[5] إذ يقوم بتحقيق التنسيق بين الجهود المتخصصة وتحقيق التكامل بينهما، ويسبق التنسيق بين الوظائف التنسيق بين الأفراد، ويشكل الأساس له، وهذا ما ذهب إليه فقهاء الإدارة العامة إذ يقولون أن: "التنسيق بين الوظائف يسبق التنسيق بين الرجال".[6]

إن التنظيم الهرمي يكون ذا فعالية في المنظمات الصغيرة، أما بالنسبة للمنظمات الكبيرة يصبح الاعتماد على تركيز السلطة أمرا محدود الأهمية، وتظهر ضرورة تفويض السلطة. ويقول الكتاب الأوائل في ضرورة

---

[1]– Jean–Pierre Détrie et autre,**Straegor : politique général de l'entreprise**, 3eme édition, Dunod, Paris, 1997, p.p.255–256.

[2]– جاسم مجيد، **دراسات في الإدارة العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2000، ص.97.

[3]– حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.299.

[4]– محمد رفيق الطيب، مرجع سابق، ص.121.

[5]– جاك دنكان، مرجع سابق، ص.247.

[6]– سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.135.

التفويض الفعّال للسلطة: "التفويض الفعّال واحد من المعينات الأساسية على إدارة الوقت، لكن قليل من المديرين لديهم الوقت ليعلموا كل ما هو مطلوب منهم إنجازه".[1] كما أن كتاب الإدارة العامة في أمريكا يدعون إلى الأخذ بأسلوب التفويض تحقيقا لحسن سير العمل بالجهاز الإداري وكفايته، لكنهم يستثنون بعض الأمور ومن بينها إجراء التنسيق، بحيث يعتبرون المدير هو المسؤول الوحيد عن تنسيق العمل بين وحدات المنظمة وبين المنظمة ككل والمنظمات الأخرى... حتى يتم إنجاز الأهداف المرسومة بكفاءة.[2] وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الأهمية المعتبرة للتنسيق، واعتباره مسؤولية قيادية حتى في المنظمات التي لا تأخذ بالتنظيم الهرمي.

إذن، من أهم وسائل التنسيق حسن تنظيم الجهاز الإداري، ومن خلال تكامل الوظائف داخل المنظمة، بل وضع الوظائف المرتبطة منها في نفس الوحدة، ووضوح الأهداف واختصاصات كل وحدة إدارية، والعلاقات المتداخلة التي تربطها بمختلف الوحدات الأخرى، وممارسة كل فرد في التنظيم الوظيفة التي تتفق مع تخصصه. وهذا كله يمنع الازدواج في العمل، ويجعل من التنسيق مهمة سهلة ميسرة.في هذا الإطار يقول رونالدكواس: "التنظيم تقليديا طريقة نهائية لتنسيق نشاط الأفراد فهي تشكل بالضرورة أسلوب تنسيق".[3] كما يقول الطماوي أنه: "في الواقع لا يمكن الفصل بين التنسيق والتنظيم، فيما إذا تميزا من الناحية النظرية المجردة، إلا أنهما متلازمتان، لأن التنسيق يستلزم البدء أولا بالتنظيم.[4]فالعلاقة متبادلة بين التنسيق والتنظيم وفاعلية إحداهما تتوقف على الأخرى.

3- التوجيه والتنسيق:

التوجيه أو الدفع وظيفة محركة تسعى إلى تفعيل كافة الأنشطة والأفراد في المنظمة اتجاه تحقيق الأهداف المرسومة، ولإنجاح وظيفة التوجيه وتحقيق الأهداف لابد من وجود قيادة قعّالة. ويعتبر القادة الاداريون من أهم سبل التنسيق، وذلك من خلال المهام التي يقومون بها، ومنها:[5]

- إحاطة كافة الموظفين بالأهداف العامة للإدارات التي يعملون بها؛

---

[1]- جاك دنكان، المرجع نفسه، ص. ص. 267-268.

[2]- السيد عليوة، **تنمية المهارات الإدارية: سلسلة تنمية المهارات**، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2001، ص.43.

[3]-Bruno Jerrosson, **100 ans de Management : un siècle de Management à travers les écrits**, Dunod, Paris, 2000, p.103.

[4]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.225.

[5]- عبد الكريم أبو مصطفى، مرجع سابق، ص.224.

- تحقيق الانسجام والتوافق وتنمية العلاقات التي تم فيها العمل، وذلك بين مرؤوسهم مما يسهل من عملية التنسيق فيما بينهم؛
- التنسيق بين جهود وأنشطة أفراد الجماعة من خلال توجيهاته وتعليماته وإرشاداته للمرؤوسين وتعليمهم وتدريبهم على التعاون؛
- العمل على إزالة الخلافات بين المرؤوسين؛
- تنمية وتوفير الأفراد ذوي المهارة والكفاية من خلال تحقيق الرضا بين العاملين عن المهام التي يتولونها؛
- التأكد من أن العمل يسير وفق الخطة المرسومة له، هذه الخطة التي روعي فيها التنسيق بين أنشطة مختلف الوحدات الإدارية.

وإن من ضمن أهم ما يحتاجه القائد الإداري لقيامه بمهامه سيما بالتنسيق الاتصال، وقد عبر عن ذلك أحد الكتاب بقوله: "الاتصال هو مفتاح التنسيق الفعّال".[1] كما أن هناك إجماع من علماء التنظيم والإدارة على أن الاتصال داخل المنظمة من أهم الوسائل لتحقيق التنسيق. وأن الاتصال الشخصي من أهم الاتصالات التي تؤدي إلى التنسيق المطلوب، حيث يتيح الفرصة لتبادل الرأي والمعلومات.[2]

والاتصالات لا يجب أن تقتصر على الأوامر والتوجيهات والقرارات والسياسات من أعلى إلى أسفل، بل يجب أن يسمح وبقدر أكبر للأفراد الاتصال برؤسائهم لما في ذلك من فوائد كثيرة منها شعور الأفراد بمشاركتهم، وسيما المديرين من خلال احاطتهم علما بمدى تفهم المرؤوسين للسياسات والخطط والتوجيهات التي صدرت إليهم. والاتصال بهذا يساعد على تحقيق التنسيق الفعّال بين الأنشطة والوحدات المختلفة، وبين الأفراد في التنظيم.

وإضافة إلى ما سبق، فإن وجود نظام كفء وفعّال للحوافز يعد على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة للفرد وللمنظمة ككل؛ فهو يساعد على تنمية روح التعاون والمشاركة بين الأفراد.[3]

وعليه، توافر قيادة فعّالة، وكذا نظام اتصال شامل، وحوافز كافية يمكن كل عضو من أعضاء الجهاز الإداري إدراك حدود عمله، ومقتضيات ذلك العمل، وتوافرت لديه الرغبة الصادقة في التعاون، فقلما يجد

[1]– حسين محمود حريم، مرجع سابق،ص.221.

[2]– عبد الكريم أبو مصطفى، مرجع سابق، ص.223.

[3]– أحمد محمد غنيم، **الإدارة العامة**، دون دار النشر، مصر، 2000، ص.121.

الرئيس الإداري حاجة إلى التنسيق إلا لمواجهة ظروف خارجية أو طارئة؛ لأن الأفراد والجماعات المدركة للحاجة إلى التنسيق، يتمكنون من إيجاد طرق أو وسائل وبشكل طوعي لتنسيق جهودها مع جهود الآخرين في المنظمة، وبذلك يتحقق التنسيق الطوعي. وللتأكد من تحقيق التنسيق من خلال ما سبق لابد من الرقابة.

4- الرقابة والتنسيق:

إن الرقابة هي الوظيفة التي يمكن من خلالها التأكد من أن ما تم إنجازه أو ما يتم من أعمال مطابق لما يراد إتمامه. الرقابة تعمل على التأكد من توجه كل المجهودات نحو تحقيق الأهداف، وهي بذلك تعد ذات أهمية لكل وظائف الإدارة والتنسيق. "وإذا كان التنسيق هو الأداة الفعّالة التي تحقق المزيج والخليط الفعّال؛ فالرقابة هي طريق تحليل واختيار هذا المزيج بقصد تقييمه".[1]

وإن العلاقة متبادلة بين الرقابة والتنسيق، الرقابة تمكن من التأكد من مدى تحقيق التنسيق، والتنسيق أداة مهمة للنشاط أو الوظيفة الرقابية تظهر أهميتها في كل مراحل الرقابة على حد قول رالف دافيس: "التنسيق مرحلة حيوية من الرقابة"[2]. الرقابة ذات أهمية كبيرة للتنسيق، ويمكن تلخيص ذلك فيما يلي:[3]

- عن طريق الرقابة يتحقق المدير أن التنسيق يعمل على رفع الازدواج؛
- تمكن الرقابة من الإحاطة بالمدى المثالي (نطاق الإشراف)، والذي يمكن فيه لرئيس إداري معين أن يراقب وأن ينسق بين جهود من يتعاونون معه؛[4]
- توضح الرقابة الدرجة التي وصلت إليها عملية التوفيق بين الجهود؛
- الرقابة تبين مدى فعّالية وسائل التنسيق المطبقة؛
- تكشف الرقابة المعوقات التي تحول دون تحقيق التنسيق الفعّال بين مختلف الأنشطة التي تؤديها إدارات وأقسام المنظمة، والعمل على إزالة تلك المعوقات؛
- الرقابة تقدم الكثير من المعلومات التي في ضوئها يتحقق المزيد من التنسيق.

وعليه، التخطيط الجيد في كل مراحله، وحسن تنظيم الجهاز الإداري، وتوافر أركان التوجيه من قيادة فعّالة وحوافز كافية توفق بين جهد كل فرد من أفراد التنظيم.

---

[1]- محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص.224.

[2]- حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.216.

[3]- عبد الغني عبد الله بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص.350.

[4]- طارق المجذوب، مرجع سابق، ص.516.

بالإضافة إلى رقابة فعّالة تبين أن كل ما سبق وما يتم من جهود تنسيقية مطابقة لما يراد إتمامه. إن توافر الصفات السابقة في كل وظيفة إدارية يجعل منها أدوات تنسيقية، وهي بذلك أشمل من الوسائل الإدارية الرئيسية حسب Galbraith.

ورغم أهمية الوظائف الإدارية في تحقيق التنسيق، لكن هذه الوسائل الإدارية تصلح للمنظمات التي يغلب على نشاطها وأعمالها الطابع الروتيني المتكرر؛ والتي تتصف أعمالها بالثبات والاستقرار، وبالتالي يمكن برمجتها، حيث تكون متطلبات التنسيق في هذه الحالة متواضعة".[1] وعلى أساس ذلك قدم GALBRAITH استراتيجيات تصميم المنظمة (تعديل وتغيير تصميم المنظمة) للمنظمات التي تتصف أعمالها وأنشطتها بالتعقيد والتغيير المستمر، وتواجه مواقف وحالات طارئة استثنائية ومتكررة، أو استخدام تقنيات جديدة. وهناك منهجين يمكن اتباعهما في إطار استراتيجيات تصميم المنظمة على حسب طبيعة نشاطها وظروفها، المنهج الأول زيادة إمكانيات المنظمة للتنسيق، والمنهج الثاني تقليص الحاجة للتنسيق، ويمكن توضيحها كما يلي:[2]

ثانيا: منهج زيادة إمكانيات المنظمة للتنسيق

إن المقصود بزيادة إمكانيات المنظمة للتنسيق زيادة قدرة المنظمة على معالجة البيانات إذ مع استمرار نمو المنظمة وتوسعها تزيد حاجتها من المعلومات لتحقيق أهدافها، وهكذا يجب زيادة إمكانات التنسيق لتتمكن المنظمة من التعامل بفعالية مع كل موقف أو حالة استثنائية، وتستطيع المنظمة تحقيق ذلك من خلال:

1- توسيع المعلومات الرأسية:

وتتمثل هذه الاستراتيجية في تطوير نظم المعلومات وبنوك المعلومات، وكذا تطوير وتوسيع قواعد المعلومات المتوافرة، وضمان توصيلها إلى المستويات الإدارية المختلفة لأغراض التخطيط والتنسيق والرقابة. "المعلومة أصبحت أصلا معنويا، وموردا استراتيجيا يدعم اتخاذ القرار في ظل التحولات البيئية، كما تساهم في التنسيق الداخلي والخارجي للمنظمة".[3]

---

[1]- حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.235.

[2]- حسين محمود حريم، المرجع السابق، ص.ص.235-243.

[3]-Ahmed Benfour, **Management de ressource immatériel**, Dunod, Paris, 1995, p.57.

وعليه، زيادة أعباء المستويات الإدارية خاصة التي بيدها سلطة اتخاذ القرارات يقتضي زيادة وتوسيع قنوات توصيل المعلومات، ويستلزم في هذه الحالة الاستثمار في الموارد التي تزيد من قدرتها المعلوماتية وتوصيلها، مثل استخدام الأجهزة الإلكترونية المتطورة، وتعيين الأخصائيين والمساعدين، وغير ذلك.

2- إنشاء علاقات أفقية:

تقوم هذه الاستراتيجية على استخدام عمليات اتخاذ القرارات المشتركة، وتسمح بتبادل المعلومات وإجراء الاتصالات بين العاملين في الوحدات المختلفة، وتنتقل عملية اتخاذ القرارات إلى المستويات الإدارية التي تتواجد فيها الحاجة للمعلومات دون تكوين وحدات مستقلة، ويمكن أن يتم إنشاء العلاقات الأفقية بعدة طرق، وهي فيما يلي مرتبة حسب حاجة المنظمة للتنسيق.

- الاتصال المباشر، يمكن المسؤولين من مواجهة وحل المشاكل المشتركة، ودون الحاجة إلى إحالة الأمر إلى المستويات الإدارية العليا؛
- دور ضابط (مكتب الارتباط)، فبزيادة حجم الاتصالات بين وحدتين، ولتسهيل الاتصالات بينهما يتم استحداث وظيفة أو مكتب لمعالجة هذه الاتصالات؛
- فرق العمل المؤقتة، في حالة حدوث مشاكل أو مواقف استثنائية وذات علاقة بعدة وحدات تنظيمية، تقوم المنظمة بإنشاء فرق عمل مؤقتة تضم ممثلي جميع الوحدات المتأثرة بالمشكلة أو الحالة؛
- اللجان (فرق العمل الدائمة)، سبق بحث اللجان، ويمكن الاختصار وقول أن القرارات المشتركة أو الجماعية والتي تتم بصورة دائمة ضمن عمليات اتخاذ القرارات تتطلب ضرورة إنشاء مجموعات عمل دائمة يطلق عليها فرق عمل أو لجان في مختلف المستويات (إدارة عليا، إدارة وسطى، أم دنيا)، تتحقق فيها شروط ومتطلبات، تجعل في الإمكان جعل اللجان من أكثر الوسائل التنسيقية فاعلية، وأداة لتحقيق التعاون المستثمر البناء فيما بين مختلف الأفراد والوحدات التنظيمية وغيرها؛
- إنشاء دور مدير البرنامج، يتم إنشاء هذا الدور حينما تكون سلعة أو خدمة منظمة ما تتعلق بأعمال عدة وحدات، ويتطلب التنسيق والاهتمام بها من شخص واحد ليس ضمن الوحدات المختلفة، ليقوم بالتنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية الرئيسية في المنظمة، والتعامل مع جهات أخرى خارج المنظمة. ولتحقيق مهامها لابد أن يمتلك سلطة كافية تستند أساسا إلى خبرته وكفاءته الشخصية؛
- دور مدير همزة الوصل، بخلاف السابق، يستمد هذا المدير سلطته الرسمية وقوته في التأثير على الآخرين من وظيفته، وليس اعتمادا على خبرته وكفاءته الشخصية. يمارس مدير همزة الوصل

التأثير على أفراد غير تابعين به ولا تربطه بهم علاقة الرئيس –المرؤوس، ومثاله مدير الموارد البشرية؛

- المصفوفة التنظيمية، وأخيرا يمكن استخدام المصفوفة التنظيمية وعلاقات سلطة مزدوجة، فقد تقضي ظروف المنظمة في مرحلة ما أن يتبع موظف معين رئيسين في آن واحد، أحدهما الرئيس الإداري ويمارس سلطة تنفيذية تستند إلى علاقة الرئيس–المرؤوس، ويستند الآخر أي المشرف الفني إلى سلطة وظيفية أو سلطة الخبرة والمقدرة الفنية. وهذا النوع من التنظيم يحقق توازن القوة بين هاتين العلاقتين من السلطة (علاقة السلطة التنفيذية و علاقة السلطة الاستشارية).

ثالثا: منهج تقليص الحالات والمواقف الاستثنائية

إن تقليص الحالات والمواقف الاستثنائية التي تحال للرئيس أو السلطة الأعلى، وذلك انطلاقا من فرضية عدم قدرة المنظمة على معالجة الأحداث غير الروتينية وغير المبرمجة والتي يصعب توقعها، وتحتاج أكبر جهد في الاتصالات. ويمكن للمنظمة اتباع أحد الأسلوبين التاليين:

1- تخصيص موارد زائدة (راكدة):

في هذا الأسلوب تقوم المنظمة باستخدام موارد إضافية لتقليص التفاعلات بين الوحدات، إذ يمكن للمنظمة التعديل في الأهداف والخطط بتمديد فترة إنجازها إلى درجة تصبح فيها الحالات والمواقف الاستثنائية ضمن قدرة المنظمة على التعامل معها. وبالمثل يمكن زيادة الميزانية المقدرة، أو زيادة المخزون وغيرها. ولكن يترتب على هذه الاستراتيجية زيادة في التكاليف، وبالتالي اختيارها يتوقف على تكلفتها بالمقارنة مع تكلفة غيرها.

2- تكوين وحدات مستقلة بذاتها:

في هذه الاستراتيجية يقلص من حالات التفاعل بين الوحدات المختلفة عن طريق إعطاء كل وحدة الموارد التي تمكنها من أداء جميع جوانب العمل الضرورية داخليا، فبدلا من إنشاء إدارة للهندسة ويطلب من مهندسيها تقديم خدماتهم لعدة وحدات في آن واحد، ويترتب على ذلك مشكلة في تنسيق جهودهم ووقتهم، يخصص لكل وحدة إدارية مهندسوها الذين يكرسون كل جهودهم لها، وتزول مشكلة جهد ووقت المهندسين بين الوحدات المختلفة. لكن هذه الاستراتيجية تسبب فقدان التخصص في الموارد، وفي المثال السابق حرمت المنظمة من مزايا الاستفادة من أخصائي برامج حاسوبية، ولو كان الأمر يتعلق بمعدات أو آلات فستكون الخسارة عبارة عن حرمان المنظمة من مزايا خفض التكلفة، كما أن المهندس

المتفرغ حيث متطلبات العمل لا تشغل إلا جزءا محدودا من جهده ووقته، وبالتالي لا تقوم بتوفيره. كما أنه لا توجد في أي منظمة مجموعات وحدات مستقلة كليا عن المنظمة، وإلا لما كانت جزءا من المنظمة.

وما يمكن استنتاجه من خلال مناهج Galbraith لتحقيق التنسيق أنها من خلال الوسائل الإدارية الرئيسية تعمل المنظمة على توفير المعلومات ومعالجتها وتسهيل وصولها إلى مختلف الأطراف التي تقوم بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة. فالمعلومات هي الأساس للقيام بالوظائف الإدارية، ومن ثم تحقيق التنسيق. أما بالنسبة لاستراتيجيات تصميم المنظمة (زيادة إمكانيات التنسيق، تقليص الحاجة للتنسيق) تناسب المنظمات التي تتصف أعمالها وأنشطتها بالتعقيد والتغيير المستمر، وتواجه مواقف وحالات طارئة واستثنائية متكررة. بالنسبة لزيادة إمكانيات التنسيق هي الأخرى تحتاج إلى تفعيل نظام المعلومات على مستوى رأسي وأفقي. وبالنسبة لتقليص الحاجة للتنسيق عن طريق تخفيض مستويات ومعايير الأداء، وخلق مجموعات تنظيمية صغيرة مستقلة، وعن طريقها يمكن تقليص احتمال حدوث مواقف أو حالات استثنائية، ولو حدث الأخير فإن العوامل التي يجب أن تؤخذ في الحسبان قد انخفضت.

المطلب الثالث: استراتيجيات Mintzberg لتحقيق التنسيق

يقول منتزبرغ أن الاستراتيجيات المستخدمة في تنسيق العمل، ما هي إلا الغراء الذي يمسك بالمنظمة معا. ويستطرد ويضيف ثلاثة أنماط أو أساليب من هذه المادة اللاّصقة، وهي كما يلي:[1]

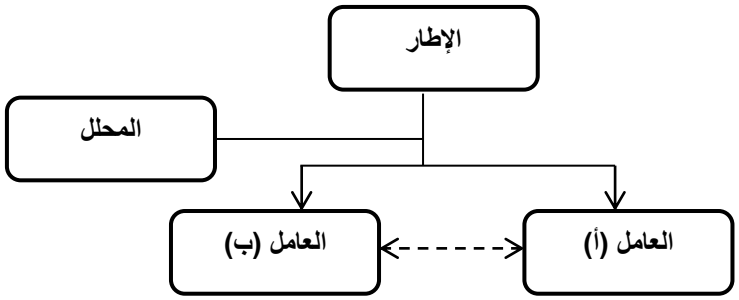
أولا: استراتيجية الملاءمة المباشرة (المتبادلة)

الملائمة المباشرة تندرج ضمن التنسيق التطوعي، يتحقق التنسيق في إطار الملاءمة المباشرة من خلال عمليات الاتصال الأفقي بين الأفراد (الاتصال غير الرسمي)، وفي ظله تفوض حرية التصرف وصلاحيات صنع القرار لجماعات العمل، حيث يقومون بتوجيه بعضهم البعض، وباتخاذ القرارات الجماعية ما لزم الأمر واقتضت الظروف. ويوضح الشكل التالي ذلك.

[1]– كول بليس جراهام–الابن و استيفن دبليو هاير، **إدارة المنشآت العامة**، ترجمة اللواء عبد الكريم، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1996، ص.ص.115–117.

مدحت عزمي الديب، مرجع سابق، ص. ص. 53–61.

الشكل رقم(13):استراتيجية الملاءمة المباشرة (المتبادلة)

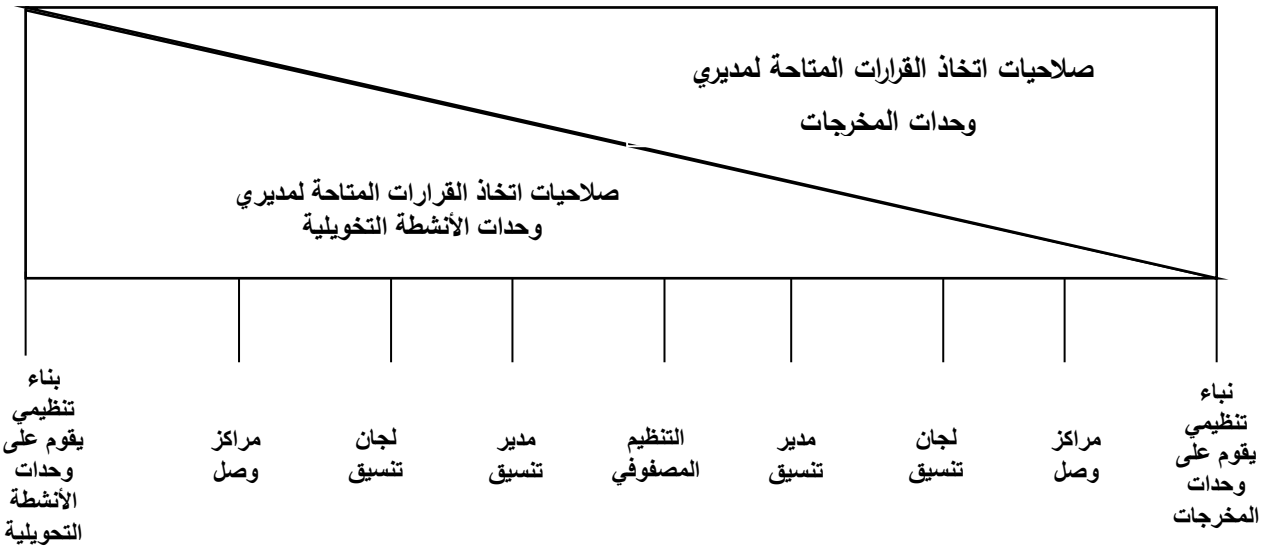


المصدر: عبد الرزاق بن حبيب، **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص.70.

إن هذه الاستراتيجية شائعة الاستخدام في نمطين نقيضين من المنظمات، فالاعتماد عليه شبه كامل في المنظمة البسيطة ذات الحجم الصغير، كما أنه البديل الوحيد المتاح أمام المنظمة الكبيرة والتي تتصف أنشطتها وعملياتها بالتعقد وعدم الاستقرار. يعتمد تحقيق التنسيق باستخدام الملاءمة المباشرة أساسا على قدرة الأفراد الشخصية ورغبتهم الذاتية في التوصل إلى أساليب وتدابير مختلفة يمكن بمقتضاها توحيد جهودهم وتكامل أنشطتهم وصولا لتحقيق أهداف المنظمة. ويترتب على ذلك ضرورة تعرف كافة الأفراد بهذه الأهداف وسبل تحقيقها، وأيضا إدراكهم ووعيهم لما يمارسونه من أدوار، بالإضافة إلى إلمامهم التام بجميع المعلومات حول ما تواجهه المنظمة من مواقف وظروف على المستوى الداخلي والخارجي.

ويشير فحص التراث النظري ونتائج البحوث التجريبية في ميدان نظرية التنظيم إلى وجود العديد من الوسائل التي يمكن بمقتضاها تحقيق الملاءمة المباشرة والتي اصطلح على تسميتها بأساليب الوصل أو أدوات الربط التنظيمي، غير من أكثر هذه المحاولات احكاما هي تلك التي قدمها Galbraith–جالبريث– ، وقد سبق بحثها، وهي: الاتصال المباشر، مكتب الارتباط، فرق العمل المؤقتة، اللجان، إنشاء دور مدير البرنامج، دور مدير همزة الوصل، المصفوفة التنظيمية. ويمكن توضيح ذلك في الشكل التالي:

الشكل رقم (14): أساليب تحقيق الملائمة المباشرة



المصدر: مدحت عزمي الديب ،**التنسيق والتكامل الداخلي في المنظمة**، مجلة الإدارة العامة، العدد43، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية ، 1984، ص.52

من خلال الشكل يتضح أن أساليب تحقيق الملائمة المباشرة مرتبة حسب درجة تدخل كل أسلوب منها في اختصاصات وصلاحيات الوحدات التنظيمية التي يتم التنسيق بينهما، ففي الطرفين يوجد مركز الوصل والذي يمثل أقل الأساليب سحبا لسلطات الوحدات، وفي الطرف الآخر يوجد التنظيم المصفوفي باعتباره أكثر الأدوات تقليصا لحريتها، بينما يتوسط هذين النقيضين جماعات التنسيق ومدير التنسيق. ونظرا لتسمية أساليب الملائمة المباشرة في الشكل بمصطلحات مختلفة وتداخلها عما سبق بحثه، سيتم توضيح هذه الأساليب حسب الشكل كما يلي:[1]

1- مركز الوصل:

يعتبر مركز الوصل للمعلومات والبيانات التي تحتاجها الوحدات التنظيمية التي يتم التنسيق بين أعمالها، ويقع في مفترق طرق قنوات الاتصال، وإن كان لا يتمتع بسلطة رسمية، فهو يستمد صلاحياته من خلال ما يحوزه من معلومات متخصصة. وهو ما يشير إلى مكتب الارتباط.

[1]- مدحت عزمي الديب، مرجع سابق، ص.ص. 55-58.

2- لجان التنسيق:

تتكون اللجنة التنسيقية من مجموعة من الأفراد الذين يمثلون وحدات تنظيمية مختلفة، يجتمعون معا لحل ما يواجههم من مشاكل مشتركة، وقد تكون اللجنة مؤقتة (فرق العمل المؤقتة) تنشأ لمعالجة قضية بالذات أو لأداء مهمة معينة وتنتهي بإنجازها مثل لجنة تقييم الوظائف، وقد تكون دائمة (فرق العمل الدائمة) حيث تجتمع بصفة دورية ومنتظمة حين تكون هناك حاجة للاتصال المكثف والمستمر كمجلس الإدارة أو لجنة متابعة وتقييم الأداء.

3- مدير التنسيق:

يتم الاستعانة بمدير التنسيق-الذي يتمتع بسلطة رسمية- حين تكون الحاجة لتوحد الجهود تفوق ما يمكن الحصول عليه من خلال مركز الوصل أو لجان التنسيق. وفي ظل هذا البديل يتم تفويض بعض الصلاحيات لفرد (مدير البرنامج) فيما يتعلق بتصرفات أو قرارات معينة تختص بعلاقة بعض الوحدات التنظيمية ببعضها. وإذا امتدت سلطة مدير التنسيق لتشمل الأفراد العاملين بكل وحدة منها (مدير همزة الوصل). ومثال ذلك مدير الموزانة، حيث يجب الحصول على مصادقته فيما يتعلق بما تقوم به الوحدات التنظيمية من تصرفات مالية، قد تكون صلاحياته قاصرة على إقرار هذه التصرفات وإجازتها، وقد تمتد لتتضمن فحص المستندات وتقييم المعلومات، بل والقيام بدراسات مسبقة للتأكد من سلامة التصرف المطلوب إجازته وإقراره.

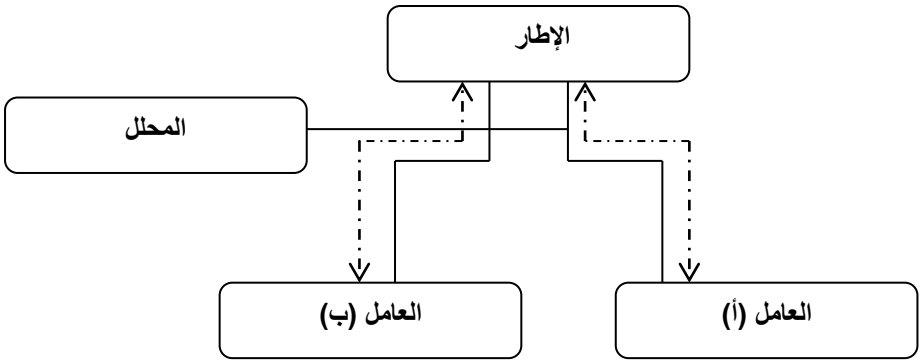
4- التنظيم المصفوفي (المصفوفة التنظيمية):

يتم تصنيف أسس تجميع الأنشطة وتكوين الوحدات التنظيمية في إطار مجموعتين رئيسيتين ومتمايزتين هما معايير المخرجات ومعايير الأنشطة التحويلية. ولغرض احتواء كافة علاقات الاعتماد المشترك التي يمكن أن تتواجد بالمنظمة، فعادة ما تستعين الأخيرة بأكثر من معيار منها، وهو ما يعرف بالتنظيم المصفوفي، والذي في ظله يتم خلق كيانين تنظيميين متوازيين، وتتعدد فيه مصادر التوجيه.إن الأخذ بالتنظيم المصفوفي كبديل تنسيقي يحقق جماعية السلطة، حيث يشترك كافة القائمين على الوحدات التنظيمية بالتساوي في مسؤولية صنع القرارات، وأيضا تحمل الآثار الناتجة عنها، بصرف النظر عن المعيار المستخدم في تكوين هذه الوحدات. التنظيم المصفوفي بهذا المعنى يخلق نوعا من التوازن في القوى طالما يقلص من صلاحيات كل منها لصالح الأخرى.

ثانيا: استراتيجية الإشراف والتوجيه المباشر

تندرج هذه الاستراتيجية في إطار التنسيق الجبري. ويعد الإشراف والتوجيه المباشر واحدا من أبرز أشكال الضبط التنظيمي، حيث يمثل وسيلة تسعى المنظمة بمقتضاها إلى تدعيم توازنها وتحقيق تكامل أجزائها، طالما كانت ممارسته تضمن لها امتثال الأفراد، و إلى جانب النظام والانتظام فيما تؤديه من أنشطة وما تقوم به من أعمال. وعندما تستعين المنظمة بالإشراف والتوجيه المباشر كأسلوب تنسيقي، فإنها تعمل على إخضاع العمل لسيطرة فرد واحد يشرف ويوجه ويتابع أداء الأفراد بصفة مستمرة، وذلك عن طريق ما يحوزه من سلطات وصلاحيات كما يتضح من الشكل التالي:

الشكل رقم (15): استراتيجية الإشراف والتوجيه المباشرة



المصدر: عبد الرزاق بن حبيب، **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص.71.

غير أن الاعتماد على الإشراف والتوجيه المباشر يتطلب دراسة للوظيفة وللسياق التنظيمي الذي يمارس فيه، فاستخدامه يقتصر على المنظمات التي تتمتع بقدر كبير من التخصص وتقسيم العمل، وحين تتوزع الأدوار على الأفراد بصورة دقيقة ومحددة تحديدا قاطعا. وعلى الرغم من أن هذه الاستراتيجية تستخدم عندما تكون قدرات المرؤوسين محدودة، إلا أنه في مقابل ذلك يتطلب ارتفاعا في قدرات الرئيس، باعتبار ما يقع على عاتقه رسم التصرفات المتعلقة بمراحل الأداء، واتخذا القرارات بشأنها، والقيام بتعديلها وفقا لمختلف الظروف التي يواجهها.[1]

[1]– محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، مرجع سابق، ص.53.

ثالثا: استراتيجية البرمجة والتنميط

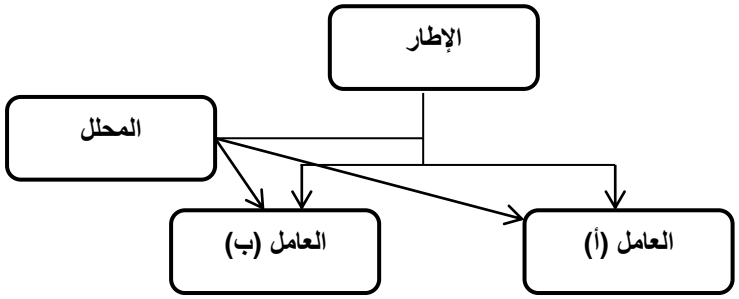
تندرج هذه الاستراتيجية في إطار التنسيق الجبري، يتم الاعتماد على أسلوب البرمجة والتنميط من خلال التنسيق بصفة مسبقة، وذلك خلافا للملاءمة المباشرة وأيضا الإشراف والتوجيه المباشر حيث يتم توحد الجهود وتكامل الأنشطة في ظل الأسلوبين الأخيرين أثناء الأداء وليس قبله. إن الاعتماد على البرمجة والتنميط يسود في الحالات التي تكون فيها ظروف الأداء مستقرة، وحين لا تواجه المنظمة بتقلبات في المواقف التي تتعلق بجوانب النشاط المختلفة، حيث يمكن التنسيق بين الأعمال استعانة بالقواعد الموضوعة والمقررة سلفا. ويترتب على هذا الأسلوب في تحقيق التنسيق أن تنخفض الحاجة للاتصال الأفقي بين الأعمال التي تقع على مسار الأداء، نظرا لأن علاقات الاعتماد والتأثير بين هذه الأعمال قد تم تقنينه وضبطه، وبالتالي تصبح معظم القرارات الواجب اتخاذها متكررة وروتينية إلى مدى بعيد.[1]

ويمكن التمييز بين ثلاثة مستويات من البرمجة والتنميط هي: برمجة وتنميط أنشطة الأداء، برمجة وتنميط المخرجات، برمجة وتنميط المهارات والمعلومات ويمكن عرض كل منها فيما يلي:[2]

1- برمجة وتنميط أنشطة الأداء:

يتحقق التنسيق وفقا لهذا الأسلوب من خلال إخضاع محتوى العمل ومساره لقواعد وأساليب نمطية تمثل مجموعة الإجراءات التي ينبغي على القائمين بمهام الأداء الاسترشاد بها حين قيامهم بأنشطتهم. وغالبا ما تأخذ هذه القواعد والأساليب صورة رسمية، كما يكون لها طابع العمومية والنمطية، بمعنى ضرورة تطبيقها على كل الحالات والمواقف ذات الطبيعة المتماثلة. ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (16): برمجة وتنميط أنشطة الأداء



المصدر: عبد الرزاق بن حبيب، **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص.71

[1]- محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، مرجع سابق، ص.54.

[2]- مدحت عزمي الديب، مرجع سابق، ص. ص. 60-61.

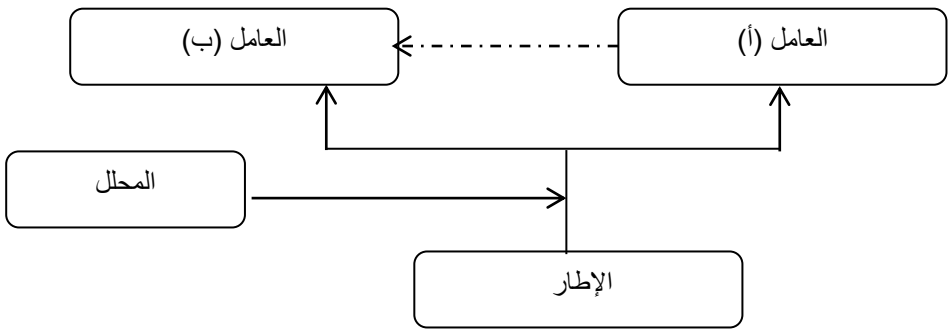
وعليه، تعتبر برمجة وتنميط الأداء من أسهل ما يمكن القيام حينما تكون الأعمال متكررة، والتي يمكن فيها توصيف المهام حتى أدق التفاصيل، وهذا الأمر يرتبط بالتنظيم الذي يأخذ بالعلاقات التجميعية، وهي أقل تعقيدا ولا توجد صلات تفاعلية بين الأعمال التي تشملها، يأخذ بهذا الأسلوب في الإدارات الحكومية؛ مثلا قد يعمل مفتشوا المباني بمقتضى قواعد تحدد مدة تفتيشهم بـ 15 دقيقة، وتدلهم بوضوح كامل على أي من البود يجب مراجعتها وأيها يمكن تجاهله.

وللتوضيح فإن برمجة وتنميط أنشطة الأداء شأنها شأن الإشراف والتوجيه المباشر (من حيث سحب حريات التصرف وصلاحيات صنع القرار من الأفراد)، ففي الأخيرة يستأثر الرئيس بكافة سلطات المستويات الأدنى منها، ومن ثم فهي مركزية شخصية، طالما تضمنت تدخلا مباشرا ومستمرا من قبل المركز في تصرف الوحدات والوظائف التابعة. أما برمجة وتنميط أنشطة الأداء فإن تقنين مسار الأداء يتم من خلال وضع قواعد وضوابط تفصيلية، ومن ثم فهي مركزية لائحية، طالما كانت هذه القواعد محددة للتصرفات الواجب القيام بها، وبما يعنيه ذلك من تجريد لحرية صنع القرارات.

2- برمجة وتنميط المخرجات:

في هذا النمط يمكن تحقيق التنسيق من خلال التحديد الدقيق لمعايير ومواصفات السلعة أو الخدمة التي تقدمها المنظمة. في ظل برمجة وتنميط المخرجات يتم إلزام الأفراد بمواصفات محددة سلفا، وإن كانت تترك لهم الحرية في ترجمة هذه المواصفات إلى مؤشرات عملية، وفي اختيار الطرق والأساليب والإجراءات المؤدية إليها. ويمكن توضيح هذا النمط في الشكل التالي:

الشكل رقم(17): برمجة وتنميط المخرجات



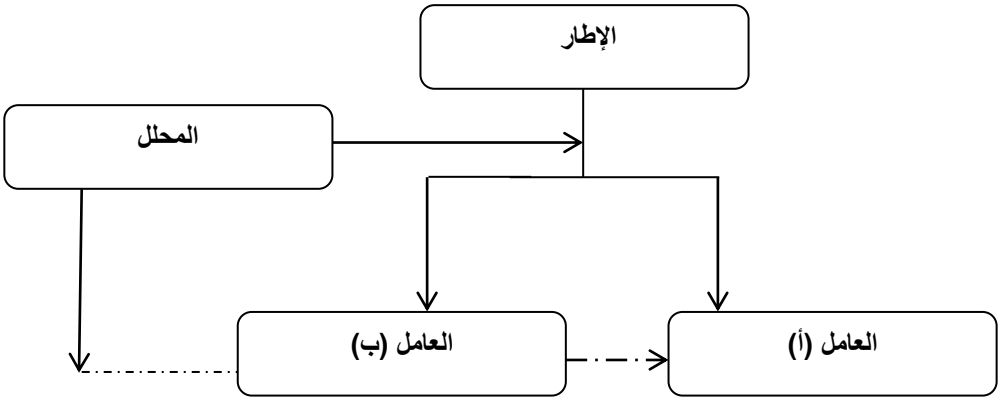
المصدر: عبد الرزاق بن حبيب، **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص.72.

وعليه، في هذا النمط يتم تحديد نتائج العمل، ولا يهم المسؤول معرفة الكيفية المتبعة للوصول إلى تحقيق ذلك. وعلى سبيل المثال أحد مكاتب العلاقات الحكومية المتبادلة مسؤول عن الحصول على مبالغ محددة من أموال المنح كل عام، ويكون القادة السياسيون غير مهتمين بكيفية تحقيق هذه الغايات المنشودة فيما عدا إصرارهم على عدم خرق أية قوانين أو قواعد، كما هم مهتمون بكونها تحققت بالفعل. وعلى الرغم مما قد يحمله هذا الأسلوب التنسيقي ظاهريا من حريات وصلاحيات واسعة للأفراد، إلا أن المساءلة والمحاسبة تتم عن كمية أو مواصفات المخرجات، وإن غياب المعايير الإجرائية لا يعني أو يتضمن انتفاء التقييم، فلا يزال الفرد يسأل في النهاية عن نتائج وآثار مختلف ما قام به من اختيارات.

3- برمجة وتنميط المهارات:

حين يتعذر استخدام برمجة وتنميط المخرجات أو أنشطة الأداء، فإن المنظمة قد تسعى لتحقيق التنسيق من خلال برمجة المهارات والمعلومات، والتي تتحقق بالتوصيف الدقيق والواضح لنوعية التدريب اللازمة لأداء مهام العمل، وفي ظل هذا النمط التنسيقي تتزايد ثقة الرئيس في المستوى الأدائي للأفراد نتيجة لقيامه بتدريبهم وتنمية مهاراتهم بنفسه بصفة مسبقة، أو بناء على اشتراكه في تصميم برامج التدريب التي يعتبر اجتيازها بنجاح شرطا أساسيا للالتحاق بالوظائف المعنية. ويمكن توضيح هذا النمط في الشكل التالي:

الشكل رقم (18): برمجة وتنميط المهارات



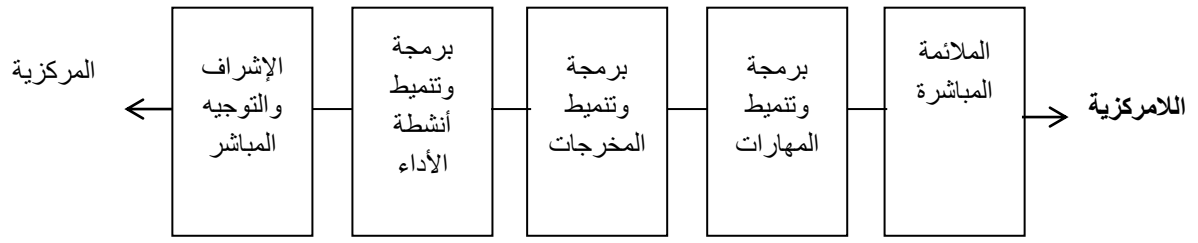
المصدر: عبد الرزاق بن حبيب، **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص.73.

وعليه، حسب هذا النمط فإنه بمجرد تدريب العامل وحصوله على الخبرة الكافية يحدث التنسيق بطريقة طبيعية، ويتزايد عدد المهن التي تتطور إلى الاحتراف، و يصبح التنسيق بواسطة برمجة تنميط

المهارات أكثر شيوعا عند استخدام المحترفين حيث لا تحتاج المنظمة عامة إلى تدريب العمال، فهم يحضرون تدريبهم معهم والذي اكتسبوه من سنوات التعلم، ومن اختلاطهم بمحترفين آخرين، مثلا أعضاء هيئة التدريس في كليات الجامعات المختلفة، فيما يختص بالتدريس ونظام وضع الدرجات ومتطلبات النشر، الجامعة تتوقع أداء العمل بكفاءة ونوعية وبقليل من الاحتياج للتدخل الخارجي أو آليات التنسيق الأخرى.

ومن خلال بحث استراتيجيات مينتزبرغ أنها تشكل بدائل تنسيقية للمنظمة حسب طبيعة نشاطها وتنظيمها بعلاقاته المختلفة (التجميعية، التتابعية، التبادلية)."البدائل التنسيقية لا يعني أنها مانعة من التبادل، أو متنافية شاملة، فعادة ما تستعين المنظمة بأكثر من بديل منها في ذات الوقت، وإن كان الإشراف والتوجيه المباشر وأيضا الملاءمة المباشرة يمثلان حد أدنى لا غنى عنه، بصرف النظر عن درجة اعتماد المنظمة على البرمجة والتنميط بأشكالها المختلفة. والمستويات التنسيقية تتفاوت فيما يتعلق بصلاحيات التصرف وصنع القرارات المتاحة لأفراد جماعة العمل، فبينما تعتبر الملاءمة المباشرة أوفر البدائل لا مركزية، نجد أن الإشراف والتوجيه المباشر أكثر مركزية، في حين تقع مختلف أساليب البرمجة والتنميط بين هذين القطبين".[1]ويمكن تصوير هذا المفهوم في الشكل التالي:

الشكل رقم (19): مستويات أنماط التنسيق



المصدر: محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2006، ص.47.

وما يمكن استخلاصه من خلال بحث استراتيجيات مينتزبرغ أنها تؤكد أن تحقيق التنسيق يتوقف على القيام بوظائف إدارية.

[1]– مدحت عزمي الديب، مرجع سابق، ص.ص. 53–54.

بالإضافة إلى الاستراتيجيات السابقة لتحقيق التنسيق يمكن أن تلجأ المنظمة إلى استراتيجيات مختلفة عما سبق، وهي أن تحاول التأثير على القوى والمؤثرات البيئية والتقليل من احتمالات نشوء مواقف وحالات استثنائية، وذلك بدلا من إجراء تغييرات البيئية والتقليل من احتمالات نشوء مواقف وحالات استثنائية، وذلك بدلا من إجراء تغييرات أو تعديلات في المنظمة استجابة لهذه المواقف والحالات، مثلا القرارات الاستراتيجية وعقود طويلة الأمد، وعقد اتفاقات وتحالفات مع منظمات أخرى وغير ذلك. وبطبيعة الحال يترتب على هذه البدائل تكاليف مالية يجب أن تقارن بتكاليف الاستراتيجيات الأخرى.[1]

المطلب الرابع: اختيار استراتيجية التنسيق

إن اختيار وسيلة أو استراتيجية التنسيق لا يقل أهمية أو ضرورة؛ باعتبار أنه ليست هناك وسيلة أو استراتيجية واحدة فعّالة تصلح لجميع المنظمات، أو حتى تصلح للمنظمة الواحدة على مستوى جميع الوحدات، أو في جميع مراحل تطور المنظمة ونشأتها.

يتوقف اختيار الاستراتيجية المناسبة في كل حالة على مدى ما يتطلبه الموقف من معلومات (من جمع ومعالجة وتحليل...)، ومقدرة المنظمة على التعامل مع هذه المعلومات، والتكيف مع هذه المتطلبات. الاعتبار الرئيسي في اختيار الاستراتيجية الأفضل للتنسيق هو إيجاد المواءمة بين مقدرة المنظمة على التنسيق وبين حاجتها له، ويتوقف ذلك على حجم المعلومات التي تستطيع معالجتها والتعامل معها.[2] ومن ناحية أخرى يمكن تصنيف العوامل والمتغيرات التي تؤثر في قرار اختيار استراتيجية التنسيق إلى مجموعتين رئيسيتين هما:[3]

أولا: عوامل تتعلق بالمنظمة ذاتها

طبيعة الأعمال (روتينية أو غير روتينية)، ودرجة تنوع الأعمال التي تقوم بها المنظمة وتعقيداتها وحجمها، ومدى ثبات هذه الأعمال، ومدى توسع المنظمة في تطبيق مبدأ تقسيم العمل والتخصص، وكذلك مدى توسيع أو تضييق نطاق الإشراف، وما ينتج عن ذلك من تعدد وتنوع الوحدات التنظيمية ومدى الارتباط فيما بينها، وتعدد المستويات الإدارية، وتنوع الأعمال والمهام، ويضاف إلى ذلك مدى انتشار أنشطة وأعمال المنظمة. الحاجة للتنسيق تتزايد ويصبح من الضروري استخدام أساليب

[1]– محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، مرجع سابق، ص.73.

[2]– محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، المرجع نفسه، ص.74.

[3]– حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.ص.243–244.

واستراتيجيات أكثر تعقيدا كلما تنوعت أعمال اللامركزية، كما أن المنظمة التي تتبنى تحقيق أهداف ونتائج أداء عالية تحتاج إلى مستوى عال من التنسيق.

ثانيا: عوامل بيئية (درجة تقلب / أو تعقد البيئة)

وتشتمل العوامل البيئية على مدى تأثر المنظمة أو ارتباطها، أو أي من وحداتها التنظيمية بالعوامل البيئية والمتطلبات التي تقتضيها التشريعات الحكومية أو القطاعات الخاصة المختلفة، ومدة التقلبات وعدم الاستقرار الذي تشهده المنظمة. إن التقلب يشير إلى عدم التأكد الذي يمكن أن تواجهه المنظمة فيما يتعلق بالتنبؤ المستقبلي باحتياجاتها من موارد ومستلزمات الأداء، وما إليها أما التعقد فيعبر عن تعدد مكونات البيئة وتنوع مطالبهم، مما يرتب عدم قدرة المنظمة على الإلمام الكامل بعلاقات السبب/ النتيجة. وتواجه المنظمات بتوافيق مختلفة من درجات التقلب والتعقد، كما أن كل توفيقه منها تحمل خصائص متفاوتة بحيث تملي أسلوبا تنسيقيا معينا دون غيره.[1] ويعرض الجدول التالي لذلك:

الجدول رقم (08): البيئة واختيار استراتيجية التنسيق

بيئة المنظمة	مستقرة	متقلبة
معقدة	برمجة وتنميط المهارات	الملاءمة المباشرة
غير معقدة	برمجة وتنميط عمليات وأنشطة الأداء	الإشراف والتوجيه المباشر

المصدر: محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2006، ص.42.

ومن خلال الجدول تجد المنظمة نفسها أمام أربعة توافيق مختلفة، وهي:[2]

1- بيئة المنظمة متقلبة / معقدة:

حين تعمل المنظمة في بيئة متقلبة/ معقدة، تكون الملاءمة المباشرة هي البديل التنسيقي الأوحد، طالما تعذر التقنين المسبق لما يؤدي من مهام وما يمارس من أنشطة، نظرا لأن الضبط والتنميط من

[1]- مدحت عزمي الديب، مرجع سابق، ص. 66.

[2]- محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، المرجع نفسه، ص. ص 42-43.

خلال قواعد أو إجراءات ثابتة يحد من قدرة مختلف الوحدات التنظيمية على التكيف مع ما قد يواجهها من ظروف متغيرة، مثل منظمات الفضاء.

2- بيئة المنظمة متقلبة / غير معقدة:

عندما تكون بيئة المنظمة متقلبة / غير معقدة، تكون درجة توزيع السلطة التنفيذية أقرب إلى المركزية وفي ظل هذه الظروف يحتل الإشراف والتوجيه المباشر المركز الأول بين بدائل التنسيق المختلفة، حيث يظل الرئيس متمتعا وحده بصلاحيات التصرف وصنع القرار، بالإضافة إلى قدرته على ممارسة الرقابة التفصيلية والمباشرة على أداء مرؤوسيه، مثل المنظمات الفردية كمتاجر التجزئة.

3- بيئة المنظمة مستقرة / غير معقدة

عندما تكون بيئة المنظمة مستقرة / غير معقدة، تعتمد بدرجة كبيرة على القواعد والإجراءات المحددة، والتي تمثل الضوابط التي ينبغي أن يتقيد ويسترشد بها أفراد القوى العاملة في أدائهم للعمل، وتصبح الظروف مهيئة تماما لتحقيق التنسيق من خلال برمجة وتنميط أنشطة الأداء، حيث يصبح في الإمكان تقنين علاقة الأعمال ببعضها، والتنبؤ بالمشكلات التي قد تعترض التنفيذ بصفة مسبقة. ومثل ذلك المنظمات التي تأخذ بنظام الإنتاج الكبير أو خط التجميع كصناعة السيارات.

4- بيئة المنظمة مستقرة / معقدة

عندما تكون بيئة المنظمة مستقرة / معقدة، تكون درجة توزيع السلطة التنفيذية تأخذ باللامركزية، ويتحقق التنسيق من خلال برمجة وتنميط المهارات، حيث يتم إخضاع الأداء لإجراءات وضوابط مقررة سلفا من خلال برامج التدريب الرسمية التي يجتازها الأفراد. مثل المستشفيات والجامعات....

وعليه، المنظمة ترتبط وبشكل مباشر بالعوامل البيئية وتعتمد إلى درجة كبيرة عليها، وتصبح حاجتها إلى التنسيق أكبر، كما تجد المنظمة نفسها مضطردة إلى استخدام أكثر من استراتيجية أو أسلوب واحد معا لتحقيق التنسيق المطلوب، إن كان على مستوى المنظمة أم على مستوى وحداتها.

المطلب الخامس: التنسيق الفعّال: معوقات ومفعلات

إن المنظمة والمنظمة الإدارية العامة منها والمحلية في سعيها للقيام بوظائفها ومسؤولياتها وتحقيق أهدافها، تواجه صعوبات عدة، ومن ضمنها ضعف أو غياب التنسيق، والتي ترجع إلى مجموعة من

الأسباب. ولكن ضرورة التنسيق والحاجة إليه سيما في الإدارة العامة والإدارة المحلية لأهميتها في حياة المواطن تقتضي بحث المعوقات التي تحول دون تحقيق التنسيق، بل والسعي المستمر والدائم لتحقيق التنسيق الفعّال.

أولا: التناقضات والحاجة إلى التنسيق

إن التناقضات صفة مميزة للسلوك الإرادي بكثير من التنظيمات بين أعضاء الأجهزة صاحبة الحق في اتخاذ القرارات، وبين أعضاء الأجهزة الاستشارية والرؤساء والمرؤوسين، وبين الأهداف التنظيمية وأهداف العاملين. تناقضات تحتاج لمهارة تنسيقية عالية تجعل من تلك التناقضات ظواهر صحية يتمخض عنها التعرف على الآراء والاتجاهات المختلفة والاستفادة منها بدلا من أن تنفجر وتقضي على الهدف الذي من أجله قامت المنظمة. وتتعدد أسباب ظهور التناقضات التي تستدعي الحاجة للتنسيق، ومن هذه الأسباب:[1]

- وجود مواقف يتحتم فيها اتخاذ مواقف مشتركة، وهو ما يزيد من إمكانيات التناقض، نظرا لاختلاف الآراء والمفاهيم، أما إذا كانت القرارات تتم بشكل فردي ودون الاعتماد على الآخرين تكون احتمالات ظهور التناقض أقل. كما أن اختلال التوازن في السلطات الممنوحة للجهات المعنية بإصدار قرارات مشتركة يزيد من ظهور التناقضات والصراعات؛
- اختلاف الأهداف والقيم عند الأشخاص، وهو ما يؤدي إلى ظهور علاقات غير تعاونية يسودها التناقض والصراع، وهو ما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، كما أن ازدواج العضوية بمعنى أن ينتمي الفرد إلى جماعتين تختلف أهدافها يزيد من إمكانيات التعارض.
- اختلاف الإدراك، فاختلاف مدركات الأفراد وانتماءاتهم تجعلهم يرون نفس الظواهر بطرق مختلفة، وذلك لصلة المدركات بالأهداف والقيم؛
- غموض الأدوار وعدم تحديد السلطات بشكل دقيق، من شأنه أن يوقع الأفراد في حيرة تجعلهم غير قادرين على التصرف ويثيرون بالتالي التناقضات مع زملائهم في العمل بدلا من أن يتعاونوا معهم؛

[1]– John BMirer, **The Management process : Theory, research, and Practice**, the Macmillan Company, New York, 1973, p.p.394-407.

- طبيعة بعض الأشخاص ذوي النزاعات العدوانية وغير التعاونية، فبعض الأشخاص بطبيعتهم يميلون للعدوانية وعدم التعاون مع الآخرين. وهو ما يجعل التعامل معهم أمرا صعبا ويزيد من احتمال ظهور التناقضات؛
- عدم الرضا عن الوظيفة، يؤدي إلى مظاهر متنوعة مثل التغيب عن العمل، وعدم الإتقان للمهام المطلوبة، وإلى عدم التعاون مع الآخرين، ما قد يؤدي إلى تطور التناقض إلى درجة يصعب معها الاستمرار في العمل.

الملاحظ أن سبب التناقض الرئيسي هم الأفراد أنفسهم من الرئيس إلى العامل البسيط، نظرا لاختلاف أهدافهم وقيمهم، طباعهم وعاداتهم، وميولهم وأهوائهم، وهو ما يزيد التنسيق تعقيدا، ويجعل منه مهمة شاقة ومعقدة. وهذا لا يعني التقليل من دور عوامل أخرى تساهم في خلق التناقض، كزيادة التخصص، وتعقد الوظائف، والعدد الكبير من الموظفين، وزيادة درجة الاعتمادية المتبادلة، وعوامل أخرى غير مسيطر عليها.

ثانيا: معوقات التنسيق في الإدارة العامة

يعد التنسيق ظاهرة لابد أن تتسم بها الإدارة العامة وجزءا من مقتضياتها، وهذا انطلاقا من مميزات تختص بها الإدارة العامة تجعل من التنسيق حاجة وضرورة وغيابه يعد من أكبر المعوقات التي تواجه الإدارة العامة. صعوبة تحقيق التنسيق في الأخيرة ناتج عن العوامل التالية:

1- اتساع مهام الإدارة العامة:

الإدارة العامة مظهر نشاط الدولة، كانت محدودة بل ومندمجة في الوظيفة السياسية، فكانت وظائفها محدودة، مما جعل علاقة الدولة بالمواطن علاقة استثنائية، الدول الحديثة والمعاصرة ولظروف سياسية واجتماعية واقتصادية أصبحت تتدخل في حياة المواطن من لحظة الميلاد حتى وقت الوفاة، وغدت الدولة في الوقت الحاضر توصف بأنها دولة خدمات أو دولة رفاهية. المنظمة الصغيرة البسيطة في تركيبتها والمحدودة في وظائفها، تكون مهمة التنسيق فيها سهلة وميسرة، ولكن اتساع نطاق الإدارة العامة وتعقد أجهزتها الإدارية، وامتداد نطاق الإقليم الذي تزاول فيه نشاطها جعل ذلك من التنسيق مهمة

عسيرة ومعقدة[1]. ومن ثم فإن التنسيق في نطاق الجامعة، غيره في نطاق الإدارة المحلية، غيره في نطاق الوزارة، غيره في نطاق الحكومة والدولة ككل.

2- التوسع في تطبيق مبدأ التخصيص وتقسيم العمل:

إن اتساع وظائف الدولة دفعها إلى الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل، فهذا المبدأ يؤدي إلى رفع الكفاءة الإدارية والتنظيمية. يرى سايمون أن: "زيادة التخصص عن حد معين تجعل عملية التنسيق أكثر صعوبة، وبزيادة التخصص أكثر فأكثر يصبح التنسيق مستحيلا، وهذه الظاهرة تتطلب التوقف عن التخصص عند النقطة التي تبدأ فيها مشاكل التنسيق في الظهور، أي التضحية بالمزايا الإضافية للتخصص في سبيل ضمان درجة كافية من التنسيق".[2]والنتائج المترتبة عن مبدأ التخصص وتقسيم العمل، والتي تعرقل عملية التنسيق عديدة منها:[3]

- زيادة عدد الوحدات الإدارية في الإدارة العامة، إلى حد أن بعضها يصبح معزولا؛
- الزيادة المضطردة في عدد العاملين في الإدارات العامة، وتنوع مهامهم واختصاصاتهم؛
- عدم تجانس المهام والوظائف؛
- اختلاف الأفراد المسؤولين على أساس أن كل وظيفة أو مهمة يتصل بها أكثر من فرد في التنظيم؛
- الصعوبة في تحديد نطاق الإشراف؛
- زيادة درجة تعقد الهياكل التنظيمية؛
- الصعوبات في الاتصال، ويعتبر كل من موني ورايلي أن مشكلات التنسيق هي أساسا مشكلات في الاتصالات الرأسية والأفقية"[4].

3- صعوبة وتعقد التنسيق:

تعتبر مهمة التنسيق شاقة ومعقدة ومتعددة الجوانب، فهي لا تقتصر على تنسيق الأعمال داخل الإدارة الواحدة، بل تشمل أيضا مهمة تنسيق العلاقة بين الإدارات المختلفة في المصلحة الواحدة، والعلاقة

[1]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص.218.

[2]- أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص.127.

[3]- محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص. ص. 326-327.

[4]- حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص.219.

بين المصالح المختلفة في الوزارة الواحدة، والعلاقة بين الوزارات المختلفة، والعلاقة بين الجهاز الإداري كوحدة والمنظمات الأخرى، سواء كانت هذه المنظمات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها. كما أن تحقيق التوافق والانسجام بين الأفراد لا يقل أهمية عن التنسيق بين الوظائف والوحدات لتحقيق الأهداف المشتركة، وهذا نظرا للتباين في الأهداف والاهتمامات والتوجهات والآراء وغيرها فيما بين الإدارات والأقسام والأفراد على مختلف المستويات الإدارية، وحتى ضمن المستوى الإداري الواحد. ويقول في ذلك فايول: "إن كل دائرة وحدة لا تدرك ولا تعرف ولا تريد أن تعرف شيئا عن الإدارات والوحدات الأخرى"[1]. فمهما كان للأفراد من روح التعاون والتوافق الذاتي لدى الأفراد، فلهذا الأخير شخصية مستقلة وعادات خاصة، وله خلفيات تتعلق به وتحدد طريقته في العمل، وقد تجعله يسعى لتحقيق حاجياته الفردية أو الشخصية. وهذا يعتبره فايول من بين الأسباب التي تعوق تحقيق التنسيق المنشود، فيقول: "لا أحد يفكر ويهتم بالمصلحة العامة"[2].

4- معوقات البيئة الخارجية:

إن البيئة الخارجية هي النطاق الذي تمارس فيه الإدارة العامة وظائفها، وتؤثر هذه البيئة على النشاط التنسيقي للإدارة العامة، ويتضح ذلك من خلال متغيراتها، ومن أهمها:

- البيئة السياسية، تلعب دورا كبيرا في التأثير على شكل وبناء أجهزة الإدارة العامة والنمط الذي تمارس به هذه الأجهزة نشاطها داخل الدولة[3]. فالدولة البسيطة قد تكون الحاجة فيها للتنسيق أقل من الدولة المركبة، باعتبار أن هذه الأخيرة تضم ولايات أو دويلات تحتفظ بقدر كبير من الاستقلال الداخلي؛ مما يجعل مهمة التنسيق بينهما مهمة صعبة؛
- البيئة الاقتصادية، فشكل النظام الاقتصادي يؤثر على دور الحكومة في الحياة الاقتصادية بانعكاسه على طريقة أداء سلوك أجهزتها المختلفة، ففي ظل النظام الرأسمالي يضمحل دور الدولة في الحياة الاقتصادية، أما إذا كان النظام اشتراكيا فيصبح دور الدولة كبير، ويترتب على

[1]- حسين محمود حريم، المرجع نفسه، ص.219.

[2]- حسين محمود حريم، المرجع نفسه، ص.219.

[3]- محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص.177.

ذلك تعقد الجهاز الإداري، وبالتالي تظهر أهمية وظائف الإشراف والتنسيق والرقابة على أداء الوحدات الاقتصادية[1].

- البيئة الاجتماعية، إن زيادة الكثافة السكانية دون وجود برامج متكاملة ومنسجمة للتنمية يؤدي إلى تجمع الموظفين في الوحدات الحكومية، كما تتعدد المستويات التنظيمية، وتتداخل الاختصاصات، وتتعقد الإجراءات[2]؛
- البيئة الثقافية، إن انخفاض مستوى التعليم والتدريب، ومدى توافر مهارات العمل في الموظفين بالوحدات الحكومية يجعلهم مترددين في اتخاذ قراراتهم، واتباعهم الأساليب التقليدية في العمل، كما يؤدي ذلك إلى ضيق نطاق الإشراف، وبالتالي تعدد المستويات الإدارية داخل الأجهزة الحكومية، بحيث يصبح هيكل السلطة طويلا، ويزيد من صعوبة الاتصال، وزيادة الأعباء الملقاة على الرؤساء الإداريين[3]. كما أن القيم السائدة في المجتمع تمثل أحد السمات المحددة للشخصية القومية في مجتمع ما، فغلبة التواكلية والسلبية وتقدير قيمة الوقت، إنما يؤثر على تصرفات الأفراد، ومن ثم على أداء الجهاز الحكومي[4].

إن إدراك الإدارة العامة لهذه المعوقات يجب أن يدفعها إلى السعي لتخطيها وتحقيق تنسيق فعّال يقدم المصلحة العامة.

ثالثا: معوقات التنسيق في الإدارة المحلية

إن من مشكلات المنظومات الإدارية الصارخة في الدول النامية قضية التنسيق فما من مؤتمر يعقد في أي قضية إلا وكانت مشكلة الشكوى من ضعف أو انعدام التنسيق قائمة بين مختلف القائمين على تنمية هذه القضية، وغالبا ما لا تخلو التوصيات النهائية من "ضرورة العمل على التنسيق بين كذا وكذا وكذا...الخ[5].

إن المنظمات التي تعني بقضية معينة غالبا تتنافس بين بعضها البعض، تارة للتمجد بفضل الإنجاز، وتارة للحصول على الموارد المحدودة لإنجاز العمل. لكن المنظمات والجهات المهتمة بقضايا

[1]– أحمد محمد غنيم، مرجع سابق، ص.57.

[2]– أحمد محمد غنيم، المرجع نفسه، ص.ص.57–58.

[3]– محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص.27.

[4]– محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، المرجع نفسه، ص. 214.

[5]– محمد نبيل جامع، مرجع سابق، ص.290.

التنمية بدأت تفضل التعاون بين الهيئات أو المنظمات المعنية بقضايا التنمية، وهو ما يشجع على تنشيط التنسيق والارتقاء به. "لكن القضية لازالت تعصر الآلام في قلوب الجماهير المستفيدة من الأجهزة الحكومية المركزية التي تقدم الخدمات لها، كما ولا يزال ضعف كفاءة الإنجاز؛ أي الكفاءة والفاعلية يصرخان من أجل التنسيق الفعّال، سواء داخل هذه المنظمات، أو بين مختلف المستويات على الهرم المركزي لهذه المنظمات، أو بين هذه المنظمات وشبيهاتها في المجتمع المحلي والمجتمعات المجاورة"[1].

وإذا كانت الحاجة كبيرة إلى التنسيق على المستوى المركزي، فإن الحاجة أكبر له على المستوى المحلي المتصل مباشرة باحتياجات المواطن، فلابد من بحث معوقات التنسيق على مستوى الإدارة المحلية المرتبطة بالإدارة المركزية. وإن التمعن في التجربة المغربية في مجال التنسيق الإقليمي والمحلي تظهر وجود بعض الصعوبات التي مازالت تعترض التنسيق وتقلص من نجاحه ونجاعته. تتمثل هذه الصعوبات بالخصوص في العناصر الثلاثة التالية[2]:

1- النقص في انتشار المصالح الخارجية للوزارات:

يشهد التقسيم الإداري للمملكة نموا مطردا، بل إن إحداث عمالات وأقاليم جديدة إحدى الانشغالات الرئيسية لوزارة الداخلية. غير أن الوزارات الأخرى لم تتبع نفس الوتيرة في نشر إداراتها على صعيد كافة الأقاليم، مما خلق تفاوتا بين العمالات والأقاليم وبين المصالح التابعة للوزارات الأخرى.وإن وجود المصالح الخارجية للوزارات التقنية خاصة (مثل وزارة الفلاحة) بمقر كل عمالة أو إقليم شرط ضروري لمساعدة العمال والمنتخبين على وضع وإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية.

2- نقص الوسائل البشرية والمادية:

وهو نقص على مستوى المصالح التابعة للوزارات وكذا على مستوى مصالح العمالة أو الأقاليم، فالنقص الذي تعاني منه هذه الأخيرة في مجال الأطر الكفؤة والمجربة لا يسمح لها بالمعالجة السليمة لجميع الملفات، ويؤثر على ترابطها بالمصالح الخارجية. إن غياب قيادة عليا إقليمية قادرة على إعفاء العامل من الانشغالات الثانوية مع تفويض المهام التقنية المحضة إلى رؤساء المصالح الخارجية، يشكل دائما حجر عثرة في طريق تنسيق أفضل.

[1]- محمد نبيل جامع، المرجع نفسه، ص.290.

[2]- محمد أشركي، مرجع سابق، ص. ص. 202-203.

3- عدم ملائمة الآليات القانونية:

إن المبادئ القانونية المتتالية طورت من اختصاصات العمال، وكذا النظام التنسيقي الإقليمي، غير أنه ظل مع ذلك مفتقرا إلى مزيد من التدقيق القانوني، وفي هذا الصدد أثار عمال الأقاليم في التقارير التي وضعوها حول تقييم التنسيق الإقليمي والتي أوردها وزير الداخلية إلى الحاجيات التي يتطلبها نجاح هذا التنسيق، وهي:

- تبليغ رؤساء المصالح الخارجية إلى العامل جميع التقارير والدراسات الإحصائية والمعلومات المتعلقة بكل المصالح، مما يسمح بإنشاء مكتب وحيد لضبط الصادر والوارد من المراسلات؛
- تخويل العمال سلطة تأديبية أوسع وتعزيز سلطتهم الرئاسية على كافة الموظفين العاملين في المصالح الخارجية؛
- جعل العمال آمرين مساعدين بالصرف بحكم القانون بخصوص اعتمادات الاستثمار الإقليمي.

إن المعوقات السابقة تعترض التنسيق الإقليمي والمحلي في الإدارة المحلية المغربية، وقد تواجه الإدارات المحلية في الدول والدول النامية المعوقات التنسيقية نفسها أقل تعقيدا أو أكثر، حسب ظروف كل دولة. والأولى هو العمل على تجاوز هذه المعوقات، وإنجاح عملية التنسيق الإقليمي، من خلال دعم اللاتركيز الإداري في هياكله ووسائله المادية والبشرية، وتحسين الآليات القانونية الموضوعة رهن إشارة المسؤول عن التنسيق أي عامل العمالة أو الأقاليم مما يخلق شروطا أفضل لاضطلاع الجماعات بمهامها التنموية. إذ أن اللامركزية واللاتركيز تسيران جنبا إلى جنب، وهما معا من شواهد التحديث والتنمية الإدارية.

رابعا: وسائل تفعيل التنسيق في الإدارة العامة

رغم كل معوقات التنسيق، فإنه يتطلب توافر الحد الأدنى من الجهود التنسيقية لكي يعمل التنظيم ويستمر. ولأجل أن تصل المنظمة إلى تحقيق أهدافها لبد أن يصحب ذلك تحقيق تنسيق فعّال-هذا ولقد ورد مصطلح الفعّالية عدة مرات في البحث، وعليه سيتم تحديد مفهوم الفعالية ليسهل فهم وتحديد وسائل تحقيق التنسيق الفعّال في الإدارة عامة، وفي الإدارة المحلية خاصة.

1- مفهوم الفعّالية:

"الفعالية تعني تحقيق الهدف والوصول إلى النتائج التي يتم تحديدها"[1].

"الفعّالية هي عمل الشيء الصحيح"[2].

"الفعالية تشير إلى مدى تحقيق الأهداف المرغوبة من خلال استخدام الموارد وإدارتها بشكل جيد"[3].

"الفعالية هي تحقيق الأهداف من خلال الاستخدام الأمثل للموارد، وإن الاستخدام الأمثل للموارد يشير إلى مفهوم مرتبط بالفعّالية وهو الكفاءة؛ فهي عمل الأشياء بطريقة صحيحة"[4].

"يشار في العادة إلى الفعّالية باعتبارها الدرجة التي تحقق بها الأهداف المحددة سلفا. أما الكفاءة فتشير إلى الطريقة الاقتصادية التي يتم بها إنجاز العمليات المتعلقة بالأهداف"[5].

إذن، الإدارة الفعّالة هي التي تقوم بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، والتوجيه الصحيح لها، والذي يضمن تحقيق الأهداف المنشودة بكفاءة.

2- وسائل تحسين التنسيق:

هناك وسائل لتحسين التنسيق منها:[6]

- **رسم خطة العمل**، وهذا يتطلب:
  - معرفة كيفية تدفق العمل، والجهة التي يأتي منها، إلى المدى الذي يتصل بعمل الموظف أو يؤثر فيه؛
  - وضع برنامج لتحديد ساعات العمل والساعات التي يكون ركود فيها للعمل؛

---

[1]- سعيد يسين عامر و عطي محمد عبد الوهاب، **الفكر المعاصر في التنظيم والإدارة**، الطبعة الثانية، مركز وايدسيرفيس للاستشارات والتنظيم الإداري، القاهرة، 1998، ص.214.

[2]- ديف فرانسيس ومايك وودكوك، **القيم التنظيمية**، ترجمة عبد الرحمان أحمد هيجان، مطابع معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1994، ص.91.

[3]- أحمد ماهر، **الإدارة المبادئ والمهارات**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص.23.

[4]- ديف فرانسيس ومايك وودوك، المرجع نفسه، ص.103.

[5]- جون.هـ. جاكسون وسيريل ب.مورقان وجوزيف ج.ب. باوليليوا، **نظرية التنظيم منظور كلي للإدارة**، ترجمة خالد حسن زروق، مطابع معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1988، ص.54.

[6]- ميخائيل جميعان، مرجع سابق، ص.ص. 168-170.

- التأكد من تسلم وحدة العمل الموارد اللازمة للعمل في الوقت المناسب؛
- تحديد الطرق اللازم اتباعها في سير العمل، والاحتياط للطوارئ؛
- السعي للحصول على الموظفين المناسبين وعلى الإمكانيات المادية والمالية الكافية.

- **تدريب الموظفين**، وهذا يتطلب:
  - توضيح إجراءات العمل وأساليبه؛
  - شرح أسباب القيام بالعمل، وتوضيح الأسباب للمرؤوسين؛
  - التشديد على أهمية العمل الصحيح؛
  - توضيح نتائج الأخطاء وتأثيرها على مراحل العمل؛
- **وسائل أخرى لتحسين التنسيق**، وتشمل:
  - عقد اجتماعات دورية، على أن تبدأ من أعلى مستوى إداري، ثم يعمم تطبيقها في جميع المستويات، والمستوى الأدنى، حيث الحاجة ماسة للحصول على المعلومات من ذلك المصدر؛
  - عقد اجتماعات فردية؛
  - إجراء اتصالات غير رسمية؛
  - تزويد الموظفين بالمعلومات الكافية حول السياسات وإجراءاتها؛
  - تأليف اللجان؛
  - وضع خطة للاتصالات الضرورية؛
  - التأكد من أن جميع الموظفين يعرفون أمكنتهم في المنظمة ويعرفون واجباتهم؛
  - تشجيع جميع الموظفين على تقديم اقتراحات بنّاءة؛
- **تنمية التنسيق مع الوحدات الأخرى**، وهذه تتطلب:
  - معرفة أهداف الوحدات الأخرى بالقدر الذي يتصل بالعمل؛
  - معرفة احتياجات الوحدات الأخرى؛
  - تزويد الوحدات الأخرى بمعلومات واضحة وكاملة وموجزة وصحيحة؛
  - إعطاء الوحدات الأخرى وقتا كافيا لتزويد الوحدة بما تحتاج إليه؛
  - إقامة علاقة تعارف مع الموظفين الرئيسيين.

وعليه، هذه بعض أهم وسائل تحسين التنسيق في أي منظمة اقتصادية أو إدارية، خاصة أو عامة، والتي تحتاج إلى التنسيق بمجرد إنشائها. وقيام العلاقات المباشرة والمتقاطعة.

3- سبيل تفعيل التنسيق في الإدارة العامة:

تظهر مظاهر التنسيق الفعّال أكثر في المنظمات الضخمة الناجحة، وحسب محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، يستطيع الإداريون أن يحققوا التنسيق المطلوب عن طريق أربع خطوات[1]:

- **تحديد السلطة والمسؤولية:** في المستويات الرأسية والمستويات الأفقية[2]:

- التنسيق الرأسي (التنسيق العمودي)، يتم من أعلى إلى أدنى بين الرئيس والمسؤول عن التنفيذ، وبين جميع الأفراد الآخرين من جميع المستويات من حيث السلطة؛ فالتنسيق العمودي ضروري لتحقيق التجانس بين المستويات الرأسية، وأنها لا تتعارض مع الأهداف العامة للتنظيم. نجاح التنسيق الرأسي يقتضي توكيل السلطة بأكثر من مجرد تحديد الحدود التي يعمل فيها مديروا الوحدات، والتي يعمل فيها المساعدين والمرؤوسين، وهو ما يمكنهم من إدراك جميع مشاكل التنظيم، ويصبح في الإمكان التغلب على السلطة الجامدة التي يرفض المديرون في ظلها أن يندفعوا إلى حدود أبعد عن المسؤولية الملقاة على عاتقهم في التنظيم. كما يتطلب التنسيق العمودي:

- أن يعرف بكل تأكيد كل شخص وبوضوح تام ما هي واجباته ومسؤولياته؛
- توضيح الأهداف باستمرار والأسباب الموجبة للسياسات الموضوعة؛
- شرح خطوات العمل والإجراءات المتبعة في التطبيق.

- **التنسيق الأفقي:** في المستويات الأفقية تتضح عدد الوحدات التنظيمية، والوظائف المتجانسة والأقسام والمناطق المختلفة. تحقيق التنسيق في هذا المستوى يتم عن طريق استخدام المعرفة أو التزويد بالمعلومات والمشورة، ما يتطلب وجود عدد من المساعدين أو عدد من المستشارين

[1]- محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص.ص.330- 338.

[2]- ميخائيل جميعان، مرجع سابق، ص.ص. 94-97.

يؤدون هذه المهمة، ومثل هذه المساعدة يجب أن تبدأ من أعلى، وتمتد إلى اليمين وإلى الشمال، من نفس المستوى، ثم تنتقل إلى جميع المستويات لغايات التنسيق.

- **المراجعة والملاحظة:** تعد من إجراءات الرقابة الإدارية، إلا أن الرئيس الإداري وهو يلاحظ كل التصرفات والحركات الخاصة بالمساعدين والمرؤوسين يجب أن يسعى إلى التغلب على التصرفات غير المتجانسة، والتي تؤدي إلى نتائج تشير إلى العجز في التنسيق المطلوب، وتحتم البحث عن أسباب عدم الفهم والازدواج غير الضروري في الجهود. كما أن الأنظمة والإجراءات تساعد في تحقيق التنسيق بين الجهود المختلفة، ومثال ذلك السجلات والتقارير الدورية، ويستطيع الإداري بالنظر إلى الأخيرة التعرف على النقاط الضعيفة في العلاقات بين الوحدات التنظيمية وبين الأفراد.
- **تسهيل الاتصال الفعّال:** يسمح الاتصال بتنمية وتسهيل التنسيق، ويمكن الوصول إلى تحديد السلطة وملاحظة التنسيق القائم بأشكال مختلفة من طرق الاتصال. واعتبر الاتصال أداة للتنسيق، وطرحت عدة طرق للتنسيق، والتي تدخل ضمن فكرة الاتصال وهي التنسيق عن طريق اللجان، والقرارات الجماعية، والاجتماعات الدورية. إن للقرارات الجماعية أثر في تحقيق التنسيق، فهي يمكن من الوصول إلى الحلول الرشيدة لبعض المشاركة نتيجة المناقشة المفتوحة الحرة، وتبادل الأفكار والآراء. واستعراض المشاكل والمقترحات. تسمح اجتماعات الأعضاء بتحقيق الاتصال الشخصي وجها لوجه مما يسمح بالوصول إلى قرارات منسقة. وعموما اللقاءات مهما اختلف شكلها تؤدي إلى الفهم المشترك لكل نواحي التنظيم، وتعزز تحقيق التنسيق.

التنسيق من خلال القيادة، إذ أن التنسيق يدخل ضمن صميم اختصاصات القائد الإداري، ويستطيع أن يحقق ذلك إذا أمكنه أن يوجه جهوده لتحقيق هذا الهدف. وبجانب مسؤولية التنسيق مبدأ آخر يطلق عليه وحدة القيادة أو وحدة الرئاسة، حيث أن تعدد القيادات يقضي على تحديد مركز السلطة، أو عدم التحديد الواضح لها. كما أن اتساع حجم التنظيم يصعّب على أي فرد أن يباشر العمل فيه بكفاية أو أن يواجه ويراقب النشاط في التنظيم. وكل هذا يدعوا إلى المراجعة وتهيئة ظروف تطبيق مبدأ وحدة الرئاسة.

وعليه، فإن الخطوات الأربعة السابقة لتحقيق التنسيق تتضمن في مجملها القيام بوظائف إدارية وتنظيمية، وأن التنسيق في المنظمات الكبيرة يتم عن طريق اللجان والاجتماعات. مع التسلم بأن القيادة

هي صاحبة السلطة والتي يمكن من التنسيق داخل المنظمة وتوزيع العمل بين الموظفين، وإثارة روح التعاون بين جميع المستويات الإدارية التي يكثر فيها عدد الموظفين، والدوائر، والأقسام، والفروع، والوحدات ويتسع نطاق العمل حتى يشمل مساحات كبيرة، كوزارة مثلا، وبين وزارة ووزارة أخرى بل يتعداه أيضا إلى ضرورة إيجاد التنسيق اللازم بين سائر الوزارات. ومن هنا يتضح أن عملية التنسيق اللازم بين سائر الوزارات. ومن هنا يتضح أن عملية التنسيق عملية شاقة ومعقدة ومتعددة الجوانب، تتعلق بالأشخاص العاملين في الاتجاهين العمودي والأفقي، وفي برامج العمل، وفي السياسة. وهذا يستلزم وجود الأشخاص القادرين على التنسيق وعلى مواجهة الظروف بحكمة وحسن تصرف وتقدير المواقف الطارئة بسرعة.

خامسا: تفعيل التنسيق في الإدارة المحلية دلائله ومزاياه

يعد فهم المقصود بالفعالية وفي مجال التنسيق، وكيفية الوصول إلى التنسيق الفعّال في الإدارة العامة، ينبغي فهم المقصود بالتنسيق الفعال على مستوى الإدارة المحلية ودلائل ومزايا هذا التنسيق.

1- المقصود بفعالية التنسيق في الإدارة المحلية

ينصرف مفهوم التنسيق إلى المواءمة المثمرة بين الموارد الاجتماعية والحاجات الاجتماعية، تتضمن المواد الاجتماعية الموارد البشرية والمادية والطبيعية والمعنوية والروحية والسياسية القائمة في ذات الإنسان. أما الحاجات الاجتماعية في مجال التنمية تتضمن الحاجة إلى الغذاء، والكساء، والتعليم، والصحة البدنية والنفسية، والعمل المناسب لقدرة الإنسان، والدخل الكافي، والأمن الاجتماعي والمسكن الملائم، والمعرفة والحرية والشعور بالكرامة الذاتية، والعدالة الاجتماعية والاقتصادية، مل هذا مع توافر حقه في الإدلاء برأيه فيما ينبغي أن تكون عليه هذه الحاجات جميعا كما وكيفا"[1].

وإن مصطلح التنمية المحلية التشاركية يقوم على التنسيق بين الموارد الاجتماعية والحاجات الاجتماعية، ومن منطلق أن الإنسان أو المواطن هو غاية ووسيلة التنمية في آن واحد، وفي إطار التنمية المحلية التشاركية، يساهم المواطن في التنمية المحلية بالتعبير عن حاجاته شخصيا، أو من خلال إحدى منظمات المجتمع المدني التي ينتمي إليها (منظمة غير حكومية، نقابة، حزب سياسي، ...).

[1]- محمد جمال الدين نصوحي و مصطفى أبو الفتوح، مرجع سابق، ص. ص. 44-45.

ويساهم المواكن المسؤول في شركة خاصة في تنفيذ مشاريع محلية كشريك اقتصادي واجتماعي. المواطن اليوم بشخصه ومن خلال تنظيمات المجتمع المدني يطالب بالمساهمة الفعّالة في المجهود التنموي، لا باعتباره مستهلكا لما يقدم بل كشريك تنموي يساهم أولا بالتعبير عن احتياجاته العامة (مخطط)، ولأن المرفق أو المشروع العام في إطار احتياجاته سيبذل مجهودات كبيرة في عملية تنفيذه (منفذ). ولأنه المنتفع المباشر سيعمل على الحفاظ على المرفق ورقابة مستوى أدائه بما يخدم طموحه (مراقب).

إن المواطن والمجتمع المدني عامة والقطاع الخاص شركاء في المجهود التنموي على المستوى المحلي. والإدارة المحلية في حاجة للتنسيق مع شركائها التنمويين، وفي نفس الوقت التنسيق العمودي مع الحكومة المركزية من خلال الوزارة التي تمثلها، وممثلي الوزارات في الأقاليم. وهذا لضمان تكامل الجهود التنموية على المستوى المحلي والمستوى الوطني سعيا لتحقيق تنمية قومية متكاملة ومستدامة.

والإدارة المحلية كأي منظمة إداري تحتاج للوفاء بمسؤولياتها إلى القيام بوظائف إدارية وتنفيذية، وقد اختلفت الأخيرة في إطار التنمية المحلية التشاركية، إذ أصبحت تقوم بمسؤوليات تنموي مختلفة كما سبق بحثه، إذ قلت المسؤوليات التنموية وازدادت مسؤولياتها الإدارية، وعلى رأسها عملية التنسيق كحاجة وضرورة لتحقيق التكامل بين جهود كل شركاء التنمية المحلية، التنسيق مسؤولية السلطات الشعبية كأجهزة تنظيمية للهيئات والجماعات والمؤسسات القائمة في بيئتها المحلية بقصد توحيد جهودها لبلوغ هدف مشترك"[1]. فإذا كانت مسؤولية التنسيق تقع على عاتق المجالس الشعبية قبل التنمية المحلية التشاركية، فإن هذه المسؤولية تتعاظم في إطار الأخيرة في سبيل توحيد جهود المواطن والقطاع الخاص والمجتمع المدني عامة وضمان تكاملها تحقيقا لأهداف التنمية المحلية. كما ينبغي أن يساهم كل من الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي، وكذا ممثلي الإدارة المركزية على مستوى الإدارة المحلية في تسهيل التنسيق بين الإدارة المركزية وبين الإدارة المحلية لضمان تكامل الجهود الوطنية خدمة للتنمية القومية الشاملة والمستدامة.

إن تفعيل التنسيق على مستوى الإدارة المحلية لا يختلف كثيرا عن تفعيل التنسيق في أي منظمة مهما كانت طبيعة نشاطها. فقط يجب فهم أن هناك علاقة طردية بين درجة الحاجة للتنسيق وتوسع نشاط

[1]– محمد جمال الدين نصوحي و مصطفى أبو الفتوح، مرجع سابق، ص.45.

المنظمة وتعقيده، فالحاجة إلى التنسيق في الإدارة المركزية أكبر منه على مستوى الإدارة المحلية، وهكذا....

وإن ضمان تحقيق التنسيق الفعال في الإدارة المحلية يجعل منه وسيلة لمعالجة المشكلات المعوقة للتكامل ممثلة في تكرار الجهود دون ما حاجة إلى هذا التكرار، أو تداخلها إلى الحد الذي يحول دون بلوغ مستوى المواءمة المثمرة بين الموارد والحاجات أو تضاربها بحيث تتجاذب مشروعات التنمية قوى متعارضة تؤثر في نتائجها أو تقضي عليها كلية. والتنسيق لا ينبغي أن يتوقف عند هذا المستوى. وإنما ينبغي أن يمتد إلى دفع عجلة التنمية نحو التطور والتقدم بزيادة كفاءة العمل ورفع مستوى الخدمات وتحقيق شمولها وتكاملها تماشيا مع طبيعة التطور والتقدم في المجالات العلمية والتكنولوجية وتماشيا أيضا مع أهداف التنمية في بلوغ مجتمع الرفاهية"[1].

وعليه فإن ما تحتاج إليه التنمية المحلية التشاركية هو خطة تنموية مع ضرورة التنسيق المستمر بين ما ينبغي التنسيق معهم، وذلك بقيام جهاز إدارة محلية موحد باعتباره وحدة إنتاجية متكاملة مسؤولة عن تحقيق التنمية المحلية.

2- دلائل وتوجيهات لتحقيق التنسيق المحلي:

بداية ينبغي التذكير بأنه لا طائل من جميع الدلائل والتوجيهات ما لم يتوافر المناخ الصالح للتنسيق هو التعاون، والذي يتمثل أساسا في دعم وتشجيع كبار المسؤولين والقيادات المحلية المؤثرة والجماهير أنفسها للتنسيق والتعاون والمشاريع والأعمال المشتركة. وفيما يلي بعض هذه الدلائل والتوجيهات[2]:

- اشتراك الأطراف المتناسقة في عملية صناعة القرار، وفي الأنشطة المرتبطة بتنمية القطاع المستهدف (الفئات المهمشة، الشباب، النساء، منظمات محلية، مجتمع محلي)؛
- الأطراف المتناسقة تأخذ بعضها البعض في الاعتبار عند العمل على تحقيق أهدافها، أي عند التخطيط أو التقييم لهذه الجهود؛

[1]- محمد جمال الدين نصوحي و مصطفى أبو الفتوح، مرجع سابق، ص.45.

[2]- محمد نبيل جامع، مرجع سابق، ص. ص 290-292.

- الأطراف المتناسقة إما تطوعية، أو من خلال الاتفاقيات الرسمية، أو من خلال قرار علوي لطرف ثالث تحتاج إلى تنسيق بينها.
- التنسيق قد يتم من خلال منظمات مستقلة، أو من خلال مجالس أو لجان، أو من خلال مجالس ممثلة للمنظمات المتناسقة؛
- يحدث التنسيق بين المنظمات الموجودة في المجتمع المحلي، أو بين منظمات متشابهة في مختلف المجتمعات المحلية، أو بين المستويات المختلفة للحكومة؛
- عناصر التنسيق تشمل على بدائل أو اختيارات أربعة على الأقل، الموارد، والبرامج على مستويات معينة دون أخرى. مثلا التنسيق حول الموارد، أي التنسيق في القرارات المشتركة المتعلقة بأي المنظمات سوف تحصل على الموارد، يتم على أفضل وجه من خلال ممثلين للمجتمع على المستوى المؤسسي العام في المجتمع المحلي. هذا بينما يكون التنسيق المتعلق بالبرامج وبنائها وتجنب الازدواجية فيها على أفضل وجه عندما تقوم به قيادات المنظمات المعنية إذا ما تم تحفيزها على القيام بذلك. أما التنسيق فيما يتعلق بالمنتفعين فيتم على أكمل وجه إذا قام به الموظفون الذين يعملون مع الناس المنتفعين. أما التنسيق فيما يتعلق بالمعلومات فيمكن أن يتم على جميع المستويات؛
- كلما كثرت الهيئات المعنية بقضية التنسيق كلما زادت صعوبة التنسيق بينها، وذلك للحاجة إلى المزيد من الاتصال والتفاهم بينهما، بالإضافة إلى كثرة الآراء والمواقف المختلفة، وبالتالي إلى احتمال كثرة الصراع بينها. ومن ثم فمن المفضل أن يتم التنسيق بين أقل عدد ممكن من الهيئات المعنية؛
- من الصعب تحقيق التنسيق بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص، ومن ثم يستحسن التنسيق بين التنظيمات العاملة داخل كل من القطاعين، وذلك إذا ظهرت دلائل الصعوبة؛
- يخاف المتنافسون ويحذرون مخاوف كثيرة منها:
  - الحد من حرية قراراتهم وإدارة برامجهم؛
  - خوف المنظمات المحلية من التنسيق بين المنظمات العلوية مما يترتب عليه من إهمال مصالح المنظمات السفلية؛
  - اختلاف المصالح والأهداف بين الأشخاص أو الهيئات المانحة لموارد التنمية؛

- اختلاف الآراء والتوقعات بين المستويات الإدارية الحكومية، وذلك فيما يتعلق بأي فئة أو أي الخدمات تقدم للمنتفعين؛
- المنظمات المتناسقة لا تدرك مدى الحاجة للتنسيق، وأنه يجب أن يحتل أولوية متقدمة بين اهتماماتها، التنسيق هنا لا أمل فيه؛
- عند محدودية الموارد قد يظن المختصون في المنظمات المتناسقة أن تكلفة التنسيق ستكون أعلى من عوائده، ومن ثم يحجمون عنه؛
- تباين الموارد بين الهيئات المتناسقة يصعب تحقيق التنسيق.

إن تفعيل التنسيق يقتضي دراسة هذه الدلائل، إذا كانت سلبية يجب العمل على الحد من آثارها على عملية التنسيق، أما إذا كانت دلائل إيجابية فيتم دعمها وتشجيعها. وبعد هذا تتحدد مجموعة الأطراف المتناسقة، تقترح مجموعة من التقنيات التنسيقية؛ وهي[1]:

- الاعتراف المؤسسي للأطراف المتناسقة بما يسمى منسق الحالة، وقد يكون شخص معين، أو وظيفة معينة، أو وحدة أو حتى منظمة، دورها تنشيط العملية التنسيقية وتنميتها؛
- الوضع المشترك أو الجماعي للسياسات منذ البداية يمهد الطريق لتنسيق مستدام فعّال على المدى الطويل؛
- البرمجة المشتركة، وهنا يتفق المتناسقون على تكوين محتوى البرامج والخدمات وكيفية توصيلها إلى المنتفعين، وهذه الخطوة تمثل ترجمة لما تم الاتفاق عليه من سياسات أعلاه إلى برامج تطبيقية تنفيذية؛
- الروابط المالية، وهنا يتفق المتناسقون على طريقة الاشتراك في تمويل برنامج أو مشروع، وكذا استغلال التمويلات المتوافرة، وغيرها من الروابط المالية؛
- المشاركة في المعلومات وقواعد البيانات المتوافرة لدى كل طرف من الأطراف المتناسقة، أو إنشاء قاعدة بيانات موحدة محلية أوو إقليمية؛
- التقييم المشترك، إذ قد تقوم الأطراف المتناسقة بتعيين مسؤولين من كل طرف ليعملوا سويا على تقييم الخدمات والبرامج المنفذة؛
- الاستفادة المثلى من العاملين، من خلال الإدارة والإشراف المجمع على العاملين؛

[1]– محمد نبيل جامع، مرجع سابق، ص. ص 292–294.

- الاستخدام المشترك للعاملين، نقل العاملين، إنشاء محطات للعاملين في مواقع الخدمة، تجميع العاملين من طرفين أو أكثر في العمل في نفس المرفق أو الموقع؛
- الدعم والاستخدام المشترك للخدمات والمرافق؛
- الأساليب المشتركة لخدمة المنتفعين، وتبدأ من الاتفاق حول نوع المنتفعين المستهدفين بالخدمة، وعلى أي المشاكل التي سوف يتم تشجيعها ومواجهتها، ومن ثم أساليب متابعة المنتفعين ومدى استفادتهم.

وعليه، ما سبق يمثل دلائل وتوجيهات تحدد المسار الصحيح لعملية التنسيق على المستوى المحلي لأغراض تنموية، ويتعزز التنسيق السابق بتقنيات تقترحها الأطراف المتناسقة أو من يمثلها رسميا لتنشيط العملية التنسيقية وتنميتها.

ويمكن بعد كل المناهج والاستراتيجيات، وبحث المعوقات التنسيقية، وسبل تفعيل التنسيق في الإدارة والإدارة المحلية، بعد كل الخطوات السابقة في سبيل الوصول إلى التنسيق الفعّال، يحاول الكثير من الكتاب إيجاد مقاييس لمعرفة درجة التنسيق.

3- مقاييس التنسيق الفعّال:

بعد أن تقوم الأطراف المتناسقة ببذل كل المجهودات لإنجاز مشاريع أو مرافق مشتركة كما سبق، يمكن أن تتأكد من أن التنسيق كان ناجحا من خلال أنه يضمن تحقيق نتائج مهمة منها[1]:

- الاستفادة من جميع الطاقات البشرية والمادية المتيسرة لتحقيق الأهداف المرسومة والخطط الموضوعة للتنفيذ؛
- الاستفادة من الوقت المقرر لتحقيق الأهداف المرسومة بأقل التكاليف الممكنة؛
- الاقتصاد في النفقات وإزالة أسباب الإسراف والتبذير في الأموال؛
- ضمان سير الأعمال سيرا حسنا وانسياب المعاملات بشكل مناسب؛
- ضمان وضع الآلات والماكينات والأدوات والمواد والأجهزة اللازمة للعمل في الأماكن المعدة لاستخدامها وقت العمل؛
- ضمان عدم انحباس المعاملات في ممرات ضيقة وخنقها.

[1]- ميخائيل جميعان، مرجع سابق، ص.170.

هذا، ويقترح كتاب آخرين مقاييس للتنسيق الفعّال كما يلي[1]:

- يتحقق التنسيق عن طريق الإدارة الجماعية، ولا يمكن تحقيقه عن طريق الأسلوب الأوتوقراطي؛
- في التنسيق الفعّال، يتم توحيد جميع الجهود والأنشطة في كل أجزاء التنظيم؛
- في التنسيق الفعّال، لابد من استمرارية العمل؛
- يجب أن يكون التنسيق بين جميع الأفراد المتصلين ببعضهم؛
- يتضمن التنسيق العلاقات الخارجية للتنظيم.

إن ما يمكن استخلاصه من هذا المبحث، أنه إذا كان التنسيق ضروري لأداء العمل، فإنه في إطار التنمية المحلية التشاركية، التنسيق يعد من العوامل الأساسية والضرورية لجمع الجهود التنموية الموزعة على شركاء التنمية المحلية. وتقع مسؤولية التنسيق التنموية على الإدارة المحلية باعتبارها قائدة لعملية التنمية المحلية التشاركية، تقوم بذلك من خلال وسائل تعزز تكاملها الداخلي كأي منظمة بوسائل إدارية كالقيادة الإدارية والمجالس واللجان التنسيقية والاجتماعات الدورية.

وباعتبار أن الإدارة المحلية مرتبطة بشبكة من العلاقات الأفقية والعلاقات المتشعبة والمعقدة، وهو ما يقتضي التوضيح من خلال وسائل التنسيق في الإدارة المحلية المغربية، وهي في مجموعها وسائل هيكلية (اللجان)، ووسائل رقابية ووسائل مالية لتحقيق التنسيق بين المصالح الإقليمية التابعة للإدارة الحكومية. ولتحقيق التنسيق بين الإدارة المحلية والمصالح التابعة للدولة على الصعيد الإقليمي يعد مجلس الإقليم في حد ذاته وسيلة تنسيقية. إضافة إلى اللجان التقنية الإقليمية والمجالس واللجان المتخصصة، أما على الصعيد المحلي يعد أيضا المجلس المحلي أداة تنسيقية، إضافة إلى المجالس واللجان الجماعية. ضف إلى دور الوصاية من زاوية دورها التنسيقي.

وبحثا عن جوهر وسائل التنسيق تمت دراسة مناهج Galbraith واستراتيجيات Mintzberg لتحقيق التنسيق، واتضح أنهما ممارسة لوظائف ومسؤوليات إدارية، وذلك للحصول على المعلومات ومعالجتها وتسهيل وصولها إلى مستويات رأسية وأفقية، والمعلومات بذلك هي الأساس للقيام بالوظائف الإدارية، ومن ثم تحقيق التنسيق. والإضافة التي قدمتها استراتيجيات Mintzberg أنها تشكل بدائل تنسيقية متكاملة للمنظمة حسب طبيعة نشاطها وتنظيمها بعلاقاته المختلفة. وباعتبار وجود عدة وسائل أو

[1]– عبد العزيز صالح بن حبتور، **أصول ومبادئ الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص.204.

استراتيجيات تنسيقية، تختار منها المنظمة على حسب ما يتطلبه الموقف من معلومات، وقدرتها على التوفيق بين حدم المعلومات التي تستطيع معالجتها من أجل التنسيق وبين حاجتها له، إضافة إلى عوامل أخرى مرتبطة بالمنظمة ذاتها، وعوامل متعلقة بدرجة تعقد وتقلب بيئة ممارسة نشاطها.

ولأن التنسيق عملية مستمرة ومرتبطة بمجهود إنساني فمن الطبيعي أن يكون هناك تناقص في السلوك الإداري، تناقضات تحتاج لمهارة تنسيقية عالية تجعل منها ظواهر صحية، ولذلك فإن بحث معوقات التنسيق على مستوى الإدارة العامة لعلاقتها القوية بالإدارة المحلية ويسهل ذلك من معرفة أسباب المعوقات التنسيقية في الأخيرة. وهذه المعوقات في الأساس ناتجة عن توسع وتضخم النشاط الإداري العام وطني أو محلي. وإن بحث معوقات التنسيق هو الخطوة الأولى في اتجاه الوصول إلى تنسيق فعّال، رسم خطة العمل، وتدريب الموظفين، وتنمية التنسيق مع وحدات أخرى، بالإضافة إلى وسائل أخرى لتحسين التنسيق تشير إلى أن المنظمة تسعى إلى الوصول إلى الفعالية في التنسيق. وفي الإدارة العامة يظهر ذلك من خلال تحديد السلطة والمسؤولية، واعتماد إجراءات الرقابة الإدارية كالملاحظة والمراجعة، والتنسيق من خلال القيادة الإدارية، وتسهيل الاتصال الفعّال. سبل تحقيق فعالية التنسيق أصبحت جوهر العمل الإداري للإدارة المحلية في إطار مفهوم التنمية المحلية التشاركية؛ وهو ما يقتضي بذل المزيد من الجهود التنسيقية، وإحاطة هذه الوظيفة بكافة المقومات والدلائل والتوجيهات، والبحث عن تقنيات تنسيقية ملائمة لكل حالة وظرف، بل السعي حتى لإيجاد مؤشرات لقياس درجة فعالية التنسيق.

خلاصة الفصل:

إن قيام كل شريك من شركاء التنمية المحلية بالدور المنوط به بفعّالية أكيد سيغير من المسؤوليات الإدارية والتنموية للإدارة المحلية. وإذا كانت المشاركة عامة تزيد فاعلية أي نظام مهما كانت طبيعته؛ فإنها ستغير الجاني التنظيمي والوظيفي للنظام المشارك فيه. نظام الإدارة المحلية يتكون من مجالس شعبية محلية وجهاز إداري تنفيذي محلي يقومان بمهامهما من خلال شبكة من العلاقات المتشبعة، والتي تحتاج إلى درجة عالية من التنسيق خاصة في إطار تنمية محلية تشاركية. يقتضي تغليب دور المجالس الشعبية لما فيه من تحقيق لمضمون الاستقلالية واللامركزية الإدارية والتنظيمية، وكمنطلق لعلاقات الإدارة المحلية مع محيطها المحلي كون العلاقات قائمة على أساس الممارسة الديمقراطية من جانب المجتمع فيما يتعلق بشؤونه المحلية، وبمعنى آخر المشاركة والتي هي حق للمواطن والقطاع الخاص والمجتمع المدني عامة.

التنمية المحلية التشاركية تبدأ من أسفل؛ إذ تتكامل جهود الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والدولة حافظت على دورها كشريك أساسي في عملية التنمية ولكن بين عدة شركاء لإدارة شؤون الدولة والمجتمع. وإن العلاقة التي تربط بين الدولة (ممثلة في حكومتها المركزية) والإدارة المحلية وغيرها من إدارات محلية في دولة معينة تعتمد إلى حد كبير على نوع وفلسفة الحكم السائد فيها. ولكن كون العلاقات السابقة تتميز بالمشاركة في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات فيه تنمية محلية وقومية كفؤة وفعّالة.

وفي ظل تزايد الاهتمام بالإدارة المحلية وإتاحة الفرصة أكبر للمشاركة في عملية منع القرار المحلي، أصبح دور الإدارة المحلية يركز على الكيف، وليس الكم، كما أصبح يركز على تمكين المواطنين، وليس مجرد خدمتهم، والاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها. وأصبح بذلك دور الإدارة المحلية إداريا أكثر منه تنموي.

إن التنسيق ضرورة ملحة لجمع الجهود التنموية المحلية الموزعة بين عدة شركاء، والوصول إلى تحقيق أهداف موحدة، تنسيق إداري تقوم به الإدارة المحلية يمتد في كل الاتجاهات داخل الإدارة المحلية وخارجها، على المستوى الأفقي والعمودي، بصفة طوعية أو إجبارية، وبما يلائم طبيعة نشاطها ووضعيتها وظروفها، وبالتوافق مع موضوع التنسيق، والذي يصحب أداء كل وظيفة من وظائف الإدارة، بل يعد

التنسيق من خالص مسؤوليات القيادة الإدارية، ومن خلال المجالس واللجان التنسيقية والاجتماعات الدورية.

وتقع مسؤولية التنسيق التنموي على الإدارة المحلية باعتبارها قائدة لعملية التنمية المحلية التشاركية، تقوم بذلك من خلال وسائل تعزز تكاملها الداخلي كأي منظمة، الإدارة المحلية المغربية تقوم بالتنسيق من خلال مجموعة ممن الوسائل الهيكلية والرقابية والمالية لتحقيق التنسيق بين المصالح الإقليمية التابعة للإدارة الحكومية، وبينها وبين الإدارة المحلية. وعموما جوهر وسائل التنسيق يتمثل في ممارسة وظائف ومسؤوليات إدارية، وذلك للحصول على المعلومات ومعالجتها وتسهيل وصولها إلى مستويات رأسية وأفقية، إضافة إلى عوامل أخرى مرتبطة بالإدارة المحلية في حد ذاتها، وعوامل متعلقة بدرجة تعقد وتقلب بيئته ممارسة نشاطها.

التنسيق عملية مستمرة ومرتبطة بمجهود إنساني؛ ما يجعل من الطبيعي أن يكون هناك تناقض في السلوك الإداري، وبحث معوقات التنسيق عامة يشكل خطوة أساسية بالإضافة إلى عوامل أخرى في اتجاه الوصول إلى تنسيق فعال، وسبل تحقيق الأخير يمثل جوهر العمل الإداري للإدارة المحلية في ظل تنمية محلية تشاركية تتطلب المزيد من الجهود التنسيقية، وذلك من خلال إحاطة التنسيق بكافة المقومات والدلائل والتوجيهات، بل والبحث عن تقنيات تنسيقية ملائمة لكل حالة وظرف، وإيجاد مؤشرات لقياس درجة فعّالية التنسيق.

خاتمة

خاتمة:

إن اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية في الدول المعاصرة، سيما اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية، وجدت الأخيرة قبل وجود نظام لهابل وقبل وجود الدولة. الإدارة المحلية هي تنظيم أو أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بشخصية معنوية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة. أهمية الإدارة المحلية تكمن في طبيعة الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها في إطار محلي متميز.

أهداف الإدارة المحلية تتبلور في شكل مجموعة من الاختصاصات، والأخيرة متطورة تشمل وظائف تقليدية وأخرى معاصرة ومتجددة، ويتم تحقيق اختصاصات الإدارة المحلية من خلال تنظيم تختلف طرق تشكيله وتنظيم العمل فيه من دولة لأخرى. التغيرات والتطورات العالمية والمحلية غيرت من دور الإدارة المحلية من مجرد أداة للرقابة إلى أداة فعّالة للتنمية المحلية في العالم المعاصر لدورها الحيوي في تحريك المجتمعات النامية إلى مرحلة متقدمة. التنمية المحلية هي نوع من تقسيم العمل وتضافر الجهود في إطار مجتمعي يقوم على المشاركة الفعّالة للمجتمع بجميع أجهزته ومؤسساته الرسمية والقطاع الخاص وتنظيمات المجتمع المدني، وضمن عملية شاملة ومتوازنة تعمل على صهر المجتمع وتحويله إلى حالة التماسك والترابط.

إن غاية تنمية المجتمع هي تحسين أوضاع المواطن في المجتمع الذي يقطن فيه من خلال الاهتمام بجميع مجالات التنمية المحلية المتكاملة والاستغلال الأمثل والفّعال لما توافر من مقوماتها سيما البشرية والتنظيمية منها، وكذا استخدام التخطيط كوسيلة لتحقيق أهداف التنمية المحلية، وفي إطار اختيار نموذج من نماذج الأخيرة الذي يتناسب مع ظروف المجتمع، والأخذ بعين الاعتبار عدم استقرار برامج مختلف النماذج وحاجياتها الجوهرية للتنسيق.

المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية شهدت توسعا وزيادة تفوق إمكانياتها، وأصبح من الضروري تفعيل مصطلح الشراكة الذي كان شعارا أكثر منه واقع في الدول النامية، وسبق ذلك من الناحية النظرية ظهور مصطلح المقاربة التشاركية، والأخيرة هي نتاج تعاون قائم على مبدأ الربح للجميع بين ثلاثية الحوكمة (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) بالإضافة إلى المواطن، وهي ليست خيارا في الوقت الحاضر بسبب انسحاب الدولة من كثير من القطاعات، وتراجع مساحة تأثيرها في الأحداث لصالح المجتمع المدني والقطاع الخاص، وهي تعتبر بذلك حتمية لشغل الفراغ الذي تركته الدولة. إن المنظمات

الدولية دعت إلى إعطاء أهمية كبيرة لشركاء الدولة من حيث بناء قدراتهم وإحساسهم بالمسؤولية ونضجها تجاه الشأن العام.

إن المقاربة التشاركية هي بديل قوي للمقاربة التمثيلية عندما استنفذت الأخيرة طاقتها وأبانت عن عجزها في حل المشكلات التنموية، وقد قدّر العلماء المشتغلين على هذا الموضوع بأن ثلاثية الحوكمة المحلية ويمكن إضافة الأفراد إلى هذه الثلاثية هي الميدان الأنسب لتجسيد هذه المقاربة في الواقع، وذلك من خلال نوع آخر من التنمية المحلية غير منبثق من الداخل فقط بل قائم على التضامن والاندماج (التكامل) وهو ما يعرف بالتنمية المحلية التشاركية.

دراسة التنمية المحلية تنال أهمية كبيرة بالنسبة للدول المتقدمة، وتحاول الدول النامية مجارتها خاصة لعدم قدرة العديد منها على تحقيق التنمية المحلية والوطنية وفشل الجهود التنموية، نظرا لمواجهتها لتحديات كبيرة ولا سيما على المستوى الإداري، ومنها غياب وانعدام الربط والتنسيق بين الجهود التنموية المنبثقة من الإمكانيات والمواد الذاتية والمتوفرة لدى الإدارة المحلية والتي يمكن تعبئتها. فإذا كانت مشكلة التنسيق موجودة على مستوى الإدارة المحلية، فكيف سيكون الوضع عند قيام الإدارة المحلية بتوزيع العبء التنموي على عدة أطراف.

ووفق ذلك أجري هذا البحث من أجل تبيان طبيعة وأهمية العملية التنسيقية لجمع وتوحيد الجهود التنموية على مستوى الإدارة المحلية، وخاصة بعد قيام الأخيرة بمشاركة عدة أطراف المهام التنموية التي كانت تقوم بها وحدها، وهو ما يستدعي اهتمامها وتفعيلها للعملية التنسيقية خاصة والإدارية عامة، إضافة إلى الجهود التنموية التي يجب عليها أن تقوم بها.

ولهذا الغرض تم الاعتماد على مناهج ومداخل ومقاربات بحثية مختلفة، وخلص البحث إلى نتائج مهمة يلي عرضها:

- المقاربات الحديثة تجاوزت المنظور التقليدي للتنمية المحلية، والذي ربط أهدافها بمحاربة الفقر ونقل المجتمع من حالة التخلف إلى حالة الحداثة، إلى تمكين الذات واكتساب الاحترام من خلال حصول المواطن على فرصة للمساهمة في نشاط داخل المجتمع بما يسهم في تحقيق الرفاه.

- التنمية المحلية التشاركية تقوم على عنصرين رئيسيين، الأول يركز على المشاركة لتحسين مستوى التنمية المحلية، والثاني تشجيع الإدارة المحلية الاعتماد على النفس وعلى الشراكة بين الفاعلين في اتخاذ القرارات.
- نجاح التنمية المحلية التشاركية يتوقف على:

- منح الإدارة المحلية صلاحيات واسعة في إدارة الشأن العام المحلي بما يمكنها من توسيع دائرة التشاور مع القطاع الخاص والمجتمع المدني المحلي.
- تشجيع الإدارة المحلية المبادرة والمساعدة والمتبادلة بين عناصر المجتمع، وجعل هذه العناصر أكثر فاعلية بتوحيد الجهود وتوفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها.
- تحقيق التوازن بين القطاعات وتوزيع الأعباء بالعدل بين الفواعل المختلفة، حسب القدرات المتوفرة لدى كل فاعل، وبشكل يغطي كافة احتياجات المجتمع ومناطقه وفئاته.
- التنمية المحلية التشاركية تعاون وتأثير متبادل بين أنشطة المجتمع وأجهزة التنمية حكومية أو غير حكومية ويجب ألا يترك هذا التعاون للصدفة، بل يتعين البحث عن مناخ ملائم لهذا التفاعل والتعاون والتنسيق.
- توظيف وتنشيط الإمكانيات المحلية المتاحة سواء كانت بشرية أو مالية أو مادية.
- الاهتمام بأهم عنصر في التنمية المحلية التشاركية، وهو الإنسان الذي يعطيها الديناميكية اللازمة، من خلال إتاحة الفرصة للكوادر البشرية والمنحدرة من المنطقة والمتكونة في المجالات المختلفة من تبوء المناصب المفتاحية في الإدارة المحلية لامتلاكها الغيرة التي تدفعها لتحقيق مردود أحسن.
- تطور دور الدولة بين التجربة الغربية والإسلامية تبين أن التجربة الحضارية الإسلامية ثمينة على المستويين الفكري والتطبيقي. الفكر الغربي لم يظهر حقيقة الدور التنموي للدولة، أما الفكر الإسلامي اعتبر الدولة منظومة مؤسسية مميزة ينبغي أن يكون لها دور ريادي في مسيرة التنمية والتطور.
- تطور مهام ووظائف الدولة التنموية يرتبط بما يستجد من متغيرات اقتصادية واجتماعية ووفقا للمتغيرات المحلية والعالمية.

- دور الدولة في التجارب العالمية تبين وتثبت أن الدول المتقدمة قامت ومازالت تقوم بدور تنموي فعّال، أما الدول النامية ما زالت تحاول إحداث تنمية شاملة ومستقلة.
- التحرر الاقتصادي لم يؤدي إلى انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية بل أدى إلى إعادة تشكيل العلاقة بين الدولة والاقتصاد.
- فشل السوق في تحقيق الأهداف التنموية جعل الدولة تتبنى عملية التنمية من خلال تنشيط القطاع العام، وتحفيز القطاع الخاص، وإشراك وتفعيل دور المجتمع المدني.
- دور الدولة في مجال التنمية الاجتماعية ضرورة حتمية للتفاعل مع الآثار الاجتماعية السلبية الناتجة عن سياسات التحرر والمستجدات العالمية والمحلية.
- الدولة مسؤولة عن قيادة المجتمع إلى مستوى مقبول من الرفاهية من خلال الاستخدام الأمثل للطاقات المتاحة.
- دور الدولة التنموي أكثر ضرورة في حالة الدول النامية لضعف دور كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني.
- الدولة في الوطن العربي عاجزة عن التجاوب مع سرعة التغير وعمقه نظرا لنمطها المشوه، والذي انعكس سلبا على مستوى الأداء الاقتصادي والاجتماعي للدولة وعلى أداء القطاع الخاص والمجتمع المدني.
- دول الوطن العربي تتعامل بسلبية مع دراسات المستقبل.
- مستقبل الدولة والتنمية في الوطن العربي تظهر أنه سيعاني المزيد من العجز والانقسام طالما يعاني من الخصائص نفسها ولم يعمل على الإصلاح، والعكس صحيح بفرض أن الدولة في الوطن العربي تتجه إلى المزيد من التعاون والتنسيق والوحدة الشاملة.
- الإدارة الحكومية هي المسؤولة عن ترجمة وتنفيذ سياسات الدولة، وكبر حجم جهازها وتعقيده وتنوع النشاط الحكومي وتداخله يخلق صعوبات في التنسيق بين الوحدات الحكومية على المستوى المركزي والإقليمي.
- تعد الأمانة العامة للحكومة كيانا تنسيقيا تتمثل مهمته في تحقيق الترابط بين أنشطة الوزارات والجهات المختلفة للمشاركة الفاعلة أو الداعمة الرسمية أو غير الرسمية.
- تشكل التنمية المحلية أحد المهام والغايات العليا لحكومة راشدة.

- الاتجاهات الحديثة في تحديد نطاق عمل الإدارة الحكومية تدور حول الانتقال من فكرة احتكارها لمسؤولية التنمية المحلية إلى مبدأ توزيع وتنسيق الأدوار بين القطاعات المختلفة في المجتمع لتعمل معا في إطار من التعاون والشفافية لتحقيق التنمية المحلية.
- الحكومة في الدول المتقدمة تقوم بجهود تنموية فعّالة إلى جانب توفير الدعم للمستثمرين وتأمين جو استثماري سليم.
- الدور التنموي الحكومي يقتضي رفع مستوى الأداء من خلال أساليب تقييم أداء البرامج الحكومية مع نية الاستفادة منها.
- من أهم القطاعات الحكومية قطاع التعليم، والتعليم العالي يخرّج أهم فئة في المجتمع.
- تشهد الجامعة اهتماما كبيرا لدورها المتميز في تطور المجتمع، الأخير يمدها بالواقع وتقوم الجامعة بتكوين الموارد البشرية وربط البحث العلمي باحتياجات المجتمع.
- التعليم العالي في الدول النامية أكبر ما يعانيه الابتعاد عن المجتمع وعدم الاهتمام به.
- نشأة وتطور القطاع الخاص في الاقتصاد الإسلامي كان متوازيا مع بقية قطاعات الاقتصاد، أما عند الغرب ومنذ عهد آدم سميث الدعوة قائمة ومستمرة بأولوية وضرورة التحول للقطاع الخاص كسبيل لتحقيق التنمية.
- القطاع الخاص ركن أساسي في اقتصاد الدولة ويتحمل مسؤولية هامة في المجالات التي ترتفع فيها كفاءته الفنية وخبرته الاقتصادية، وتتناسب مع قدراته المالية في إطار تعظيم مصلحة المجتمع.
- الظروف العالمية الداعية للانفتاح والتحرر الاقتصادي بجانب الضغوطات الممارسة دفعت أغلب الدول النامية إلى إتباع نهج التحرر، ولكنها لاقت صعوبات وإخفاقات لضعف اقتصاداتها والقطاع الخاص، وهذا ينطبق على معظم الدول العربية.
- يواجه القطاع الخاص في الدول النامية مجموعة من التحديات، وتتمثل في مجموعة من الشروط الاجتماعية والثقافية والمؤسسية والقانونية في الغالب ما تكون غير متوفرة أو صعبة التحقيق في الدول النامية، لكن التحدي الأساسي يكمن في صعوبة انسجامه وتفاعله مع البيئة التي يعمل بها (مدى استجابته لحاجات المجتمع المختلفة).
- القطاع العام الاقتصادي يعتبر القوة الرئيسية والركيزة الأساسية للتنمية في المجتمعات النامية لجسامة التحديات الاقتصادية والحضارية وضعف القطاع الخاص.

- فشل القطاع العام لتدني كفاءته جعل الكثير من الدول النامية تتحول إلى النظام الحر، وسعت أخرى لإصلاح وتطوير القطاع العام، وتحقيق التوازن بين عمل القطاعين العام والخاص، ونجح القطاع الخاص في القيام بمسؤولياته التنموية في عدد من الدول كماليزيا والصين وتركيا وتحولت من دول نامية إلى دول متقدمة نتيجة الجمع بين الكفاءة الاقتصادية والكفاءة المجتمعية.
- الانطلاق الاقتصادي يعتمد على نشاط كلا القطاعين العام والخاص كل في مجال اختصاصه والشراكة بينهما تؤدي إلى تحسين تقديم الخدمة العامة.
- تواجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول النامية تحديات كثيرة أهمها ضعف القطاع الخاص، وضعف مؤسسات وآليات الشراكة، ومعوقات على مستوى محلي.
- ثقافة المجتمع المدني متجذرة في المجتمع العربي الإسلامي، ولكن يوصف بأنه جزء من التراث الاستعماري ويحاول العرب تكييفه مع واقعهم.
- المجتمع المدني متطور بتطور المجتمع ومكوناته، وهو مرتبط بالشأن العام ومتميز عن الدولة.
- مكونات المجتمع المدني حظيت بنصيب كبير من الدراسة والاختلاف، وضرورة تحديد مكونات المجتمع المدني تنبع من أهمية المجتمع المدني باعتباره يشكل رأسمال اجتماعي.
- المجتمع المدني شريك أساسي في المساهمة في مجال التنمية من خلال مكانته في ثلاثية الحوكمة، فهو حلقة وصل بين الحكومة والقطاع الخاص، وباعتباره روح العملية التنموية والواسطة بين الفواعل المختلفة، وهو عنصر موازنة لصالح الجميع ولصالح المجتمع.
- أهمية الدور التنموي للمجتمع المدني متعلقة بطبيعة النظام السياسي المتبني في الدولة، وكذا العلاقة بين المجتمع المدني والفواعل الأخرى بما يؤدي إلى الاستقرار والتقدم.
- الدراسات المستمرة تؤكد أن وظائف المجتمع المدني تعكس دوره التنموي، وأهميته كشريك فعّال للدور الحكومي، وأصبحت تستخدم مفهوم المجتمع المدني التنموي.
- هناك نوع من الغموض يلف طرق تشكيل وسير تكوينات المجتمع المدني في الدول النامية ومدى استقلاليتها عن الجهات الأخرى.
- تقوم الإدارة المحلية بمسؤولياتها من خلال شبكة من العلاقات المتشعبة الداخلية والخارجية.
- علاقة الإدارة المحلية مع محيطها المحلي تشكل منطلقا طبيعيا لممارسة الديمقراطية فيما يتعلق بشؤونه المحلية.

- تتقلص المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية في ظل التنمية المحلية التشاركية، وتتعاظم لصالح المسؤوليات الإدارية.
- تنمية المشاركة مسؤولية تقع على عاتق السلطات المحلية، وذلك من خلال:
  - المبادرة المتصلة والمستمرة لإثارة اهتمام المواطنين بالشؤون المحلية.
  - اهتمام الإدارة المحلية بتعزيز العلاقة مع القطاع الخاص وإشراكه في مجال التنمية، وتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
  - توفير الأطر الملائمة لمشاركة المجتمع المدني.
  - الانطلاق من واقع أن الدولة شريك تنموي أساسي للإدارة المحلية، وإمكانية امتداد الشراكة التنموية مع إدارات محلية أخرى.
- التنسيق مبدأ أصيل ومن مقومات الوحدة الإسلامية، وهو عمل مستمر لا ينشأ تلقائيا، ومن أخلص واجبات القيادة، التنسيق ضروري على مستوى أي تنظيم ولأداء أي وظيفة من وظائف الإدارة، وأي نشاط يتطلب العلاقة والاعتمادية، بل بلوغ الأهداف المشتركة يتوقف على تنسيق الأهداف والنشاطات.
- تقع مسؤولية التنسيق التنموي على الإدارة المحلية؛ باعتبارها قائدة لعملية التنمية المحلية التشاركية، وتقوم بذلك من خلال مجموعة من الوسائل الهيكلية والمالية والرقابية.
- جوهر وسائل واستراتيجيات التنسيق يتمثل في ممارسة وظائف ومسؤوليات إدارية، وذلك من خلال الحصول على المعلومات والقدرة على معالجتها وتسهيل وصولها إلى المستويات المختلفة، والتي تحتاج تلك المعلومات لاتخاذ قرار مشترك.
- بحث معوقات التنسيق هو الخطوة الأولى في اتجاه الوصول إلى تنسيق فعّال.
- سبل تحقيق فعّالية التنسيق أصبحت جوهر العمل الإداري للإدارة المحلية في إطار التنمية المحلية التشاركية.

واستنادا على محتوى البحث وما توصل إليه من نتائج، تم تقييم الفرضيات على النحو التالي:

الفرضية الأولى: التنمية المحلية تتطور بشكل طبيعي في اتجاه التنمية المحلية التشاركية في الدول المتقدمة، والعكس صحيح في الدول النامية.

هذه الفرضية **تقبلها** نتائج البحث لأن التطور عامة في الدول المتقدمة كان تلقائي ومرحلي، النظم الإدارية تطورت إلى نظم تقوم على الديمقراطية والمشاركة في المسؤولية الإدارية، وإعطاء العناية الخاصة لقضايا التنمية المحلية من خلال الاهتمام بتطوير ودعم البنيان الإداري المحلي، ودعم المشاركة في المشاريع التنموية التي تؤدي إلى التقدم في مختلف المجالات وظروف الحياة على المستوى المحلي. أما الدول النامية والتي تحاول اللحاق بركب الدول المتقدمة متجاوزة الواقع لم تستطع تهيئة الأرضية اللازمة للوصول للتنمية المحلية التشاركية.

الفرضية الثانية: الأداء التنموي لشركاء التنمية المحلية في الدول النامية ضعيف.

هذه الفرضية **تقبلها** نتائج البحث في جوانب و**ترفضها** في أخرى، ففي الأولى لأن الدولة تنتهج سياسات تنموية مركزية، وتعتمد على نماذج تقليدية في التسيير، وتقيد مساهمة مختلف الأطراف المعنية بعملية التنمية المحلية. وفي الثانية لأن ضعف مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في بعض الدول النامية لا ترجع إلى ضعف الإمكانيات بل إلى الإهمال وغياب تنمية الوعي التشاركي.

الفرضية الثالثة: دور الإدارة المحلية في عملية التنمية المحلية التشاركية إداري أكثر منه تنموي.

هذه الفرضية **تقبلها** نتائج البحث في حالة تحقق أركان وشروط التنمية المحلية التشاركية، وفي حالة قيام كل شريك بدوره بشكل فعّال، وهو ما يؤدي إلى تقليص المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية وتعاظمها لصالح المسؤوليات الإدارية.

الفرضية الرابعة: أهم وظيفة إدارية للإدارة المحلية هي وظيفة التنسيق الذي يمتد ليشمل كل جوانب العلاقات التنموية للإدارة المحلية مع شركائها.

الفرضية الرئيسية:

وظيفة التنسيق لها أثر إيجابي في تكامل وتحقيق التنمية المحلية التشاركية.

من خلال تحليل وتفسير وتقييم الفرضيات السابقة يمكن القول أن نتائج البحث **تقبلها**، حيث اتضح أنه بتحقيق التنمية التشاركية، وبما أنها تقوم على توزيع المجهود التنموي على عدة شركاء، وباعتبار الإدارة المحلية قائدة لعملية التنمية التشاركية تقع عليها مسؤولية المتابعة المستمرة لانسجام النشاط

التنموي الموزع. ومن المنطقي فإن التنسيق الذي يصحب القيام بكل وظيفة إدارية ونشاط تنموي سيؤثر بشكل إيجابي في تكامل وتحقيق التنمية المحلية التشاركية.

وانطلاقا من هذه النتائج تم طرح الاقتراحات التالية من أجل تفعيل الأدوار التنموية لشركاء التنمية المحلية والمساهمة الإيجابية في تحقيق رفاهية المجتمع والدولة عامة، وتمثل هذه الاقتراحات في:

- يجب على دول الوطن العربي الفهم والتفكير وللعمل على الوحدة كمشروع قومي، تأخذ بعين الاعتبار دروس الماضي وتجارب الأمم، وإعداد تصورات إنمائية نابعة من واقع الوطن العربي ومشاكله لوضع استراتيجية وخطة عمل للمستقبل بتعبئة الموارد والإمكانيات وتوجيه السياسات والرصد الواقعي والعملي للتحديات المستقبلية وبما بخدم الشعوب العربية.
- يجب على الدولة ولمنه تدهور الأوضاع المستقبلية والتنمية إعداد سياسات واستراتيجيات تأخذ بعين الاعتبار.
- تهيئة ظروف الإصلاح على أسس منطقية وعملية لخلق أرضية متماسكة للتنمية.
- التأكيد على أهمية إصلاح الدولة بغية تصحيح وتفعيل دورها التنموي.
- وجود حكومة فعّالة ذات توجهات تنموية واضحة المعالم والاتجاهات، وانتهاج طرق عقلانية في أداء من خلال نظام إدارة كفؤ، ومستند على قواعد ومعلومات جيدة وحقوقية.
- تقع المسئولية على المثقفين للدفاع عن الماضي ومواجهة تحديات الحاضر، والتبصر بالمخاطر لصنع المستقبل، وترجمة ما سبق في برامج وخطط عمل وخطوات في التنفيذ.
- إقامة شراكة متوازنة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص بما يمكن كل شريك من القيام بدوره في عملية التنمية بسير وفعالية.
- جودة التنظيم الإداري الحكومي تتحدد بدرجة كبيرة بمستوى جودة تحديد الغايات وصياغة الأهداف الأساسية.
- على الحكومة التحفيز للمساهمة الفاعلة لكل الأطراف في تحمل قدر من عبء التنمية، والانطلاق في مجالات التنمية للإدارات المحلية. والعمل في نفس الوقت على تحقيق التنسيق والتكامل على المستوى القومي.
- يجب أن يقتصر دور الحكومة على ما يخص الدولة والمواطنين دون تمييز بينهم، وتقوم بدور مساعد ومنشط ومنسق لجهود التنمية فيها تقوم الجماهير بالجزء الأعظم من الجهود التنموية.

- على الحكومة في الدول النامية التركيز على الدور الاجتماعي كقاعدة للتنمية.
- دعم الأداء الفعال الحكومي يتطلب إدراك المتغيرات المتداخلة والتحديات والضغوط، والتعامل معها وفق رؤية استراتيجية متناسقة، تنتفع بالفرص المتاحة والتعامل بأفضل الطرق مع المعوقات والمشاكل والإصلاح الحكومي بتوسيع درجة اللامركزية وغيرها، والتغير في آلية الحكومة والاقتداء بالمعايير الحكومية الفعّالة.
- قيام الجامعة بأدوارها يقتضي قيام شراكة فاعلة تتناسب مع حركة المجتمع المتسارعة والمتطورة.
- ارتقاء الدول النامية إلى مصاف الدول المتقدمة يقتضي الاستثمار في العلم والتكنولوجيا بتوليد المعارف، وتطوير قطاع التعليم العالي. ليقوم على نظام تعليمي ذو جودة عالية، قادرة على تخريج إطارات في مختلف حقول المعرفة تلبي الاحتياجات الحالية والمستقبلية لمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.
- يجب أن يكون أبرز مهام الجامعة هو تطير دورها في خدمة المجتمع، ومشاركتها في عملية التنمية بمفهومها الواسع والتنمية المحلية خاصة، كضرورة حتمية لتوجيه وترشيد المنظومة الاجتماعية وتنشيط القطاع الاقتصادي العام والخاص.
- يجب على الدول النامية العمل على تحقيق الشروط اللازمة لعمل القطاع الخاص مع دعم حكومي، وتشجيع التعاون بين القطاعين العام والخاص.
- يجب على الدول النامية العمل على تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات الخدمات العامة، واستثمار إمكانيات القطاعين معا، بما يحسن الأداء، ويسرع تحقيق التنمية على مستوى محلي.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص وسيطة فعّالة لإدارة موارد المجتمع، والمطلوب هو تفعيلها بالتنسيق بين جميع الأطراف ذوي العلاقة وإيجاد آليات مناسبة للشراكة.
- نجاح الشراكة بين القطاع العام والخاص على مستوى محلي تتطلب تصور مجتمعي مشترك وواقعي للشراكة مبني على نقاط القوة والضعف للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانيات المنطقة المراد تنميتها، مع توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة.
- نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص ينتفي مشاركة جميع الأطراف المتأثرة بالقرارات المتخذة، مشاركة المجتمع المدني بما يضمن التفاعل مع البرامج وزيادة الوعي العام بأهمية الشراكة وتأثيرها الإيجابي على تنمية المجتمع.

- المجتمع المدني في الدول النامية في حاجة إلى استراتيجيات فعّالة تقوم على ترسيخ استقلالية هذه التنظيمات، وتعمل على تكريس مبادئ الحكم الراشد والديمقراطية التشاركية، وهذا كم منطلق وظيفتها الأساسية في تجسيد إرادة المواطن وسعيها إلى التموقع كقنوات اتصال فعّالة بينه وبين النظام السياسي.
- تنميط دور المجتمع المدني على مستوى المنظومة الإدارية المحلية تقتضي رفع مستوى الوعي الشعبي بأهمية الانتظام في جمعيات محلية ونقابات مهنية، عند التعامل مع الشأن العام، من أجل تعزيز المشاركة النوعية للمواطن في منع السياسات العامة.
- إشاعة أجواء الحرية في المعاملات الرسمية من أجل تفعيل الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية، بداية بالأحزاب السياسية مرورا بتنظيمات المجتمع المدني ووسائل الإعدام والاتصال.
- القيام بدورات تكوينية وتدريبية، قصد تنمية القدرات وتأهيل الشباب للعمل الجمعوي.
- تكوين نخب ذات كفاءة وخبرة وروح قيادية تعمل على مبدأ التسيير الجماعي لتنظيمات المجتمع المدني.
- إنشاء مراكز دراسات ومراصد لمتابعة العمل الجمعوي والتنظير له وتطوير أدواته مشاركة الجامعات وبتأطير الفواعل الأخرى على غرار الدولة والقطاع الخاص.

ملخص

ملخص باللغة العربية:

ان اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية في الدول المعاصرة، وسيما الإدارة المحلية كتنظيم اداري، تكمن أهميته في طبيعة الاهداف التي يسعى الى تحقيقها في إطار محلي متميز. اختصاصات الإدارة المحلية متأثرة ومتطورة بالتطورات العالمية والمحلية، بل وتوسعت الى درجة عجز نظامها الإداري مسايرة وتولي عملية التنمية المحلية.

دول العالم المتقدم اوجدت سبلا خاصة لمجاراة توسع المسؤوليات التنموية للإدارة المحلية، ومن السبل التنموية تفعيل سبل الشراكة، والمقاربة التشاركية كبديل للمقاربة التمثيلية، عندما استنفذت الأخيرة طاقتها ز أبانت عن عجزها في حل المشكلات التنموية .وظهر نوع آخر من التنمية المحلية غير منبثق من الداخل فقط بل قائم على التضامن والاندماج وهو ما يعرف بالتنمية المحلية التشاركية.

وفيما تجاري دول العالم المتقدم تطور المسؤوليات التنموية، فان الدول النامية المتأثرة الغير مؤثرة تعجز ادارتها المحلية عن الوفاء حتى بالمسؤوليات التنموية التقليدية، وان تبنت مصطلح الشراكة في المجال التنموي، فهو شعار أكثر منه واقع في الدول النامية. ومن منطلق الواقع المعاش، وايمانا بالمسؤوليات العلمية و البحثية، و رغبة في تغطية جوانب يعتقد انها لم تدرس بعمق كاف في مجال التنمية المحلية، تم التركيز على مصطلح التنسيق في مجال التنمية المحلية، و كيفية تأثيره على تحقيق التنمية المحلية.

وانطلاقا من تساؤلات البحث المطروحة، واستعراضا للمفاهيم النظرية المتعلقة بالإدارة والتنمية المحلية، والمشاركة التنموية المحلية، وكذا استعراض دور كل شريك تنموي بداية من الأصل وهي الدولة، وادارتها المنفذة وهي الحكومة، والجامعة كأبرز تجليات الحكومة على مستوى محلي، وكذا دور القطاع الخاص والقطاع الاقتصادي العام كممثل للحكومة في هذا المجال، سيتم بحث الدور التنموي المحلي للمجتمع المدني، باعتباره ممثلا للمواطن بمختلف تنظيماته، وكذا دراسة دور الإدارة المحلية بشقيه الإداري و التنموي، مع التركيز على العملية التنسيقية.

ولتحقيق الهدف من البحث اتبعت عدة مناهج، باعتبار موضوع البحث في علاقة مع عدد من علوم الاجتماع، ودعمت الدراسة بأمثلة تطبيقية لواقع التنمية في التنمية المحلية التشاركية والتنسيق في

دول متقدمة وأخرى نامية. وتوصل البحث بعد عرض النتائج وتحليلها وتفسيرها الى حقائق مهمة حول التساؤلات السابقة مضمونها أن التنسيق الفعال يؤثر اجابا على تحقيق التنمية المحلية.

تأكد ان فشل الجهود التنموية في العديد من الدول النامية يرجع لأسباب وتحديات كثيرة، ومن أبرزها غياب الربط والتنسيق بين الجهود والإمكانيات والموارد الذاتية. وستكون مشكلة التنسيق أعقد عند قيام الإدارة المحلية في الدول النامية بتوزيع العبء التنموي بين ثلاثية الحوكمة المحلية (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني). كما ان قيام كل شريك تنموي للإدارة المحلية بدوره وبدرجة عالية من الفعالية والكفاءة لن يكون له أثر اجابي في عملية التنمية المحلية إذا كان بشكل عشوائي ودون تواصل وتنسيق مع الإدارة المحلية المسؤولة عن جمع الجهود التنموية، وتحقيق التكامل والانسجام بينهما ومنع أي ازدواج وتعارض.

تقوم الإدارة المحلية بمهام تنموية مختلفة عما كانت تقوم به قبل أن تصبح التنمية المحلية عملية تشاركية، وهي وظائف تنموية تكمل ما يقوم به شركاء التنمية المحلية من أدوار تنموية، ولكن المسؤوليات الإدارية للإدارة المحلية تتعاظم من منطلق قيادتها لعملية التنمية المحلية، ومن أبرز المسؤوليات التي على عاتق الرئيس والقائد الإداري التنسيق، فلابد ان يتمتع بغريزة التنسيق أو يخلي المكان لغيره.

الإدارة في جوهرها جهود مشتركة لتحقيق أهداف مرسومة، اذ بعد ان يتم توزيع العمل، يقتضي إعادة جمعه، ويزيد التنسيق من كفاءة وفعالية العمل، التنسيق ورغم اختلاف وجهات النظر فيه، هو عملية مستمرة لتسوية العمل بانتظام وانسجام وتكامل، وإعطاء الأشياء نسبها الملائمة، وهو توحيد للجهود والأنشطة والوحدات والافراد الموزعة، بل ان التنسيق عملية ضرورية حيث توجد علاقات متبادلة تستدعي العمل بروح التعاون، وتنسيق الجهود المشتركة لبلوغ الأهداف المرسومة. التنسيق يصحب أداء كل وظيفة، بل هو المبدأ الأول لكل عنصر من عناصر الإدارة، وتبدأ الحاجة الى التنيق في جميع مراحل التنفيذ ومستوياته عليا ووسطى ودنيا.

وإذا كان العمل يبدأ في مستويات التنفيذ المباشر في قاعدة هرم الخدمة، فان الحاجة ماسة للحصول على المعلومات من هذا المصدر، والاهتمام أكثر بالتنسيق على المستوى العمودي معه، وتشجيع التنسيق على مستوى العلاقات الافقية. وحتى يتحقق التنسيق التنموي في مجالات الإدارة المحلية، عليها إدراك أن التنسيق في حد ذاته عملية صعبة ومعقدة، وفي نفس الوقت ضرورية لإنجاز

الاعمال على الوجه الاكمل، وهو ما يقتضي أولا معرفة الأسباب التي تحول دون التنسيق، ثم توجيه الجهود لمواجهة هذه الأسباب، وإيجاد الحلول المناسبة لإصلاح الأخطاء.

تقع مسؤولية التنسيق التنموي على عاتق الإدارة المحلية باعتبارها قائدة لعملية التنمية المحلية التشاركية، وتقوم به من منطلق إدراك الحاجة الى التنسيق الحقيقي والفعال يقوم على أساس فهم الأهداف وكيفية تحقيقها لفائدة المجتمع، وعلى أساس وجود رغبة صادقة في التنظيم، وشعور حقيقي بوجوب التنسيق ينبعان من صميم الرئيس القائد مقترنتين بالإيمان بفاعلية التنسيق وبالمقدرة على اجراء التنسيق، وهذا لان الإدارة والتنمية مرتبطة بالإنسان كوسيلة وغاية في نفس الوقت. هذا وقدم البحث مجموعة مقترحات توضح سبل الوصول الى تنسيق تنموي تشاركي فعال.

ملخص باللغة الإنجليزية:

summary:

Administrative decentralization is a democratic necessity in contemporary countries, especially local administration as an administrative organization. Its importance lies in the nature of the goals it seeks to achieve within a distinct local framework. The occupations of the local administration are affected and evolving by global and local developments, and even expanded to the point of the inability of its administrative system to keep pace with and take over the local development process.

The developed world countries have created special ways to keep pace with the expansion of the development responsibilities of the local administration, and among the developmental means there is the activation of the partnership ways and the participatory approach as an alternative to the representative approach, when the latter exhausted its energy and showed its inability to solve the development problems. Another type of local development appeared that did not emanate from the inside only Rather, it is based on solidarity and integration, which is known as participatory local development.

While the developed world is accommodating the development of development responsibilities, the local administration of the non-influential developing countries are unable to fulfil even the traditional development responsibilities, and if it adopts the term partnership in the development field, it is not more than a slogan. In reality, and in belief of our scientific and research responsibilities, and with a desire to cover aspects believed to have not been studied in sufficient depth in the field of local development, the focus has been on the term coordination in the field of local development, and how it affects the achievement of local development.

Based on the research questions raised, and in order to show the theoretical concepts related to local administration and development, and local development participation, as well as the role of each development partner such as the state, and its implemented administration, which is the government, and the university as the most prominent manifestation of government at the local level, and to show also the role of the private sector and the public economic sector as a representative of the government in this field; it will be discussed the local developmental role of civil society, as a representative of the citizen in its

various organizations, as well as it will be studied the role of local administration in both administrative and developmental aspects, with a focus on the coordination process.

To achieve the goal of the research, several approaches were followed, considering the topic of research in relation to a number of social sciences, and the study was supported by practical examples of the reality of development in participatory local development and coordination in developed and developing countries. After presenting, analysing and interpreting the results, the research reached important facts about the previous questions, the content of which is that effective coordination positively affects the achievement of local development.

It was confirmed that the failure of development efforts in many developing countries is due to many reasons and challenges, the most prominent of which is the lack of linkage and coordination between efforts, capabilities and self-resources. The problem of coordination will be more complex when the local administration in developing countries distributes the role of development between the triad of local governance (the state, the private sector, and civil society). Also, in playing of its role in a highly effective and efficient way, each development partner for the local administration will not have a positive impact on the local development process if it is random and without communication and coordination with the local administration responsible for collecting development efforts, achieving integration, coordinating between them and preventing any duplication and conflict.

The local administration performs different development tasks than it did before local development became a participatory process. That tasks are development functions that complement the development roles of local development partners, but the administrative responsibilities of the local administration are growing from the point of view of its leadership of the local development process, and one of the most prominent responsibilities of the President and the Administrative Leader is coordination, he must have the instinct to coordinate or evacuate the place for others.

Management is, in essence, joint efforts to achieve a set of goals, because after the work is distributed, it is required to recombine it, and coordination increases the efficiency and effectiveness of the work. For distributed efforts, activities, units and individuals, rather, coordination is a necessary process

where there are mutual relations that require work in a spirit of cooperation, and coordination of joint efforts to achieve the designed goals. Coordination accompanies the performance of every job. Rather, it is the first principle for every element of management, and the need for coordination begins at all stages of implementation and at its high, middle and low levels.

If the work begins in direct execution at the base of the service pyramid, there is an urgent need to obtain information from this source, and to pay more attention to coordination at the vertical level with it, and to encourage coordination at the level of horizontal relations. In order to achieve development coordination in the areas of local administration, it must realize that coordination in itself is a difficult and complex process, and at the same time necessary to complete the work to the fullest, which requires first knowing the reasons that prevent coordination, then directing efforts to confront these causes, and find solutions appropriate to fix errors.

The responsibility for development coordination rests on the shoulders of the local administrationas a leader of the participatory local development process, and it does it out of realizing the need for real and effective coordination based on an understanding of the goals and how to achieve them for the benefit of society, and on the basis of a sincere desire to organize, and a real feeling of the necessity of coordination stems from the heart of the leader. And that is coupled with the belief in the effectiveness of coordination and the ability to conduct it, and this is because management and development are linked to the human being as a means and an end at the same time.

The research presented a set of proposals clarifying ways to reach effective participatory development coordination.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر باللغة العربية:

القرآن الكريم

المراجع:

الكتب بالعربية:

1. ابراهيم الأخرس، **أسرار تقدم الصين، دراسة في ملامح القوة وأسباب الصعود**، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2008.
2. إبراهيم عبد العزيز شيخا، **أصول الإدارة العامة: ماهية الإدارة العامة، تعريفها وطبيعتها وأهم مشكلاتها، العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، القيادة، وسلطة إصدار الأوامر، التنسيق، الاتصال، الرقابة**، أبو العزم للطباعة، مصر، 2001.
3. إبراهيم عبد المنيف، **الإدارة المفاهيم الأسس المهام**، دار العلوم، الرياض، 1980.
4. إبراهيم مسلم، **التلوث**، الجمعية العلمية الملكية، الأردن، 1985.
5. إبراهيم مشورب، **المؤسسات السياسية والاجتماعية في الدول المعاصرة: الجمعيات، النقابات، الضمان الاجتماعي، الأحزاب، الإعلام**، الطبعة الثانية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2004.
6. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، **الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية عقود البوت BOT وعقود الشراكة ppp: دراسة تحليلية مقارنة**، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
7. إحسان حفظي، **علم اجتماع التنمية**، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004.
8. إحسان محمد ضمين ياغي و نعمة عباس الخفاجي، **التغيير التنظيمي منظور الأداء المتوازن**، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
9. أحمد خالد سمارة الزعبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في النظم المحلية: دراسة مقارنة: المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر،الأردن**، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع،**الأردن**،1988.
10. أحمد رشيد، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، الطبعة الأولى،مطابع المكتب العربي الحديث،مصر،1981.
11. أحمد زهير نامية، **مبادئ للتحليل الاقتصادي**، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1992.

12. أحمد شكر الصبيحي، **مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.

13. أحمد صقر عاشور، **الإدارة العامة المقارنة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1979.

14. أحمد فوزي ملوخية، **الإدارة لرجال الإعمال والحكومات**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.

15. أحمد ماهر، **الإدارة المبادئ والمهارات**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.

16. أحمد محمد غنيم، **الإدارة العامة**، دون دار النشر، مصر، 2000.

17. أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر.

18. أحمد مصطفى حسين، **مدخل إلى تحليل السياسات العامة**، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، 2002.

19. أحمد مصطفى خاطر، **تنمية المجتمعات المحلية (الاتجاهات المعاصرة- الاستراتيجيات- بحوث العمل وتشخيص المجتمع)**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005.

20. أحمد مصطفى خاطر، **تنمية المجتمعات المحلية: نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.

21. أحمد عبد الفتاح ناجي، **التخطيط للتنمية في الدول النامية**، المكتب الجامعي الحديث، مصر،2011 .

22. إدريس خبابة، **دور الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي: الآليات التخطيط التنظيم**، دار التعليم الجامعي، الاسكندرية، 2015.

23. أسماء مطوري، **مؤسسات الشباب وحماية البيئة**، مطبعة سخري، الجزائر، 2012.

24. أمين ساعاتي، **أصول علم الإدارة العامة: تطبيق ودراسات على المملكة العربية السعودية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997.

25. أيمن عودة المعاني، **الادارة المحلية**، عمان، دار وائل، 2010.

26. جاري ديسلر، **أساسيات الإدارة: المبادئ الحديثة والتطبيقات**، ترجمة عبد القادر محمد عبد القادر، دار المريخ للنشر والتوزيع، السعودية، 1992.

27. جاسم مجيد، **دراسات في الإدارة العامة**، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2000.

28. جاك دنكان، **أفكار عظيمة في الإدارة: دروس من مؤسسي ومؤسسات العمل الإداري**، ترجمة محمد الحديدي، الدار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 1991.

29. الجزائرأماني قنديل، **مؤسسات المجتمع المدني قياس الفاعلية ودراسة حالات**، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2005.

30. جمال حلاوة وعلي صالح، **مدخل إلى علم التنمية**، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

31. جمال زيدان، **إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11**، دار الأمة، الجزائر، 2014.

32. جمال عبد الله، **إدارة التغيير والتطوير التنظيمي**، دار المعتز للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.

33. جمال لعمارة، **اقتصاد المشاركة نظام اقتصادي بديل لاقتصاد السوق نحو طريق ثالث**، مركز الإعلام العربي، مصر، 2000.

34. جواد كاظم لفتة، **الإدارة الحديثة لمنظومة التعليم العالي**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

35. جورج العبد، **إصلاح النظام المالي الدولي والمنطقة العربي، هموم اقتصادية عربية، التنمية– التكامل النفط– العولمة" دراسات في تكريم يوسف صاير**"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.

36. جون لابيار، **السلطة السياسية**، ترجمة إلياس حنا إلياس، الطبعة الثانية، منشورات عويدات، بيروت، 1977.

37. جون.هـ. جاكسون وسيريل ب.مورقان وجوزيف ج.ب. باوليليوا، **نظرية التنظيم منظور كلي للإدارة**، ترجمة خالد حسن زروق، مطابع معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1988.

38. حسن أبشر الطيب، **التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العملية**، دار الجيل، لبنان، 1982.

39. حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، .2000

40. حسن لطيف كاظم الزبيدي، **الدولة والتنمية في الوطن العربي محاولة لاستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي**، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

41. حسين محمود حريم، **تصميم المنظمة الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل**، الطبعة الثانية، دار ومكتب الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2000.

42. خالد سمارة الزعبي، **القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية**، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1986.

43. خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقا في لبنان**، منشورات بحر المتوسط، بيروت، 1981.

44. دحمان عبد الحق و طبوش سفيان، **إشكالية التنمية والديمقراطية في الوطن العربي– دراسة حالة الجزائر–**، مكتبة الوفاء، 2008.

45. ديف فرانسيس ومايك وودكوك، **القيم التنظيمية**، ترجمة عبد الرحمان أحمد هيجان، مطابع معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1994.

46. ديفيد العجرودي، **إدارة منظمات الأعمال الخاصة**، المكتب العربي للمعارف مصر، 2011.

47. راضية بوزيان، **إدارة الجودة الشاملة ومؤسسات التعليم العالي: دراسة ميدانية في بعض جامعات الشرق الجزائري**، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2015.

48. رشاد أحمد عبد اللطيف، **التنمية المحلية**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، لإسكندرية، 2011.

49. رفعت أحمد السبع، **علم الإدارة العامة والإدارة المحلية**، ترجمة دسوقي كمال، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.

50. رياض الصمد، **المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدول الحديثة (النموذج اللبناني)**، دون دار النشر، دون بلد النشر، 1978.

51. زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز، **مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، دار الشروق، عمان، 2005.

52. سعد الدين إبراهيم، **المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي**، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، القاهرة، 1995.

53. سعد طه علام، **التنمية ... الدولة**، دار طيبة، القاهرة، 2004

54. سعيد يسين عامر و عطي محمد عبد الوهاب، **الفكر المعاصر في التنظيم والإدارة**، الطبعة الثانية، مركز وايد سيرفيس للاستشارات والتنظيم الإداري، القاهرة، 1998.

55. سلوى شعراوي جمعة، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مركز دراسات واستشارات الإدارة، مصر، 2001.

56. سليمان الطماوي، **شرح نظام الحكم المحلي الجديد**، دار الفكر العربي،مصر،1980.

57. سليمان حنفي، **السلوك التنظيمي والأداء**، الدار الجامعية، القاهرة، 1977.

58. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في الإدارة العامة**، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 2000.

59. السيد رشاد غنيم، **دراسات معاصرة في علم الاجتماع**، دار النهضة العربية، بيروت، 2010.

60. السيد عليوة، **تنمية المهارات الإدارية: سلسلة تنمية المهارات**، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2001.

61. سيد محمد جاد الرب، **دروس إدارية وتنظيمية من القرآن والسنة النبوية**، الأزهر مجمع البحوث الإسلامية، مصر، 2008.

62. شاهر الرواشدة، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها**، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1987.

63. شهيدة الباز، **المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن 21 محددات الواقع وآفاق المستقبل**، دار الكتب القومية، القاهرة، 1997.

64. شيهوب مسعود، **أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية،ا لجزائر، 1986.

65. صاحب الربيعي، **رؤية في مؤسسات الدولة والمجتمع**، صفحات للدراسات والنشر، سوريا، 2011.

66. صالح صالحي، **المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي: دراسة للمفاهيم والأهداف والأولويات وتحليل للأركان والسياسات والمؤسسات**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.

67. صبحي العتيبي، **تطور الفكر والأنشطة الإدارية**، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2000.

68. صبحي محرم و عمر وصفي عقيلي، **المشاركة الشعبية في الحكم المحلي**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مصر، 1974.

69. ضياء مجيد، **الخصخصة والتصحيحات الهيكلية–آراء واتجاهات–** ،مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية.

70. طارق المجذوب، **الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.

71. ظرف بطرس، **الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية و التطبيق**، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، 1981.

72. عادل حسين ومصطفى زهير، **الإدارة العامة**، بيروت: دار النهضة، 1979.

73. عاطف السعداوي وآخرون، **مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية: مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية**، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، أكتوبر، 2011.

74. عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**، دار المسيرة، عمان، 1999.

75. عباس النصراوي، برهان البجاني وآخرون، **القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1990.

76. عبد الحميد الأنصاري، **الشورى وأثرها في الديمقراطية**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

77. عبد الرزاق بن حبيب، **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

78. عبد العزيز صالح بن جيتور، **أصول ومبادئ الإدارة العامة**، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.

79. عبد العزيز صالح بن حبتور، **الإدارة العامة المقارنة لطلبة الدراسات العليا**، الدار العلمية الدولية، عمان، 2000.

80. عبد العزيز صالح بن حبتور، **مبادئ الإدارة العامة**، دار المسيرة، الأردن، 2009.

81. عبد الغني بسيوني عبد الله، **التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي: الأسس، المبادئ، النظم، الأساليب والتنظيم غير الرسمي: الماهية، الأشكال، المصادر، العلاقة بالتنظيم الإداري الرسمي**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

82. عبد الغني عبد الله بسيوني، **أصول علم الإدارة العامة: دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا ومصر ولبنان**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.

83. عبد القادر الشيخلي، **نظرية الادارة المحلية والتجربة الاردنية**، معهد الادارة العامة، الأردن، 1982.

84. عبد القادر محمد عبد القادر عطية، **اتجاهات حديثة في التنمية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999.

85. عبد الكريم أبو مصطفى، **الإدارة والتنظيم: المفاهيم، الوظائف، العمليات**، دون دار وبلد النشر، 2001.

86. عبد الكريم درويش وليلا تكلّا، **أصول الإدارة العامة**، دون دار وبلد النشر، 1972.

87. عبد الله طلبه، **الإدارة العامة**، المطبعة الجديدة، دمشق، 1984.

88. عبد الله نوار شعت، **الحقوق السياسية والتحول الديمقراطي**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2007.

89. عبد المطلب عبد الحميد، **نماذج تنموية معاصرة: النموذج التنموي الماليزي، النموذج التنموي الصيني، النموذج التنموي التركي، النموذج التنموي المكسيكي، النموذج التنموي المصري، والبحث عن نموذج تنموي جديد بعد ثورة 25 يناير**، الدار الجامعية، مصر، 2013.

90. عبد المعطي العساف، **محددات عملية التنظيم وتكييفاتها على مستوى التنظيم المحلي**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، 1984.

91. عبد الوهاب راغب الراعي، **دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الجهاز الإداري بالدولة–دراسة تطبيقية–**، المنظمة العربية للتنمية والدار الجزائرية، مصر والجزائر، 2015.

92. عبد الوهاب السيد شكري، **العلاقات بين السلطات المحلية**، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دون سنة النشر

93. عثمان محمد غنيم، **مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي**، الطبعة الثالثة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.

94. عزت جرادات وصادق إبراهيم عودة، **العلم والتكنولوجيا والتنمية**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

95. عزمي بشارة، **المجتمع المدني دراسة نقدية مع إشارة للمجتمع الغربي**، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.

96. عطية حسن أفندي، **الإدارة العامة إطار نظري: مداخل للتطوير وقضايا هامة للممارسة**، دار الكتاب، القاهرة، 2002.

97. علي السلمي، **الإدارة العامة**، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2001

98. علي خطار الشطناوي، **الوجيز في القانون الاداري**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

99. علي خليفة الكواري، **دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية :مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**، عالم المعرفة، الكويت، 1981.

100. علي شريف، **إدارة المنظمات الحكومية**، الدار الجامعية،الإسكندرية،1999.

101. علي عبد العليم محجوب، **تقويم المجالس القروية بمحافظة المنوفية**، وزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، مصر، 1968

102. علي محمد بيومي، **دار الصفوة في اتخاذ القرار السياسي**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2004.

103. عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

104. عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري**، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

105. عمار عوابدي، **دروس في القانون الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

106. فاروق حميدشي، **الجماعات الضاغطة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

107. فائق مشعل العبيدي و صباح فيحان محمود، **التوجهات التنموية ومتطلبات إصلاح وتطوير الإدارة المحلية (رؤية استراتيجية)،إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلدية**، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2011.

108. فتحي السيد عبده أبو سيد أحمد، **الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2005.

109. فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.

110. فؤاد العطار، **القانون الاداري**، الطبعة الثالثة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1977.

111. فوزي العكش و حسين الأعرج و هشام جبر، **الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي**، القدس المفتوحة، الأردن، 1996.

112. فوزي عبد الله العكش، **الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات**، العين، الإمارات العربية المتحدة، 1983.

113. قصير مزياني فريدة، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001.

114. كمال جغلاب، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

115. كمال عبد اللطيف، **المجتمع المدني في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1992.

116. كمال نور الله، **اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية**، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975.

117. كمل دسوقي، **سيكولوجية الإدارة العامة**، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، دون سنة النشر.

118. كول بليس جراهام–الابن و استيفن دبليو هاير، **إدارة المنشآت العامة**، ترجمة اللواء عبد الكريم، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1996.

119. ماجد راغب الحلو، **علم الإدارة العامة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987.

120. ماهر ظاهر بطرس، **دور الدولة في ظل اقتصاديات السوق**، القاهرة، دار النهضة العربية، 1995.

121. محمد أشركي، **نظام التنسيق في الإدارة المحلية المغربية، تكامل الخدمات البلدية و الاجتماعية ووسائل تمويلها**، الجزء الثاني، المعهد العربي لإنماء المدن، المملكة العربية السعودية، 1993.

122. محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري: التنظيم الإداري النشاط الإداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

123. محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

124. محمد الصيرفي، **إدارة الأعمال الحكومية**، مؤسسة حورس الدولية، مصر، 2005.

125. محمد الصيرفي، **التنسيق الإداري**، دار الوفاء، الإسكندرية، 2006.

126. محمد العواجي، **الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية: المفاهيم والتطبيق، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي**، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1986.

127. محمد الغيلاني، **محنة المجتمع المدني: مفارقات الوظيفة ورهانات الاستقلالية**، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2005.

128. محمد رفعت عبد الوهاب، **الإدارة العامة**، دار الفتح للنشر والطباعة، مصر، 1992.

129. محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2003.

130. محمد رفيق الطيب، **مدخل للتسيير: أساسيات، وظائف، تقنيات، الجزء الثاني: وظائف المسير وتقنيات التسيير**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.

131. محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، **الإدارة العامة، المبادئ والتطبيق**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.

132. محمد شفيق، **التنمية والمشكلات الاجتماعية**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.

133. محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزاوي أحمد إدريس، **الإدارة العامة في ظل التغيرات الحديثة**، مصر، دون دار نشر، 2002.

134. محمد صالح تركي القريشي، **علم اقتصاد التنمية**، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

135. محمد عاطف البنّا، **نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، دون سنة النشر..

136. محمد عبد الباقي الهرماسي، **المجتمع الدولة في المغرب العربي: مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي محور "المجتمع والدولة"**، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 1987.

137. محمد عبد العزيز عجمية و محمد علي الليثي، **التنمية الاقتصادية: مفهومها، نظرياتها، وسياساتها**، الدار الجامعية، مصر، 2001.

138. محمد عبد الفتاح محمد، **تنمية المجتمعات المحلية من منظور الخدمة الاجتماعية**، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1991.

139. محمد عبد الفتاح عشماوي، **إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي المدخل لدعم القضايا المجتمعية**، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي.

140. محمد علي الخلايلة، **الإدارية المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة**، دار الثقافة، عمان، 2009.

141. محمد محمود الطعامنة و سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، بحوث ودراسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.

142. محمد نبيل جامع، **التنمية في خدمة الأمن القومي: الطاقة البشرية الطاقة النووية في الميزان**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

143. محمد نصر مهنا، **الإدارة العامة الحديثة: تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998.

144. محمد نصر مهنا، **تجديد في الإدارة العامة والمحلية**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.

145. مدحت القريشي، **التنمية الاقتصادية: نظريات وسياسات وموضوعات**، دار وائل للنشر، الأردن، 2007

146. مريم أحمد مصطفى و إحسان حفظي، **قضايا التنمية في الدول النامية**، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2001.

147. مصطفى أبو زيد فهمي وحسين عثمان، **الإدارة العامة: الإطار العام لدراسة الإدارة العامة، فن الحكم في السياسة والإسلام، والعملية الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2003.

148. مصطفى أحمد فهمي، **العلاقة بين الحكومة المركزية و المجالس المحلية و اتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة**، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، مصر، 1970

149. مصطفى الجندي، **الإدارة المحلية واستراتيجياتها: الجذور التاريخية، الفلسفة، الإدارة المحلية والتنمية استراتيجية جديدة لتقسيم الجمهورية إلى أقاليم إدارية اقتصادية**، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1987.

150. مصطفى كامل السيد، **الحكم الراشد والتنمية في مصر**، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، 2006.

151. مصطفى محمود أبو بكر، **الإدارة العامة: رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد**، دار الجامعية، الإسكندرية،2005.

152. منال طلعت محمود، **التنمية والمجتمع مدخل نظري لدراسة المجتمعات المحلية**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001

153. منير ابراهيم شلبي، **المرفق المحلي: دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر، 1972.

154. مهدي حسن زويلف ومحمد قاسم القريوتي، **مبادئ الإدارة: نظريات ووظائف**، جمعية عمال المطابع التعاونية، الأردن، 1984.

155. موسى خليل، **الإدارة العامة: المبادئ، الوظائف، الممارسة**، مجد المؤسسة الجامعية للطباعات والنشر، بيروت، 2005.

156. ميخائيل جميعان، **أسس الإدارة العامة**، دون دار وبلد النشر، 1969.

157. ميشيل تودارو، **التنمية الاقتصادية**، ترجمة محمود حسن حسني ومحمود حامد محمود، دار المريخ، السعودية، 2006.

158. ناديا أبو زاهر، **المجتمع المدني بين الوصفي والمعياري تفكيك إشكالية المفهوم وفوضى المعاني**، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر، فلسطين، 2008.

159. ناصر جرادات و عزام أبو الحمام، **المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية للمنظمات**، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.

160. ناصر لباد، **القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري**، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.

161. نبيل محمد توفيق السمالوطي، **علم اجتماع التنمية**، الهيئة المصرية للكتاب، الإسكندرية، 1974.

162. نصر محمد عارف، **الاتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة "التحول من الدول إلى المجتمع ومن الثقافة إلى السوق**، المركز العلمي للدراسات السياسية، الأردن، 2006

163. نعيم ابراهيم الظاهر، **إدارة التعليم العالي**، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.

164. هاروود فاميريل، **المأثورات في الإدارة**، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، مراجعة وتقديم محمد توفيق رمزي، دار المعرفة، القاهرة، دون سنة النشر.

165. هاني حلاوة، **الإنماء الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي**، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، 2015.

166. هشام عبد الله، **السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر- نظرة علمية**، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، عمان،1998.

167. هشام محمود الأقداحي، **التنمية الاجتماعية والسياسية في الدول النامية**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2015.

168. هشام مصطفى الجمل، **دور الموارد البشرية في تمويل التنمية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي الوضعي–دراسة مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة النشر.

169. هويدا عدلي، **فاعلية مؤسسات المجتمع المدني وتأثيره في بلورة سياسة انفاق للخدمات الاجتماعية**، مركز دراسات الوحدة العربية، الإسكندرية، 2008.

170. وداد أحمد كيكسو، **العولمة والتنمية الاقتصادية نشأتها تأثيرها تطورها**، دار القرش للنشر والتوزيع، بيروت، 2002.

171. وصال نجيب العزاوي، **السياسات العامة: حقل معرفي جديد**، مركز الدراسات الدولية، بغداد، 2001.

172. وليد الجيوسي، **أسس التنمية الاقتصادية**، دار الجليس الزمان، الأردن، 2014.

173. وليد عبد الحميد عايب، **الآثار الاقتصادية الكلية سياسية الانفاق الحكومي: دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية**، مكتبة حسين العصرية، لبنان، 2010.

174. يوسف أزروال، **الحكم الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.

175. يوسف بن يزة، **التنمية المحلية التشاركية في الجزائر**، مخبر الأمن الإنساني: الواقع، الرهانات والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2020.

المقالات العلمية:

1. إبراهيم عباس عمر، **إدارة التنمية على المستوى المحلي**، الإدارة، مجلة ربع سنوية، العدد الرابع، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، مصر، 1977.

2. أحمد عبد الله العربي، **دور الادارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا**، مجلة العلوم الادارية، العدد الرابع، 1967.

3. أحمد لعماري، **التطوير المؤسسي للجماعات المحلية في ظل التنمية المستدامة.** مجلة الاقتصاد الصناعي، مخبر الدراسات الاقتصادية للصناعة المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة الحاج لخضر باتنة، العدد 01، 2009.

4. أحمد محمد فهمي، **لمحات عن الخدمات العامة وأثرها على التنمية**، مجلة الإداري، ربع سنوية، العدد الخامس عشر، معهد الإدارة العامة، مسقط، 1983.

5. أيمن عودة المعاني، **دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي**، مجلة الإداري، ربع سنوية، العدد الحادي والثمانون، معهد الإدارة العامة، مسقط، 2000.

6. بوباية محمد الطاهر، **التعليم الجامعي وتحقيق التنمية الشاملة**، مجلة أبحاث تقنية وتربوية، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2003.

7. بيتر همفريز وأورلا أودنيل، " **القيادة في خدمة عامة لا مركزية، بعض الدروس من التجربة الايرلندية** "، ندوة حول اللامركزية كمفهوم في إصلاحات القطاع العام: الملامح والتأثير والدلالات، **المجلة الدولية للعلوم الإدارية**، مجلد رقم 13، العدد رقم 1 (الإصدار العربي)، الإمارات العربية المتحدة، معهد التنمية الإدارية، مارس 2007.

8. جزليات تيشر، كوامرون ألم، فتن قرانبيرج، **إدارة الثقة والشراكات في القطاعين العام والخاص، ديناميات التعاون بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني**، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، معهد التنمية الإدارية، الإمارات العربي المتحدة، 2006.

9. حسني درويش عبد الحميد، **التحديات الاجتماعية والثقافية لإدارة برامج التنمية**، مجلة الإداري، العدد الخامس عشر، سلطنة عمان، 1983.

10. حسين عجلان حسن، **القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الحادي عشر، 2006.

11. السعيد دراجي، **عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، عدد 41 جوان 2014.

12. السني بقا، **المفهوم النظري للتنمية المحلية**، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، سلطنة عمان، العدد الخامس عشر، 1983.

13. سي فضيل الحاج وحيتالة معمر وبن عطية محمد، **إشكالية التنمية المحلية المقومات والمعوقات**، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 09، 2017.

14. الطاهر بلعيور، **المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي**، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، نوفمبر، 2006.

15. عماد أحمد البرغوثي و محمود أحمد أبو سمرة، **مشكلات البحث العلمي في الوطن العربي**، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 15، العدد الثاني، يونيو، 2007.

16. محمد الطويل، **نحو إيجاد قيادات إدارية محلية للتنمية**، مجلة الإدارة العامة، العدد 34، المملكة العربية السعودية، 1982.

17. محمد عودة أبو فارس وأيمن عودة المعاني، **أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية والمالية من وجهة نظر رؤساء المجالس فيها: دراسة ميدانية تحليلية**، مجلة دراسات، المجلد 22، العدد 1، الأردن: مطبعة الجامعة الأردنية، 2006.

18. مدحت عزمي الديب، **التنسيق والتكامل الداخلي في المنظمة**، مجلة الإدارة العامة، العدد43، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1984.

19. مؤيد جبير وسعود أحمد ريحان، **المجتمع المدني في الوطن العربي الواقع والتحديات**، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 04، 2011.

20. ناصف عبد الخالق، **تخطيط وتنمية القوى البشرية لأغراض التنمية المحلية**، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، سلطنة عمان، العدد 49، 1993.

21. نجوى الحدي، **دور الدولة في تدعيم الميزة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية في ظل تحديات الانفتاح الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر مقارنة بالمغرب وتونس**، مجلة الاقتصاد الصناعي، العدد02، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009.

المذكرات والأطروحات:

1. أوشن سمية، **دور المجتمع المدني في بناء الأمن الهوياتي في العالم العربي–حالة الجزائر**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2010 .

2. بن سعيد صبرينة، **التعبئة السياسية في دساتير الجزائر**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

3. جميلة معلم، **تجارب التنمية في الدول المغاربية والاستراتيجيات البديلة دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة01، 2017.

4. جهيدة شاوش أخوان، **واقع المجتمع المدني في الجزائر: دراسة ميدانية لجمعيات مدينة بسكرة أنموذجا**، أطروحة الدكتوراه غير منشورة، كلية علم الاجتماع ، جامعة بسكرة، 2015.

5. خلفة نادية، **مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية: دراسة تحليلية قانونية**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003 .

6. رياض منلا محمد، **تجربة الإدارة المحلية في سورية، الواقع والآفاق–دراسة مقارنة مع بعض الدول الأوروبية**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية إدارة الأعمال، جامعة حلب، 2005.

7. عيسى مرازقة، **القطاع الخاص والتنمية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007.

8. مناصرية سميحة، **الحرية النقابية في الجزائر**، أطروحة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.

9. نفيسة رزيق، **الترسيخ الديمقراطي في الجزائر المشكلات والآفاق**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2016.

10. وفاء معاوي، **الحوكمة المحلية الالكترونية كآلية للتنمية في الجزائر–دراسة حالة ولاية سطيف**، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، 2017.

الملتقيات:

1. أحمد سيد مصطفى، **تقييم الأداء المؤسسي للمشروعات الخدمية**، ملتقى إدارة المشروعات الحكومية وخصخصة الخدمات، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2007.

2. سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات**، – خيارات وتوجهات–، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات– تركيا، 2010، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011.

3. سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي والتنمية المحلية**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008.

4. سمير محمد عبد الوهاب، **اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008.

5. سمير محمد عبد الوهاب، **المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، مؤتمر المحليات والتنمية الاقتصادية، جمعية خريجي كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القيلوبية، 23 جانفي 2000، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001.

6. سمير محمد عبد الوهاب، **دور الجامعة في تنمية المجتمع – دراسة حالة جامعة القاهرة–، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008

7. عمرو عبد الله، **الإدارة الفعالة للمشروعات وخصخصة الخدمات الحكومية**، ملتقى إدارة المشروعات الحكومية وخصخصة الخدمات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.

8. فتيحة أوهايبة، **المواطنة في ظل الحكم الراشد**، الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، جامعة سطيف، الجزائر، 8-9 أفريل 2007.

9. محمد جمال الدين نصوحي و مصطفى أبو الفتوح أحمد، **مشاكل تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية الاجتماعية: زيادة فاعلية الإدارة المحلية في تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية الاجتماعية**، مؤتمر القادة الإداريين، الدورة الخامسة، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، لجنة برنامج القادة الإداريين، 4 فيفري – 19 أفريل 1967.

10. محمد خالد المهايني، **آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري**، الملتقى العربي الثالث، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.

11. محمد سالمان طايع، **أساليب ووسائل تحقيق التنمية الريفية: المشاركة مدخلا**، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، أعمال المؤتمرات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.

12. محمد عبد الفتاح عشماوي، **إدارة الأداء الاستراتيجي الجامعي المدخل لدعم القضايا المجتمعية**، التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي. **التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات التعليم العالي في الوطن العربي**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، 2008

13. مزياني فريدة، **الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق**، الملتقى المحلي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية، جامعة باتنة، 01-02 ديسمبر 2004.

14. ميشال بن حارا، **التنسيق في المحور المركزي للحكومة، وظائف وتنظيم الحكومة، الأمانة العامة للحكومة، تحليل مقارن بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول وسط وشرق أوروبا ودول غرب البلقان**، ورقة عمل رقم 35، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مديرية الحوكمة العامة والتنمية الإقليمية، 2004.

15. نادر فرجاني، **الحكم الصالح: رفعة العرب في إصلاح الحكم في البلدان العربية في: حالة الأمة العربية**، المؤتمر القومي العاشر" الوثائق – القرارات- البيانات"، المؤتمر القومي العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.

16. نادية عيشور، **العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة**، الجزء الأول، ورقة بحث في الملتقى الدولي حول: الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007.

التقارير العلمية:

1. الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون مع مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، **جوانب الإدارة العامة في برامج تنمية المجتمع**، 1964.
2. برنامج الأمم المتحدة الانمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، تقرير التنمية الانسانية العربية لعام 2002.
3. علي أحمد ثاني بن عبود، **قياس الأداء الحكومي باستخدام نموذج Servls**، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، مارس 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.
4. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، **التنمية المحلية في المناطق الريفية العربية مفاهيم وتجارب**، نيويورك، الأمم المتحدة، 1998.
5. محمد المحمدي الماضي، **مداخل قياس الأداء في القطاع الخاص وتطبيقاتها على القطاع العام أو الحكومي**، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، مارس 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.
6. مصطفى أحمد فهمي، **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة**، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، أوت 1970.
7. معهد التخطيط القومي، **اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد، البرنامج الانمائي للأمم المتحدة**، تقرير التنمية البشرية، 2004.
8. نبيل إسماعيل رسلان، **قياس وتقييم الأداء الحكومي (الضرورة- المبررات- الأهداف-الأساليب)**، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، يونيو 2007، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.

القوانين والمراسيم:

1. قانون البلدية رقم 11-10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، مؤرخة في 3 جويلية 2011.

القواميس والمعاجم

1. مجمع اللغة العربية، **معجم القانون**، الهيئة العامة للشؤون الأميرية، مصر، 1999.
2. علي بن هادية وآخرون، **القاموس الجديد للطلاب**، الطبعة السابعة، المؤسسة للكتاب، الجزائر، 1991.

المراجع باللغة الأجنبية:

Livres :

1- Andre de laubodère **droit administratif**, (Paris, 1960).

2- John cherke,**Out lines of locol grovernment of the Kingdam**, (london, 1960).

3- Moodie Crim, **the grovernment of great Britain** , (london, 1965).

4- Brian chapman ,**l'Administration local en France**, Paris :1955.

5- Luiz Montnheiro, Public Privatr Portnershipsasa tod for Economic Graoth, paper presented at first century conference Hrld yarmouk university, Jordan, July, 2002.

6- Michel Biales, Rémi Leurion et Jean-Louis Rivaud, **L'essentiel sur l'économie**, 4eme édition , Berti Edition, Alger, 2007.

7- Schultz.w.Theodor, The Economic Value of Education, Colombia.University Press New York and London, 1963.

8- Harold F. Alderfer, **local Government in Developing Countries**, NewYork : Mc Graw Hill, 1964.

9- charles Roig ،**Théorie et réalité de ladécentralisation** ،Paris،1966.

10- Habib Glerari et Sandra Szurek, **L'emergence de la Société civile internationale vers la privatisation du droit international**. Editions Pedone, France, 2003.

11- http://www.hewarat.com/forum/archive/index.php/t-145.htm

12- Charles Debbach, Science Administrative-administrative publique, 4eme édition, dallos, paris, 19801.

13- Jean-Pierre Détrie et autre, Straegor : politique général de l'entreprise, 3eme édition, Dunod, Paris, 1997.

14- Bruno Jerrosson, 100 ans de Management : un siècle de Management à travers les écrits, Dunod, Paris, 2000.

15- Ahmed Benfour, Management de ressoirce immatériel, Dunod, Paris, 1995.

16- John BMirer, The Management process : Theory, research, and Practice, the Macmillan Company, New York, 1973.

المواقع الإلكترونية:

http://ar.m.wikipedia.org

http://www.4obabylon.edu.iq

http://.www.jerachun.edu.jo

http:// www.chabakaegypt.org

http://www.albayan.ae/one-world

http://ar.m-wikipedia.org.

http://www.reefdamseng.com/uploadfiles/002.ppt

Pulpit.alwatanvoice.com/artic les /2016/06/14/406918.html

الملاحق

ملحق رقم 1

مقتبسات من الإعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي

– الإتحاد الدولي للسلطات المحلية – تورنتو 1993

وعيا بالتغيرات الحادة التي يشهدها العالم على الأصعدة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتداعي الأنظمة الشمولية وتزايد وعي الشعوب بالتحول نحو صيغ الديمقراطية والمشاركة الشعبية.

واعترافا بأن الحكم المحلي كجزء لا يتجزأ من الكيان الوطني هو المستوى الأقرب للمواطنين والذي يؤهلهم للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على أوضاعهم الحياتية وتوظيف معرفتهم وقدراتهم لتطوير التنمية المحلية.

واستذكارا للمبادئ التي تتضمنها المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تؤكد على أن إرادة الشعوب هي الأساس للسلطة والحكم .

وإقرارا بأن اللامركزية هي الطريق الأفضل للسياسات العامة وتوظيف الموارد وضمان استدامة عملية التنمية. وهي الجديرة بتوفير المناخ الإبداعي للجماعات المحلية واستحداث أنماط مؤسسية جديدة تلائم متطلبات العولمة .

نصدر هذا الإعلان العالمي حول الحكم المحلي كي يخدم كإطار تستلهمه الشعوب المتطلعة إلى تحقيق عملية ديموقراطية فاعلة تتمكن من تحسين أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية.

مبادئ الحكم المحلي

المادة الثانية

الفقرة الأولى : يعطي الحكم المحلي الحقوق والواجبات للجماهير المحلية لتسيير وإدارة الشؤون العامة واعتبار ذلك من مسؤوليتها الخاصة وبالشكل الذي يخدم مصالح السكان المحليين.

المادة الثالثة

الفقرة 4: أن القوة والسلطة التي تمتع بها الجماهير المحلية كاملة غير ناقصة، وإن التدخل المركزي الذي تتيحه القوانين أو التشريعات لا يمكن أن يتم بدون الاعتراف بحق الجماعات المحلية لأخذ المبادرات والقرارات التي تهم مصالحها والوقوف ضد ما يعارض ذلك .

المادة الرابعة

الفقرة 2: لا يمكن تبديل حدود الجماعة المحلية إلا بعد التشاور معها أو عن طريق الاستفتاء الشعبي.

المادة الثامنة

الفقرة1: للجماعات المحلية الحق في موارد مالية ملائمة تتحكم بها بعيدا عن المستويات الأخرى للدولة، وان توزع تلك الموارد بصورة حرة ضمن خططها المحلية.

الفقرة2: تخصيص الموارد للجماعات المحلية يجب أن يتماشى مع طبيعة المهام المخولة لها،كما يستوجب ضمان التدقيق المنظم لتلك لتلك الموارد من أجل تجنب التقطع في تقديم الخدمات والتمكن من وضع تخطيط مالي ملائم.

ملحق رقم 2

الإعلان الإفريقي حول اللامركزية (أكرا 2001)

في الوقت الذي تمر فيه عديد الدول الإفريقية باتجاه تبني سياسات اللامركزية، يلاحظ بأن مثل هذا التحول مازال يواجه صعوبات عديدة ويتطلب عملية معقدة وطويلة لنقل مراكز القوة والمسؤوليات والموارد المالية من المستويات المركزية والإقليمية إلى المستويات المحلية .

وبهذا الصدد فإن المجتمعين يسلمون بأن الديموقراطية والتنمية في القارة الإفريقية لا يمكن أن يكتب لها النجاح بدون أنماط فاعلة من الحكم تعتمد اللامركزية.

ومن خلال مراجعتنا للاتجاهات والأوضاع الحالية نقر بأن القارة الإفريقية مطالبة بالتغلب على عديد التحديات ، ونؤكد بهذا الصدد أننا ندرك بأن القدرات المطلوبة لتفعيل اللامركزية في جميع قطاعات المجتمع تعاني من نقائص عديدة تمتد من فقر الموارد البشرية والتمويلية إلى عدم ملائمة بيئة الاقتصاد الكلي .

ونعترف بأن مستوى الوعي الجماهيري وبناء الإجماع الوطني وتحقيق المشاركة الشعبية الفاعلة للشرائح الاجتماعية المختلفة وإشراكها في مختلف مراحل التنمية لم يزل دون المستوى المطلوب.

ونسجل بأن الممارسات الحالية للحكومات المركزية في البلدان الإفريقية في توفير التمويلات للميزانيات اللامركزية، قد جعل الحكومات المحلية تعتمد بالكامل على الموارد المركزية.

ونلاحظ بهذا الصدد أن المبادرات المحدودة التي اتخذتها الحكومات الإفريقية من ضمان الاستقلالية المالية للحكومات المحلية تبعث على التشجيع، إذ بدون ذلك سوف لن يكون هنالك تنمية محلية وخطط لامركزية ناجحة.

وتؤكد على ضرورة ربط اللامركزية والخطط المحلية ضمن حقيقة الاقتصاد العالمي وظواهر العولمة ودورها في تأكيد منافع اللامركزية.

ونسلم بالصعوبات التي تعتري ضمان المشاركة للمجتمعات المحلية في مختلف مستويات اتخاذ القرار والتي تواجه تأطير وتفعيل واستدامة تلك المشاركة.

ونقر بالحاجة الملحة لوجود قيادات سياسية وفعاليات اقتصادية مسؤولة على المستويين المركزي والمحلي في البلدان الإفريقية لضمان التطبيق الفاعل للامركزية.

ونوصي وفق ما جاء أعلاه بالآتي :

1- أن يكون تطبيق وتنفيذ إصلاحات اللامركزية مسؤولية جماعية تتعدى الاقتصار على الحكومة المركزية لتشمل الحكومات المحلية وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص حيث يشارك الجميع في تصميم وتنفيذ الخطط المحلية.

2- إن توفير القوانين والأطر التشريعية للحكم المحلي واللامركزية لا يكفي بالرغم من أهميته ما لم يقترن باتخاذ إجراءات عملية للإصلاح المؤسسي وتبسيط المعاملات وتحسين الخدمات وتوفير الحوافز للعاملين في الحكومات المحلية، وتبني سياسات تمويلية واقراضية ملائمة للقطاع الخاص وبالذات المؤسسات الصغرى والمتوسطة من أجل ضمان تطبيق ناجح اللامركزي.

3- أن تقترن تحويلات اللامركزية السياسية بالتزام عملي باتجاه أعمال اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية وتطوير نظم التخطيط الملائمة للنهوض بالمحليات والإسراع بتطبيق الحكم اللامركزي.

4- أن يتم اتخاذ الخطوات الضرورية من قبل الحكومات المركزية لتزويد المحليات بالآليات والسبل اللازمة لأخذ المبادرة ضمن الأطر القانونية والتشريعات المعمول بها، من أجل تطوير مواردها الذاتية، وأن تدخل في شراكة مع القطاع الخاص لضمان التنفيذ الناجح لمشرعات التنمية وتحسين تقديم الخدمات الاجتماعية للجماهير المحلية بنوعية عالية.

5- اتخاذ الخطوات العاجلة من قبل الحكومات المركزية لتكريس الشفافية التشريعية وتوفير البيئة التمكينية اللازمة لتطوير عمليات التنمية المحلية واللامركزية .

6- إرساء الأطر والتنظيمات والآليات الملائمة لمشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع المستويات التخطيطية وذلك من أجل سد الفجوة بين المستوى

الفني للامركزية وبين تطبيق البرامج التي تدعم الديمقراطية والجديرة بجعل التنمية المحلية متمحورة حول الجماهير.

7- وضع سياسات وطنية من قبل الحكومات المركزية والمحلية في مجال التدريب والتأهيل للموارد البشرية واستخدامات التقنية الحديثة وتبادل المعلومات.

8- أن تعمل المؤسسات ذات الاهتمام بالتنمية المحلية والإقليمية لدى البلدان الإفريقية على القيام بالبحوث التطويرية والتقويمية اللازمة وأن تنشأ نظم فاعلة للتشبيك لنشر النتائج وتشاطر المعلومات بين الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

9- مواجهة التحديات التي تواجهها اللامركزية في ظل العولمة من خلال:

- تفعيل نظم البحث والتطوير.
- وضع خطط عمل استباقية للمحليات والبلديات استعدادا لمواجهة التحديات.
- تصميم نظم معلومات وشبكات تواصل بين المحليات / والبلديات والخارج.

10- وضع آليات ونظم تشترك فيها جميع الفواعل الأساسية في المجتمع، مركزيا ومحليا، إضافة إلى مساهمات العون الخارجي من أجل ضمان تمويل اللامركزية .

الملحق رقم 03

أدوار كل من الحكومة المركزية و الوحدات المحلية في عدة دول في بعض المجالات

أولا: في قطاع الصحة

الدولة	الحكومة المحلية	الحكومة المركزية
جنوب إفريقيا	▪ تقديم الرعاية الصحية المجانية للنساء الحوامل والأطفال الذين تقل أعمارهم عن ست سنوات. ▪ تقديم الرعاية الصحية المجانية لجميع المواطنين ▪ التخطيط والإدارة. ▪ إنشاء الدوائر الصحية في معظم المقاطعات	▪ إصدار السياسات الخاصة بقطاع الصحة. ▪ الرقابة الدائمة على أداء الحكومات المحلية. ▪ توفير ميزانية مناسبة للحكومات المحلية تمكنها من تنفيذ السياسات الصحية بفعالية
سويسرا	▪ تنفيذ السياسات الصحية. ▪ توفير الرعاية الصحية لجميع المواطنين. ▪ توفير الرعاية العلاجية والوقائية. ▪	▪ تقديم دعم مالي محدود للحكومة المحلية من أجل تنفيذ السياسات الصحية. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية للتأكد من تحقيق مبدأ المساواة والديمقراطية بين الأقاليم.
الفلبين	▪ تقوم الحكومات المحلية في الفلبين بإنشاء ما يعرف بمكتب الصحة والذي يقوم من خلال مجلس الصحة المحلي بالتالي: ▪ توفير الرعاية الصحية لجميع المواطنين. ▪ توفير الرعاية العلاجية والوقائية.	▪ تخصيص المبالغ اللازمة لميزانيات الحكومة المحلية لتنفيذ السياسات الصحية. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية.

الدولة	الحكومة المحلية	الحكومة المركزية
	▪ رعاية الأم قبل وبعد الولادة. ▪ يساعد المؤسسات الصحية المحلية في الأمور المتعلقة بشؤون الموظفين والعروض والعطاءات، مراجعة الميزانية والشكاوى. ▪ يعمل كلجنة استشارية فيما يتعلق بمخصصات الميزانية السنوية لتشغيل وصيانة المرافق والخدمات الصحية.	
الهند	▪ تنفيذ السياسات الصحية. ▪ توفير الرعاية الصحية لجميع المواطنين. ▪ توفير الرعاية العلاجية والوقائية. ▪ مكافحة الأمراض المعدية.	▪ تخصيص المبالغ اللازمة لميزانيات الحكومة المحلية لتنفيذ السياسات الصحية. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية
اليابان	تهتم البلديات بتوفير الخدمات الصحية، إذ توجد وحدات صحية مهمتها الرعاية الأولية بينما توجد وحدات أخرى تقدم خدمات صحية أكبر، ومعنى ذلك أن الوحدات المحلية توفر رعاية صحية شاملة للمواطنين.	▪ إصدار السياسات الصحية. ▪ توفير الرعاية الصحية لجميع المواطنين. ▪ ضمان توفير الرعاية العلاجية والوقائية. ▪ إصدار تصاريح إنشاء المستشفيات والصيدليات وتصاريح ممارسة الطب. ▪ الرقابة على أداء المستشفيات والصيدليات، للتأكد من تطبيق السياسات الصحية بفعالية.

ثانيا: قطاع الزراعة

الدولة	الحكومة المحلية	الحكومة المركزية
جنوب أفريقيا	▪ تنفيذ سياسات الحكومة المركزية في قطاع الزراعة. ▪ مراقبة استخدام الأراضي والتنمية، حيث اعتمدت البلديات تخطيط استراتيجيات التنمية واحترام الأراضي في ولايتها القضائية.	▪ تخطيط وإدارة قطاع الزراعة. ▪ تمويل المشروعات الزراعية. ▪ تمويل وتطوير مشاريع صغار المزارعين.
بيرو	▪ البحوث الزراعية ونقل التكنولوجيا. ▪ حماية البيئة والموارد الطبيعية.	▪ رسم سياسات وقوانين قطاع الزراعة.

الدولة	الحكومة المحلية	الحكومة المركزية
	▪ تنفيذ سياسات الحكومة المركزية في قطاع الزراعة.	▪ تمويل الحكومات المحلية من أجل تنفيذ هذه السياسات.
سويسرا	▪ تنفيذ السياسات الزراعية. ▪ تمويل المشروعات الزراعية.	▪ تقديم دعم مالي محدود للحكومة المحلية من أجل تنفيذ السياسات الزراعية. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية للتأكد من تحقيق مبدأ المساواة والديمقراطية بين الأقاليم
اليابان	▪ تنفيذ سياسات الحكومة المركزية في قطاع الزراعة. ▪ تعزيز كفاءة قطاع الزراعة وإدارة الثروة السمكية ورعاية الغابات عن طريق توفير التقنيات التكنولوجية اللازمة لذلك. ▪ تحسين جودة المنتجات الزراعية. ▪ المحافظة على استقرار الأسعار المنتجات الزراعية. ▪ اختيار وتعيين إداريين وعاملين ذوي كفاءات عالية يمكن من خلالهم الارتقاء بالاقتصاد في هذا المجال.	▪ رسم سياسات وقوانين قطاع الزراعة. ▪ تمويل الحكومات المحلية من أجل تنفيذ هذه السياسات. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية.
أوغندا	▪ تنفيذ سياسات الحكومة المركزية في قطاع الزراعة. ▪ المشاركة في تقديم خدمات الإرشاد الزراعي وذلك من خلال نظام تعاقد مع الحكومة المركزية. ▪ تنفيذ برامج توعية وتدريب المزارعين على تحسين الإنتاجية واستخدام طرق وأساليب مكافحة الآفات الزراعية. ▪ المشاركة في عملية صنع السياسات الزراعية من خلال تقديم بعض التوصيات للحكومة المركزية عند وضع السياسات العامة الزراعية.	▪ رسم سياسات وقوانين قطاع الزراعة. ▪ تمويل خطط وبرامج الإرشاد الزراعي للمزارعين. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية. ▪ توفير المساعدة التقنية والتنفيذية للمزارعين.

ثالثا: قطاع الخدمات الاجتماعية

الدولة	الحكومة المحلية	الحكومة المركزية
سويسرا	▪ تنفيذ سياسات وقوانين الرعاية الاجتماعية. ▪ تقديم الرعاية الاجتماعية للفئات التالية: ▪ رعاية الطفولة. ▪ رعاية كبار السن. ▪ رعاية المشردين. ▪ رعاية ذوى الاحتياجات الخاصة.	▪ تقديم دعم مالي محدود للحكومة المحلية من أجل تنفيذ سياسات الرعاية الاجتماعية. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية للتأكد من تحقيق مبدأ المساواة والديمقراطية بين الأقاليم
الفلبين- الهند	▪ رعاية الطفولة. ▪ رعاية كبار السن. ▪ رعاية المشردين. ▪ رعاية ذوى الاحتياجات الخاصة.	▪ تخصيص المبالغ اللازمة لميزانيات الحكومة المحلية لتنفيذ سياسات الرعاية الاجتماعية. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية
اليابان	▪ رعاية الطفولة. ▪ رعاية ذوى الاحتياجات الخاصة. ▪ رعاية الأرامل والمطلقات وكبار السن. ▪ رعاية كبار السن.	▪ تقييم أداء الحكومات المحلية، من خلال وضع أطر بمراجعة الحسابات.

رابعا: قطاع النقل

الدولة	الحكومة المحلية	الحكومة المركزية
سويسرا	▪ تنفيذ سياسات وقوانين قطاع النقل.	▪ تقديم دعم مالي محدود للحكومة المحلية من أجل تنفيذ سياسات قطاع النقل. ▪ الرقابة على أداء الحكومات المحلية للتأكد من تحقيق مبدأ المساواة والديمقراطية بين الأقاليم. ▪ وضع سياسات قطاع النقل.

ملحق رقم 04

نماذج عن الشراكة الناجحة بين القطاعين العام والخاص:

تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كافة المجتمعات آلية أساسية في تحقيق التنمية، تتسع أو تنحسر مساحة هذه الشراكة أو دائرة تأثيرها تبعا لطبيعة لنوع النظم والمذاهب الاقتصادية، وتختلف من مجتمع لآخر ومن حقبة تاريخية إلى أخرى.

نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي

تم صياغة هذا المفهوم على يد ألفريد مولر ألمارك ولودفينغ ايرهاد، استنادا إلى أفكار مدرسة فرايبورغ الألمانية، حيث قدم الأول المفهوم النظري والثاني التطبيق العملي على اعتبار أنه كان أب ما يسمى بالمعجزة الألمانية بعد الحرب . وهو نظام اقتصادي رأسمالي يتبنى اقتصاد السوق، لكنه يرفض الشكل الرأسمالي المطلق كما يرفض أيضا الاشتراكية الثورية حيث يجمع القبول بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والشركات الخاصة مع ضوابط حكومية تحاول تحقيق

منافسة عادلة، تقليل التضخم، خفض معدلات البطالة، وضع معايير لظروف العمل، وتوفير الخدمات الاجتماعية[٤٩].

يحترم اقتصاد السوق الاجتماعي السوق الحرة ويعارض الاقتصاد المنظم حكوميا وسيطرة الحكومة على وسائل الإنتاج كما يعارض الرأسمالية المطلقة التي لا تسمح للدولة التدخل في السوق والاقتصاد مطلقا. أصبح هذا النموذج الأكثر انتشارا في ألمانيا والنمسا، حيث ارتبط به النجاح الاقتصادي الباهر في ألمانيا، وانتشر بعدها في كثير من الدول الأوربية، حيث تبنته أحزاب الديمقراطية الاشتراكية وأحزاب أُخرى.

انتشر هذا النموذج في دول عديدة من أروبا الغربية خاصة تلك التي حكمتها أحزاب اشتراكية ديمقراطية كبريطانيا والدول الاسكندنافية وإيطاليا وفرنسا والنمسا، وهي دول تتبنى قياداتها قضايا العمال والحوار الاجتماعي متعدد الأطراف، ولذلك قامت بضبط السوق لتحقيق المزايا الاجتماعية لمواطنيها، وضمان تقاطع مصالح الفئات الاجتماعية مع الفوائض الاقتصادية للتوسع الاستثماري والنمو الاقتصادي.

يشير هذا الأسلوب اقتصاد السوق الاجتماعي إلى النظام السياسي والاقتصادي الذي صمم على مبادئ وقواعد اقتصاد السوق في مدرسة فرايبورغ، وهو من الأنظمة القليلة المدعومة بالمؤسسات التي أعطت إضافات اجتماعية، لتقييد وحصر النتائج السلبية لحرية

السوق، ومع الإدارة التشريعية التي تهدف لمحاربة المركزية الاقتصادية والاستخدام السيئ للسلطة .

وعليه فإن هذا المفهوم يشمل الكثير من المعاني في طياته منها :

- حماية المنافسة الاقتصادية.
- تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل.
- تطوير آليات السوق لتكون عنصرا هاما في تحقيق الضمان والتوازن الاجتماعي.
- العمل على تأمين حقوق الإنسان الحضارية المثبتة بموجب الشرائع الدولية.

عرف مولر أرماك اقتصاد السوق الاجتماعي باعتباره مفهوما إيديولوجيا يهدف لخلق وتعزيز علاقات التعاون والتنسيق بين مختلف مجالات المجتمع، فهو فكرة استراتيجية تروج لتعاون حقيقي بين مجموعات المجتمع المختلفة المعروفة بالاختلاف والتعارض في الأهداف، كما يهدف لتحقيق بعض الأهداف الاجتماعية لصالح لعمال . وعرفه رويرت أيدرر على أنه نظام اقتصادي اجتماعي توجد فيه العمليات الاقتصادية الأساسية الإنتاج، التبادل، التوزيع، ويعمل الجزء الأكبر ردا على القرارات الحرة للمستهلكين والمنتجين والمنافسين في

السوق، حيث تخضع أهدافهم للتقييد عن طريق طلبات العدالة الاجتماعية .

كما يعرف أيضا على أنه النظام الاقتصادي الذي يستند على حرية السوق، لكنه بنفس الوقت يتضمن عناصر التوازن الاجتماعي .

نلاحظ أن الجميع يعتبرون اقتصاد السوق الاجتماعي نظاما كاملا يستند إلى أفكار الحرية الاقتصادية، بالإضافة إلى تضمنه أهدافا وغايات اجتماعية تحقق العدالة بين فئات المجتمع كافة. وبالرغم من الأسس الليبرالية لاقتصاد السوق الاجتماعي، إلا أن هناك بعض الاختلافات بينهما يمكن تلخيصها في الجدول التالي:

جدول : الاختلافات بين اقتصاد السوق الاجتماعي واقتصاد السوق الليبرالي

اقتصاد السوق الاجتماعي	اقتصاد السوق الليبرالي
التركيز المتوازن على الأهداف الاقتصادية والاجتماعية	أولوية الأهداف الاقتصادية
التركيز على حقوق الإنسان	التركيز على الحرية الفردية
توازن بين الإنتاجية والأهداف الاجتماعية	التركيز على الإنتاجية
التدخل المنظم للدولة في الاقتصاد	حياد دور الدولة تجاه السوق
توسيع دائرة الضمان الاجتماعي	تضييق دائرة الضمان الاجتماعي على الحقوق الأساسية

إن صلب هذا النظام يقوم على التفاعل بين كفاءة قوى السوق، والعدل في توزيع الثروات ، تسود فيه القيم المجتمعية التي تثني على تجمعات الأعمال والمشروعات والمسؤوليات الجماعية للمهارات والعمل كفريق والولاء للمؤسسة، واستراتيجيات الصناعة والسياسات الصناعية الفعالة التي تزيد النمو. وقد أقر القانون الأساسي الألماني أن الجمهورية الاتحادية الألمانية هي دولة اتحادية اجتماعية ديمقراطية، وذلك ضمن المادة 20 من هذا القانون، ويتضمن أيضا الحياد المشروط فيما يتعلق بالنظام الاقتصادي وضمان الملكية، الأمر الذي يتطلب بالمقابل القيام بالواجبات، التي يجب أن تخدم المصلحة العامة، حيث أن أي إجراء تقوم به الدولة يجب أن يندرج تحت بند تحقيق المصلحة العامة .

يتيح النموذج الألماني لبنك دويتشي Deutsche مثلا ملكية 10٪ من أسهم 70 شركة، كما أن مديريه التنفيذيين أعضاء في 400 مجلس إدارة لشركات تجارية كبيرة، فضلا عن ملكياته خارج ألمانيا، وهذا ما يؤهل البنك للتدخل بقوة لحماية الشركات الألمانية من مضاربات المال ويحررها من طغيان أسواق المال، ويساعدها في تخطيط استراتيجياتها وتوفير التمويل اللازم لتنفيذ هذه الاستراتيجيات. لذلك تنظر ألمانيا إلى نفسها باعتبارها تملك اقتصاد السوق الاجتماعي وليس مجرد اقتصاد السوق، وان المشاركة في صناعة القرار

مطلوبة من أجل توسيع قاعدة أصحاب المصلحة في الشركات علاوة على قاعدة الملاك الرأسماليين التقليديين التي تضم العمال .

نموذج الثقافة الصناعية

ينتشر هذا النموذج في اليابان أين ترتبط السياسة التنموية هناك بروابط غير رسمية وثيقة بين ثلاث جماعات مهمة، تسيطر على صنع السياسة الاقتصادية متمثلة في قيادات الخدمة المدنية، وكبار رجال الأعمال، وقيادات الحزب الليبرالي الديمقراطي، فيما أصبح يعرف بالمثلث الفولاذي Iron Triangle .

ووفقا لتلك التركيبة فإن البيروقراطيين، وليس السياسيين أو رجال الأعمال، هم الذين يتولون وضع معظم السياسات والتشريعات التي جعلت من اليابان عملاقا اقتصاديا، والأكثر أهمية أن معظم قيادات الحزب الليبرالي الديمقراطي الذي يحكم اليابان منذ 1955م ومعظم رجال الأعمال كانوا هم أنفسهم قد عملوا ضمن قطاع الخدمة المدنية. ومن ثم فإنه وعكس ما كان في الولايات المتحدة الأمريكية حيث العلاقة غالبا ما تكون عدائية بين رجال الأعمال والحكومة، فإن النخب اليابانية تعتقد أن التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص هو أفضل طريق لتحقيق النمو الاقتصادي. وكان من نتيجة

ذلك التعاون تبلور ما أصبح يعرف بنموذج "رأسمالية الدولة" أو "اليابان الشركة" "Japan, Inc." .

لقد اعترفت النخب الحاكمة في اليابان بعد قرون من الانعزال بأهمية التّعلم من العالم الخارجي لذا تم إرسال مجموعات كبيرة من الشباب الياباني في بعثات دراسية إلى الدول الغربية وفي الوقت نفسه اتجهت الأنظار إلى أوروبا للاستفادة منها ولاحقا وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الأولى وعندما بحثت الشركات اليابانية الكبرى عن أساليب لرفع الكفاءة بدون صدام عمالي اتجهت تلك الشركات إلى الولايات المتحدة الأمريكية– التي كانت تشهد تصنيعا متناميا – واستعارت منها ممارسات مثل الإدارة الصناعية و رأسمالية الرفاه والمعرفة التقنية .

من هذا المنطلق أدرك إصلاحيو ميجي أنه لا يمكن الاعتماد على قوى السوق الطبيعية وحدها للاتجاه نحو التصنيع واللحاق بالغرب، فقرروا استخدام الدولة لإحداث ثورة فوقية. ومن ثم اتسمت سياسة حكومة ميجي باستخدام النفوذ السياسي من أجل خلق تراكم رأسمالي. وركزت هذه السياسة على توظيف ثروة الدولة لتمويل مؤسسات كل من القطاعين العام والخاص مع توجيه رأسمال الدولة نحو إنشاء وتطوير الصناعات الاستراتيجية، مثل بناء السفن، الصلب، المناجم، والسكك الحديدية. وكانت الدولة تعمد إلى بيع تلك الصناعات عندما تبدأ في تحقيق الأرباح لرجال أعمال ممن كان لهم علاقات وثيقة بالقيادة السياسية وهي علاقات ازدادت رسوخا مع تنامي

المصالح بين الدولة والقطاع الخاص. وقد هدفت تلك السياسة التي أطلق عليها تشالمرز جونسون "الدولة التنموية" تحقيق شعار "دولة غنية وجيش قوي"[1] على أرض الواقع.

إن الرأسمالية اليابانية تختلف اختلافا عميقا عن فردية السوق الانجلوساكسونية التي أقام عليها معظم أصحاب النظريات الاجتماعية نموذجهم الرأسمالي، كما تختلف عن النموذج الذي يقدمه " تواشق واشنطن"[2] كما تعتمد مؤسسات السوق اليابانية في معاملاتها مع موظفيها ومع بقية المجتمع على شبكة من الثقة وليس ثقافة العقود. وتعد علاقاتها مع مؤسسات الدولة علاقات وثيقة ومستمرة.

وفي هذا السياق يشير بول كنيدي إلى أن التصنيع السريع في اليابان قد حدث تحت رعاية سلطة حكومية مركزية قوية تقوم على مبدأ التدخل. بل إن مؤسسات الدولة كانت هي العامل الحاسم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والصناعية عند كل منعطف في التاريخ الياباني. وأن تحديث اليابان كان ضرورة، "ليس لأن المنظمين الأفراد كانوا يرغبون في ذلك، بل لأن الدولة كانت تحتاج إليه، فقد شجعت الدولة على بناء شبكة من السكك الحديدية والاتصالات البريدية والخطوط الملاحية، وعملت بالتعاون مع المنظمين اليابانيين الصاعدين

على تطوير الصناعة الثقيلة وصناعة الصلب والحديد، وبناء السفن، وكذلك على تحديث إنتاج المنسوجات. كما كان الدعم الحكومي يقدم لتعزيز الصادرات وتشجيع النقل البحري، وإقامة بنية صناعية حديثة"[1].

وتأسيسا على ذلك يمكن القول أن اليابان اليوم قد تحولت إلى قوة اقتصادية هائلة تنتج قرابة 15٪ من إجمالي الناتج القومي العالمي محتلة في ذلك المرتبة الثانية بعد الولايات المتحدة. وبرغم أن اليابان كانت، حتى وقت قريب، تتمتع بفائض تجاري ضخم مع كل من أوربا والولايات المتحدة كما تعتبر اليوم من أكبر المانحين للمساعدات التنموية الدولية، وأكبر مصدري رأس المال، و أبرز دولة دائنة إلا أن التأثير الجيو سياسي لليابان على المسرح الدولي لا يوازي قوتها الاقتصادية تلك. ويرجع الأمر في ذلك لسببين أساسيين أولهما مرتبط بالقيود الدستورية التي يفرضها البند التاسع في دستورها الذي يحد من انخراط اليابان في السياسة الدولية، ويرتبط الثاني بالقيود القومية الأوسع التي شكلت جزءا من ثقافتها السياسية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية حيث ضعف التأثير السياسي الياباني.

وبينما تمتلك الرأسمالية الغربية جذورا ليبرالية واضحة تقدس الفردية والسوق الحرة متأثرة في ذلك بكتابات كل من جون لوك وأدم سميث، فإن الرأسمالية اليابانية المتأثرة بأفكار الفيلسوف

الألماني فريدريك ليست Friedrich List قد بنيت على افتراضات ميركنتيلية حول طبيعة الإنتاج والتبادل الاقتصادي يأخذ فيها رفاه الجماعة أولوية من حقوق الأفراد. وهذا ما جعل الاقتصاد في اليابان كما يقول جيمس فالوز "جزءا من الجيوبوليتيك – أي أنه بمثابة المفتاح لقوة الأمة في مواجهة الانكشافية في التعامل مع القوى الأخرى"[1].

لقد دحضت المؤسسات اليابانية الفكرة السائدة عن النمو الرأسمالي التي قدمها ماكس فيبر Max Weber وغيره من العلماء الغربيين، والتي تؤكد على أن الرأسمالية تتطور بإزاحة العلاقات العائلية والشخصية عن مجال الحياة الاقتصادية وجعل الاقتصاد مجالا منفصلا ومستقلا تحكمه حسابات الربح والخسارة. ومن ثم يمكن القول أن تجربة النهضة اليابانية قد أثبتت مدى زيف الفرضيات التي تأسست عليها نظريات الليبرالية الرأسمالية التي تؤكد على أن المفاهيم التي نشأت في الدول الصناعية الرأسمالية في الغرب مثل الفردية والسوق الحرة لابد أن تنشأ كذلك في أي بلد آخر ينشد تحقيق التنمية الصناعية. ولذلك كان مهندسو سياسة التحديث في اليابان يرفضون فكرة الربط بين التحديث واكتساب القيم الغربية.

ومع ذلك يمكن اعتبار النظام الاقتصادي الياباني بأنه "نظام رأسمالي "يستند على الملكية الخاصة والشركات الخاصة الهادفة إلى تحقيق الأرباح، التي تشارك في أسواق محلية وعالمية ذات تنافسية عالية إلا أن الدولة هنا توجه السوق بدرجة أكبر بكثير مما يحدث في النموذج الأمريكي. ويشمل ذلك التوجيه مجموعة من السياسات والإجراءات الاقتصادية الرسمية وغير الرسمية، يتم إدراجها غالبا تحت مصطلح السياسة الاقتصادية ومن ضمنها فرض تعريفات حمائية وضرائب على الواردات، وتشجيع التعاون والحد من المنافسة المفرطة في القطاعات التصديرية الاستراتيجية وتقديم قروض بفوائد منخفضة، وإعفاءات ضريبية للشركات التي تقبل بالاستثمار في صناعات مستهدفة. ويتم صياغة تلك السياسات وتنفيذها بواسطة النخبة البيروقراطية الاقتصادية اليابانية بعد التشاور والتنسيق مع القطاع الخاص .

نموذج اقتصاد السوق الفردي

يوصف هذا النموذج الذي تتميز به الولايات المتحدة الأمريكية والذي تكتفي فيه الدولة بتأمين الحد الأدنى من الاحتياجات الاجتماعية تاركة للقطاعات الأخرى (المؤسسة الإنتاجية والشركات الخاصة) مهمة تأمين ما يزيد على ذلك الحد الأدنى . ويعرف بأنه نظام لاقتصاد السوق الفردي، حيث ينصب التركيز على الفرد لا على الجماعة والأمة، كما تؤكد النظرة السائدة هناك على أن وظيفة علم الاقتصاد تنحصر في شرح القواعد التي تسير وفقها اللعبة الاقتصادية، وفي ظل وجود قواعد عادلة فإن الأفضل هو من يفوز، لذا ينبغي التركيز على القواعد بدلا من النتائج.

لقد نشأ المذهب الفردي على يد رواد المدرسة الفيزيوقراطية في منتصف القرن 18 وهي المدرسة التي دعت إلى إطلاق حرية الأفراد في التجارة والصناعة كرد فعل ضد السياسة الاقتصادية التي كان التجاريون يطبقونها آنذاك، وبذلك دعوا إلى عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وترك الأفراد أحرارا في نشاطاتهم الاقتصادية والتجارية داخل البلد وخارجه تحت شعار "اتركه يعمل دعه يمر".

ينظر المذهب الفردي إلى السلطة السياسية على أنها خطر بطبيعتها، لأنها تدفع من يمارسها إلى إساءة استعمالها وقمع المواطنين، لذلك وجب إضعافها واحتواءها وإبرازها كطرف حيادي في الحياة الاقتصادية.

طبقا لهذا التكييف الفكري، فإن دور الدولة في هذا المذهب ليس إبلاغ الناس كيف ينبغي لهم البحث عن الثراء، بل يتضمن حماية العملية وليس توجيه النتائج، وسيتكفل السوق بتحديد الأسعار على نحو يضمن تخصيص الموارد الاقتصادية النادرة بكفاءة طالما أن القواعد عادلة والسوق التنافسية موجودة، ووفقا لذلك، انصبت مجهودات الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية على عمليات تصحيح القوى الاحتكارية وحماية المنافسة.

لقد قامت الحكومة الأمريكية بإنشاء وكالات مستقلة لتنظيم عملية تحديد كمية ونوعية الإنتاج من خلال المساومة الاحتكارية المنظمة، التي تمنح المؤسسة الخاصة المحتكرة هيكلا عاما للأسعار، يضمن عائدا مجزيا على الاستثمار، لذا التزم الأمريكيون منذ أمد طويل وجهة النظر المؤيدة لاستخدام الحكومة على كل المستويات، في تصحيح أوضاع السوق الفعلية أو المحتملة التي تعتبر مقبولة .

كما كان لثورة الإدارة العامة الجديدة تأثير كبير على أداء الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تبنى كلينتون بصفته حاكم ولاية اركانسو، ثم بعد ذلك رئيسا للولايات المتحدة تطبيق أفكار كتاب إعادة اختراع وظائف الحكومة وتم تنفيذه من خلال برنامج مراجعة الأداء الحكومي NPR، الذي أشرف عليه نائبه آل غور*. ويعتبر كتاب اسبورن وجيبلر من أهم ما يمثل الإدارة العامة الجديدة وكيفية ترجمتها لإحداث إصلاح حكومي شامل. ويذهب كلا

من شافريتز وراسل إلى أن بداية حركة إعادة اختراع وظائف الحكومة كانت قبل كتاب اوسبورن وجيبلر فقد بدأت قبل ذلك أي منذ الثمانينيات لمواجهة الانخفاض الملحوظ في الإيرادات الحكومية في الولايات المتحدة أثناء هذه الفترة، وأن الحركة تعتبر نتاج التقاء تيارين مختلفين هما: تيار الولع بالإدارة وتيار الإصلاح التقدمي، وأن ما قام به أسبورن وجيبلر هو مجرد تصنيف للأعمال التي كانت قد بدأتها الحكومة بالفعل منذ فترة سابقة. وتوجت بالتقرير الذي قدمه نائب الرئيس الأمريكي آل جور في سبتمبر 1993 تحت عنوان: خلق حكومة أفضل وبتكلفة أقل .

يركز التسيير العمومي الجديد على مفهومين رئيسيين هما السوق وإدارة السوق، فالسوق تعني المنافسة التي تجبر الشركات في القطاع الخاص على البحث المستمر عن أفضل المنتجات والخدمات لضمان بقائها في السوق والمحافظة على قيمتها، مقبل فرض نفس التنافسية على القطاع العام. أما إدارة السوق فيجب أن ترتكز على خلق نشاط متميز يجمع بين الموارد البشرية والتكنولوجيا بهدف تحقيق النتائج المرجوة [*].

يمكن من خلال الجدول التالي التعرف على الفروق بين النمط الجديد والنمط القديم في التسيير لمعرفة الجديد الذي جاء به هذا المذهب.

العناصر	الإدارة العامة التقليدية	التسيير العمومي الجديد
تنظيم الحكومة	للخدمات المقدمة أساس موحد تعمل بوصفها وحدة واحدة مجتمعة	تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة الوحدات
مراقبة التنظيمات العامة	التحكم في المقر الرئيسي من خلال تسلسل هرمي	التدريب العملي على الإدارة المهنية مع بيان واضح الأهداف و قياس الأداء
تدابير مراقبة الإنتاج	السيطرة على المدخلات و الإجراءات	مراقبة الإنتاج بدلا من الإجراءات
ممارسات الإدارة	نموذج إجراءات قياسية في كامل أجزاء الإدارة	إستعمال أسلوب إدارة القطاع الخاص
الانضباط في استخدام الموارد	عمليات متوقعة و مؤهلات سياسية	التحقق من الموارد المطلوبة و إنجاز الكثير بإمكانات قليلة (تحقيق الكثير بالقليل)

لقد كانت الدولة في كل أدوارها تستجيب للضغوط السياسية التي تقع على الاقتصاد الأمريكي، ولم تر دوائر الأعمال مشكلة في تدخل الحكومة، طالما أنه يحقق مصالحها وأهدافها ومنها السياسة الاقتصادية الجديدة ولعل ما ينبغي التعرض له في هذا المقام السياسات التي انتهجتها الولايات المتحدة، منذ الثمانينيات فقد أصبحت كلمة التحرير الاقتصادي كشعار شعبي ومفهوم اقتصادي، مرادفة لإلغاء كافة الجهود السيئة والمقيدة للمبادرات الخاصة، وكانت الحجج الأشد تأثيرا هي القول:" بأن التحرير الاقتصادي سيحقق انخفاض التكاليف، والأسعار لصالح مستخدمي سلع وخدمات الصناعات المحررة. لكن معظم ضغوط التحرير جاءت كرد فعل لتكاليف التنظيم الاجتماعي الذي يفرض على الشركات الأمريكية تكاليف أكبر.