دور الشراكة في تفعيل الحوكمة المحلية

د. فتيحة الجوزي*

Abstract:

There is much talk about the partnership between the local administration, the private sector and the civil society, as these three components interact with each other to embody the governance at the local level. Local administration adapts the political and legal environment; the private sector provides job opportunities for citizens, while civil society organizations adapt civil society to interaction and participation of individuals and groups in political and social activities.

Key words: local governance, local partnership.

المستخلص: كثر الحديث عن الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، حيث يتم التفاعل بين هذه المكونات الثلاثة لتجسيد الحوكمة على المستوى المحلي، فالإدارة المحلية تهيئ البيئة السياسية والقانونية ويعمل القطاع الخاص على توفير فرص العمل للمواطنين، بينما تهيئ مؤسسات المجتمع المدني، المجتمع المحلي للتفاعل ومشاركة الأفراد والجماعات في الأنشطة السياسية والاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة المحلية، الشراكة المحلية.

مقدمـة

اتجهت معظم دول العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين نحو الأخذ بنظام الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية للنهوض بالمجتمعات المحلية ورفع مستوى الدخول والمعيشة للمواطنين، غير أن عجز الإدارات المحلية عن تحقيق طموحات المواطنين وعدم الثقة بها عزز الحاجة إلى فكرة الحوكمة المحلية، كونها تتواءم مع فكرة تطوير الإدارة المحلية التقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، ونتيجة

* أستاذة محاضرة قسم ب، جامعة أمحمد بوقرة ببومرداس.

لذلك أصبح يتعين على الإدارات المحلية إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية التنمية المحلية، لنقل الإدارة المحلية من نظام حكم محلي تسيطر فيه المجالس المحلية إلى نظام حكم محلي تشارك فيه الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني في اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات. بناء على ما تقدم يمكننا بلورة الإشكالية الأساسية لهذا الجث في : كيف يمكن للشراكة أن تساهم في تفعيل الحوكمة المحلية؟

وسنحاول أن نجيب على هذه الإشكالية من خلال العناصر التالية:

- ❖ أولاً: الشراكة والحوكمة المحلية
- ❖ ثانيًا: الفاعلون الرئيسيون في الشراكة المحلية
- ❖ ثالثا: الشراكة كألية لتفعيل الحوكمة المحلية
- ❖ رابعا: تحديات الشراكة في سبيل تفعيل الحوكمة المحلية

أولاً: الشراكة والحوكمة المحلية

1- مفهوم الحوكمة:

تعتبر الحوكمة مفهوما حديثا، شاع استخدامه منذ تسعينيات القرن العشرين من قبل المنظمات الدولية، وقد تعددت التعاريف المقدمة لهذا المصطلح بحيث يدل كل مصطلح عن وجهة نظر مقدم هذا التعريف. واعتمادا على تقرير الأمم المتحدة لسنة 1993 تعرف الحوكمة بأنها "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية في إدارة الشؤون على كافة المستويات، وتنظيم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية

والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم"[1]. ويعرفها البنك الدولي بأنها "الطريقة التي تتم من خلالها إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع لتحقيق هدف التنمية"[2].

وتعرف الحوكمة من ناحية أخرى على أنها "توجه جديد يهدف لتطوير الإدارة من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين، ويتم ذلك من خلال تطوير القدرات الأساسية للمؤسسات المجتمعية الرئيسية الثلاث وهي الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني"[3].

وحسب تقارير الأمم المتحدة فإن للحوكمة أهدافا كثيرة تتمحور في ثلاثة عناصر أساسية وهي:[4]

- ❖ تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية.
- ❖ تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع.
- ❖ الكفاية في تحقيق تنمية اقتصادية، وفي تخصيص واستغلال الموارد المالية العامة.

2- مفهوم الحوكمة المحلية:

ظهر مصطلح الحوكمة المحلية ضمن الإطار المحلي ليشير إلى استخدام السلطة السياسية، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الإدارية

---

[1]- نوير طارق، **الحوكمة والمعلوماتية في الدول العربية**، ندوة حوكمة الشركات العامة والخاصة من **أجل الإصلاح الاقتصادي والهيكلي**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006، ص 98.

[2]- المعاني أيمن عودة، **الإدارة العامة الحديثة**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر،الأردن،2006، ص 219.

[3]- القريوني محمد قاسم، **مقدمة في الإدارة العامة**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2006، ص 283.

[4]- الكايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية، 'قضايا وتطبيقات'**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2003، ص-ص. 8-9.

والاقتصادية والاجتماعية[5]، وتعرف الحوكمة المحلية أيضا على أنها "قدرة المؤسسات المجتمعية من سلطات محلية وقطاع خاص ومؤسسات المجتمع المدني على تحقيق سياسات تنموية ضمن إطار متوازن من السيادة والتعاون من جهة، والشراكة والمسؤولية من جهة أخرى"[6].

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996، عناصر الحوكمة المحلية كما يلي:

أ- نقل مسؤولية الأنشطة العامة من المستويات العليا (الحكومية) إلى المستويات الدنيا (الجماعات المحلية) بموجب قانون.

ب-اللامركزية المالية، مع موارد كافية للقيام بالأنشطة على المستوى المحلي.

ج- مشاركة حقيقية للمواطن في وضع القرارات المحلية.

د- توفير الظروف الملائمة لخوصصة الاقتصاد المحلي.

3- مفهوم الشراكة على المستوى المحلي:

طرح مفهوم الشراكة **Partnership** في التسعينات من القرن العشرين في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية (مؤتمر البيئة في البرازيل سنة 1992، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا سنة 1993، مؤتمر القاهرة للسكان والتنمية سنة 1994، مؤتمر القمة الاجتماعية بالدانمرك سنة 1994، مؤتمر المرأة العلمي ببكين سنة 1995، مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية سنة 1996)، وقد أكدت كل هذه المؤتمرات على أهمية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص

[5]- لسلوس مبارك، **دور الحوكمة المحلية في مواجهة الفساد**، مجلة أبعاد اقتصادية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، العدد 02، سنة 2012، ص 175.

[6]ZIDOURI Fatima, "**Partenariat**"**Collectivités locales – secteur privé**" **;** quel rapport pour le développement local ?, Revue Massalik, N° 13 et 14, 2010, P81.

ومؤسسات المجتمع المدني[7]. والشراكة على المستوى المحلي تتعلق بمقاربة جديدة للتنمية تختص بإشراك مختلف الفاعلين المحليين في إنجاز مشاريع تنموية تستجيب لحاجات السكان وتراعي مبادئ الحوكمة، وتنهض بالديمقراطية المحلية كممارسة[8].

إذن الشراكة المحلية تعني التعاون والاندماج والتنسيق بين جميع الفاعلين (الجمعيات والمجالس المحلية التمثيلية والنقابات...) أيا كانت طبيعتهم القانونية ونوعية أعمالهم ومهامهم للعمل كجماعة من أجل تنمية الإقليم، وتوفير فرص العمل للوصول إلى إقامة اقتصاد محلي من خلال الإدارة المحلية، لكونها تمثل سكان المنطقة وتتمتع بصلاحيات معترف بها قانونا.

ثانيًا: الفاعلون الرئيسيون في الشراكة المحلية

هناك العديد من الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي، من سلطات محلية، ومجتمع مدني، وقطاع خاص، وهيئات دولية مانحة...إلخ، وتشكل الأطراف الثلاث الأولى ما يسمى بـ "مكونات الحوكمة المحلية" وهي الأطراف الرئيسية في الشراكة المحلية.

1- السلطات المحلية:

يقصد بها كل السلطات الحكومية الإدارية وغير الإدارية، وتعتبر الحلقة الأساسية للربط بين قمة السلطة والمواطن، وهي المترجم لاهتماماته، تعمل على إدارة العملية الديمقراطية والحوكمة المحلية وإيجاد التوازن المناسب بين التوجهات العامة للحكومة المركزية والحرص على تلبية الاحتياجات الخاصة للمواطنين[9].

---

[7]- الجوزي فتيحة، **الآليات الحديثة لتدبير الموازنة العامة**، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، القاهرة، العدد 02، الجزء الثاني، 2012، ص 184.

[8] -El Amraoui Hanane , **la gestion axée sur les résultats au Maroc**, Revue marocaine d'Audit et de développement, n° 25, 2008, p 276.

[9]- لسلوس مبارك، مرجع سبق ذكره، ص 177.

2- المجتمع المدني:

تمثل مؤسسات المجتمع المدني أحد العناصر الأساسية للحوكمة المحلية، وهي منظمات غير حكومية لا تسعى لتحقيق الربح، ولا تهدف للوصول إلى السلطة، وتكون العضوية فيها مفتوحة لكل المواطنين بدون تمييز وتتضمن: المؤسسات الإعلامية، الاتحادات المحلية للسكان، جمعيات أولياء التلاميذ، جمعيات قطاع الأعمال للخواص، وغيرها من المؤسسات غير العمومية، تعمل هذه المؤسسات على إشراك الأفراد في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيمهم في جماعات ذات تأثير قوي في السياسات المحلية، مما يساعد على تحقيق إدارة أكثر عقلانية، من خلال تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية[10].

3- القطاع الخاص:

يشمل القطاع الخاص كل المشاريع الخاصة غير المملوكة للدولة، وقد بدأ الاعتماد على القطاع الخاص في توفير خدمات البنية الأساسية في المجتمعات المحلية في الدول المتقدمة خلال الستينات من القرن العشرين في بعض مدن الولايات المتحدة الأمريكية، وخلال الثمانينات من القرن الماضي في بعض الدول الأوروبية بهدف مساندة المجتمعات المحلية على التغلب على مشاكل تدهور البنية الأساسية والمرافق العامة.

ويمكن تطوير الشراكة المحلية مع القطاع الخاص وإدامتها من خلال[11]:

- ❖ خلق بيئة اقتصادية محلية مستقرة.
- ❖ تعزيز المشاريع التي تخلق فرص عمل بمساهمة القطاع الخالص.
- ❖ تنفيذ القوانين والالتزام بها.
- ❖ المحافظة على البيئة والموارد البشرية.

[10]- المعاني أيمن عودة، مرجع سبق ذكره، ص 223.

[11]- القريوتي محمد قاسم، مرجع سبق ذكره ص.ص 283 - 284.

❖ التحفيز لتنمية الموارد البشرية.

ثالثا: الشراكة كألية لتفعيل الحوكمة المحلية

1- المجتمع المدني كشريك في تفعيل الحوكمة المحلية :

أصبح المجتمع المدني فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية، خاصة بعد فشل المبادرات الفوقية والقطاعية من طرف الدولة، إذ تصاغ المخططات والبرامج في المركز وتطبق على المستوى المحلي دون معرفة مسبقة بحاجيات ومتطلبات الساكنة المحلية. أيضا هناك عامل أساسي كرس بدوره أهمية المجتمع المدني في تجسيد الحوكمة المحلية، وهو دور المنظمات الدولية التي بدأت تضع الثقة أكثر في الجمعيات لتصريف المساعدات الاجتماعية. أضف إلى ذلك احتكاك المجتمع المدني بالواقع، الأمر الذي يؤهله أكثر للقيام بأدوار تنموية تتلاءم وحاجيات السكان[12]. وتتمحور جهود المجتمع المدني في تحقيق الحوكمة المحلية في[13]:

❖ التأثير على التوجه العام للبرامج الإنمائية المحلية.

❖ تعميق المسألة والشفافية.

❖ مساعدة السلطات المحلية على أداء أفضل للخدمات العامة، وتحقيق رضا المواطنين.

❖ العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وحماية المواطن من تعسف السلطة المحلية.

❖ تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال اكتساب أعضائها قيم الحوار والمشاركة في الانتخابات والتعبير الحر عن الرأي.

---

[12] -الندوي محسن، دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب على الموقع : http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=190164 تاريخ الاطلاع (11-06-2015)

[13]- الكايد زهير عبد الكريم، مرجع سبق ذكره،ص48.

2- القطاع الخاص كشريك في تفعيل الحوكمة المحلية

تتمثل أهمية الحوكمة في هذا المجال في طرح وسائل وطرق جيدة للتسيير من طرف القطاع الخاص، خاصة بعد فشل الإدارة المحلية في تسيير المرافق المحلية. وبالتالي تمنح آليات الشراكة مع القطاع الخاص إمكانيات وفرص حقيقية من أجل تسيير المرافق العامة المحلية، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو شركات الاقتصاد المختلط أو التدبير المفوض أو عقود الامتياز... وهذا بدوره يتيح آليات جديدة للتسيير وتجاوز الطرق التقليدية في تسيير المرافق العامة المحلية[14]. إضافة إلى أن تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص يعتبر أكثر فعالية من الناحية الاقتصادية. مما يدعو إلى البحث المستمر عن ملائمة وفعالية السياسات التنموية المحلية وضرورة توضيح التزامات الفاعلين وعقلنة التسيير.

3- الوحدات المحلية كشريك في تفعيل الحوكمة المحلية

في إطار الشراكة ولتجسيد الحوكمة أصبحت الوحدات المحلية تقوم بمجموعة من الوظائف والأدوار تتمثل في:

- ❖ توفير المناخ الملائم لجلب الاستثمارات.
- ❖ مشاركة الحكومة المركزية في صنع السياسات العامة.
- ❖ تأهيل وتدريب الموارد البشرية من خلال إنشاء المدارس والمعاهد والمؤسسات الأخرى.
- ❖ حماية البيئة من التلوث بتطبيق القواعد والقوانين وتنمية الوعي بالمشاكل البيئية.

رابعا: تحديات الشراكة في سبيل تفعيل الحوكمة المحلية

هناك العديد من القضايا التي تعترض الشراكة المحلية والتي يتوجب مواجهتها لتحقيق الحوكمة المحلية، ونذكر أهمها فيما يلي:

[14] - لسلوس مبارك، مرجع سبق ذكره، ص 178.

1- نقص الشفافية المحلية:

تقتضي الشفافية المحلية أن تتم طرق إنجاز المعاملات المالية المحلية ومراقبتها بكيفية واضحة المعالم تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها، فسيادة الشفافية على المستوى المحلي تتجلى أساسا في نشر تقارير المجالس المحلية للحسابات المتعلقة برقابة التسيير، ورقابة استخدام الأموال العامة من أجل إطلاع الرأي العام الوطني والمحلي على كيفية صرف المال العام المحلي من قبل المسيرين المحليين المنتخبين، ومدى حرصهم على الاقتصاد والفعالية والكفاءة في مختلف القرارات التي يتخذونها[15].

2- نقص المعرفة والخبرة لدى الوحدات المحلية:

أظهرت الخبرة الدولية أنه غالبا ما يوجد نقص في الخبرة الإدارية والفنية لإعداد العقود وحساب المخاطر المرتبطة بعقود الشراكة أو لإعداد مخططات استراتيجية للبلديات والمحليات، فمسؤولية الوحدة المحلية ليست فقط التوقيع على عقد الشراكة، وإنما تتولى التبعات الناتجة عن مثل هذه العقود، وهذا يستدعي أن يكون هناك وضوح لدور السلطة المحلية على مستوياتها المختلفة، وأن تكون لديها الإمكانيات لتحمل مسؤوليات متابعة ورقابة التنفيذ[16].

3- تفضيل أعضاء المجالس الشعبية للمشروعات القصيرة الأجل:

يدرك الكثير من أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة أن مشروعات الشراكة ترتبط بالمشروعات الطويلة الأجل، والتي لا تخدم أحيانا المصالح القصيرة الأجل للسكان داخل البلدية أو المحافظة، مما قد يؤثر على عملية التصويت، خاصة إذا ارتبطت تلك

---

[15] - بشطاوي فتيحة، **الحكامة والتنمية**– مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي، مجلة مسالك، العدد 13 و14، 2010، ص، ص 61 – 62.

[16] -. سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، خيارات وتوجيهات**، ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، خيارات وتوجيهات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إسطنبول، تركيا، 2010، ص 35.

المشروعات بقيام المواطن بالمساهمة النقدية، ولذا قد لا يحبذ أعضاء المجالس المحلية الدخول في مثل هذه المشروعات الطويلة الأجل[17].

4- احتمال حدوث تغيير في المجالس المحلية:

هناك تخوف من احتمال تغير في المجالس المحلية خلال الفترة الزمنية التي تتم خلالها مشروعات الشراكة، إذ لا يعقل أن يبدأ العمل بمشروع يتوقف إنجازه على سنوات، ويأتي مجلس محلي موالي ليوقفه أو يرفضه[18].

5- ضغوط أصحاب المصالح:

أظهرت الخبرة الدولية أن أصحاب المصالح عادة ما يمارسون ضغوطا على السلطات المحلية لتوجيه تطبيق نماذج الشراكة نحو مشروعات معينة أكثر ربحية لهم خاصة في ظل غياب الرقابة والمساءلة لأعضاء المجالس الشعبية.

الخلاصة

تتجسد الحوكمة على المستوى المحلي بالتفاعل والتكامل بين مكونات ثلاثة هي السلطات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني ومنظمات القطاع الخاص، وهي الأطراف الرئيسية في الشراكة المحلية.

ويمكن للشراكة أن تساهم في تفعيل الحوكمة المحلية إذا ما توفرت لها مجموعة من المقومات، نذكر منها[19]:

---

[17] - مرجع نفسه، ص 35.

[18]- أوحلو يونس، **دور الصفقات العمومية في إنعاش الحياة الاقتصادية المحلية**، مجلة مسالك، العدد 15 و16، 2011، ص 70.

[19]-محمود عبد الحافظ محمد، مرجع سبق ذكره، ص-ص20-21.

❖ الدعم السياسي ويقصد به أن تعلن السلطة المركزية دعمها المستمر للسلطة المحلية للقيام بالتعاقدات المختلفة والمفاوضات لتقديم الخدمات المحلية.

❖ استقرار البيئة الخارجية لتطبيق الشراكة وبصورة أساسية الإطار القانوني، والمهام الممنوحة للمحليات واستقرار المالية العامة للدولة.

❖ تحديث نظام الإدارة المحلية وبصفة خاصة بناء الخبرات لدى وحدات الإدارة المحلية

❖ تطبيق نظام جديد لإدارة الجودة في نظام الإدارة المحلية بما يسمح ويساعد السلطة المحلية على متابعة مشروعات الشراكة

❖ إيجاد الوسيلة الأنسب لتغيير ثقافة القطاع الخاص من مجرد السعي وراء تحقيق الربحية إلى السعي للشراكة في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية

❖ الحاجة لتغيير عقلية الموظفين الحكوميين من مفهوم "تمثيل السلطة والحكومة" إلى مفهوم "كونهم موظفين مدنيين" يتم توظيفهم بناء على الخدمات التي يحتاجها الشعب ويطلبها.

❖ الحاجة لغرس النزاهة والشفافية في أساليب تقديم الخدمات العامة والقضاء على الفساد وتحقيق مساءلة فعالة للموظفين الحكوميين المسؤولين عن تقديم الخدمات العامة

❖ استقلال جهات الرقابة والمتابعة على مشروعات الشراكة مما يمنع احتمالات الفساد والتلاعب وعدم الوفاء بالعقود.

المراجع:

1- الجوزي فتيحة، **الآليات الحديثة لتدبير الموازنة العامة**، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، القاهرة، العدد 02، الجزء الثاني، 2012.

2- المعاني أيمن عودة، **الإدارة العامة الحديثة**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2006.

3- الكايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية، قضايا وتطبيقات**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2003.

4- القريوني محمد قاسم، مقدمة في الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2006.

5- بشطاوي فتيحة، الحكامة والتنمية – مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي، مجلة مسالك، العدد 13 و14، 2010

6- أوحلو يونس، دور الصفقات العمومية في إنعاش الحياة الاقتصادية المحلية، مجلة مسالك، العدد 15 و16، 2011.

7- سمير محمد عبد الوهاب، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، خيارات وتوجيهات، ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إسطنبول، تركيا، 2010.

8- لسلوس مبارك، **دور الحوكمة المحلية في مواجهة الفساد**، مجلة أبعاد اقتصادية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، العدد 02، سنة 2012.

9- محمود عبد الحافظ محمد، الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومتطلبات التنمية: الإمكانيات والتحديات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2013.

10- نوير طارق، الحوكمة والمعلوماتية في الدول العربية، ندوة حوكمة الشركات العامة والخاصة من أجل الإصلاح الاقتصادي والهيكلي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.

11- El Amraoui Hanane, la gestion axée sur les résultats au Maroc, Revue marocaine d'Audit et de développement, n° 25, 2008

12- ZIDOURI Fatima, **Partenariat – Collectivités locales – secteur privé ;** quel rapport pour le développement local, Revue Massalik, N° 13 et 14, 2010.

13- الندوي محسن، دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب على الموقع: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=190164 تاريخ الاطلاع (11-06-2015).