



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
جامعة محمد خيضر - بسكرة



كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير
قسم علوم التسيير

الموضوع

استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية

دراسة حالة : مجموعة من البلديات بولاية بسكرة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم
تخصص: علوم التسيير

الأستاذ المشرف:

أد ميلود تومي

إعداد الطالبة:

وهيبة غربي

لجنة المناقشة

الجامعة

جامعة بسكرة
جامعة بسكرة
جامعة بسكرة
جامعة باتنة
جامعة الوادي
جامعة ورقلة

الصفة

رئيسا
مقررا
مناقشا
مناقشا
مناقشا
مناقشا

أعضاء اللجنة

عبد الحميد غوفي
ميلود تومي
عبد السميع روينة
الهام يحيايوي
محمد ناصر حميداتو
عمر عزاوي

الموسم الجامعي: 2014-2015

قسم علوم التسيير

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
	الاهداء
	شكر وتقدير
	فهرس المحتويات
	قائمة الجداول
	قائمة الأشكال
	الملخص باللغة العربية
	الملخص باللغة الفرنسية
	الملخص باللغة الانجليزية
أ-ف	المقدمة العامة
	القسم النظري
43-2	الفصل الأول: الخدمات العمومية المتميزة
3	تمهيد
4	I. 1 الاطار المفاهيمي للخدمات العمومية
4	I. 1-1 ماهية الخدمات العمومية
4	أولاً: مفهوم الخدمات العمومية
11	ثانياً: مبادئ تقديم الخدمات العمومية وأهم المعايير التي تتميز بها
14	ثالثاً: أنواع الخدمات العمومية
17	I. 1-2 خصائص الخدمات العمومية
17	أولاً: عدم القدرة على الاستبعاد
18	ثانياً: الاستهلاك المشترك
18	ثالثاً: وجود الآثار الخارجية
19	I. 1-3 الخصائص الهيكلية لصناعة الخدمات العمومية
19	أولاً: ارتفاع الكثافة الرأسمالية
19	ثانياً: ظاهرة تزايد غلة الحجم
20	ثالثاً: ظاهرة الاحتكار الطبيعي
20	I. 1-4 السياسة التسعيرية بقطاع الخدمات العمومية
21	أولاً: أهداف السياسة التسعيرية
21	ثانياً: المفاضلة بين مجانية الخدمة وتسعيرها

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
23	I. 2 الخدمات العمومية المتميزة
23	I. 1-2 ماهية الخدمة العمومية المتميزة
23	أولاً : مفهوم التميز
25	ثانياً: الأركان الأساسية لتحقيق خدمة عمومية متميزة
27	ثالثاً: نماذج التميز في الخدمات العمومية
32	رابعاً: أهداف التميز في الخدمات العمومية
33	I. 2-2 الاتجاهات الحديثة لتطوير خدمات عمومية متميزة
33	أولاً: مدخل تمكين العاملين
34	ثانياً: مدخل إعادة الهندسة
35	ثالثاً: مدخل الهندسة القيمة
36	رابعاً: مدخل إدارة الجودة الشاملة
38	خامساً: مدخل التفوق المقارن
39	سادساً: مدخل الشراكة
39	I. 3-2 العميل أساس التميز في منظمات الخدمات العمومية
39	أولاً: الاهتمام بالعميل
40	ثانياً: أهمية قياس رضى العملاء
41	ثالثاً: علاقة الخدمة العمومية المتميزة برضى العملاء
43	خلاصة الفصل
89-44	الفصل الثاني: الإدارة المحلية والخدمة المتميزة
45	تمهيد
46	II. 1 مفهوم الادارة المحلية ومقوماتها
46	II. 1-1 مفهوم الإدارة المحلية
46	أولاً: تعريف الإدارة المحلية
49	ثانياً : تمييز الإدارة المحلية عن المصطلحات المشابهة
52	ثالثاً:أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية
54	II. 2-1 أهداف الادارة المحلية
54	أولاً: الأهداف السياسية
56	ثانياً: الأهداف الإدارية

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
57	ثالثا: الأهداف الاجتماعية
57	رابعا: الأهداف الاقتصادية
58	II. 1-3 مقومات الإدارة المحلية
58	أولا: وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية
59	ثانيا: وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية
60	ثالثا: وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية
62	رابعا: خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية
63	II. 1-4 التحديات التي تواجه نظام الإدارة المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة
63	أولا: التحديات الإدارية
64	ثانيا: محدودية الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية وسوء استخدامها
65	ثالثا: ضعف مظاهر المشاركة السياسية في البيئة المحلية
66	II. 2 دور الإدارة المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة
66	II. 2-1 دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية
66	أولا: مفهوم التنمية المحلية
67	ثانيا: أهداف التنمية المحلية
68	ثالثا: المقومات التي تمكن الإدارة المحلية من النهوض بدورها في التنمية المحلية
72	II. 2-2 الإدارة المحلية وإدارة التنمية
72	أولا: مفهوم إدارة التنمية المحلية
72	ثانيا: المرفق العام كأداة لتدخل الإدارة المحلية في التنمية المحلية
74	ثالثا: التمويل المحلي والتنمية المحلية
79	II. 2-3 أوجه إصلاح الإدارة المحلية من أجل تحقيق خدمة عامة متميزة
79	أولا: الإصلاح الإداري
80	ثانيا: الإصلاح المالي
80	ثالثا: الإصلاح التشريعي
81	رابعا: الإصلاح السياسي
82	II. 2-4 دور التعاون المشترك بين البلديات في تحقيق خدمات عمومية متميزة
82	أولا: مفهوم التعاون المشترك بين البلديات
84	ثانيا: أهداف التعاون المشترك بين البلديات

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
85	ثالثا: أهمية التعاون المشترك بين البلديات في تقديم خدمات عمومية متميزة
85	رابعا: التعاون المشترك بين الإدارات المحلية على المستوى الإقليمي والدولي
89	خلاصة الفصل
144-90	الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية
91	تمهيد
92	III. 1 دور الشراكة مع القطاع الخاص في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية
92	III. 1-1 ماهية الشراكة مع القطاع الخاص
92	أولا : مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص
95	ثانيا: تمييز الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن بعض المفاهيم المشابهة
97	ثالثا: أشكال وخصائص الشراكة مع القطاع الخاص
99	رابعا: دور الإدارة المحلية في إطار الشراكة
100	III. 2-1 توجهات لتعزيز دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية
100	أولا : تغير دور الدولة
102	ثانيا: زيادة دعم المنافسة في السوق
102	ثالثا : تنمية الموارد البشرية
103	رابعا : تحرير النظامين المالي والنقدي
105	III. 3-1 أساليب الشراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية
105	أولا: أنواع عقود شراكة القطاع الخاص في مشاريع الخدمات العمومية
113	ثانيا: مقارنة وتقييم أشكال الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص
115	ثالثا: تحديد المبادئ العامة الواجب توفرها بين الشركاء
117	III. 4-1 الصعوبات التي تواجه الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص
117	أولا: قصور التنظيم التشريعي
117	ثانيا: صعوبات متعلقة بالإطار المؤسسي
118	ثالثا: ضعف الوعي العام
119	III. 5-1 متطلبات تحقيق شراكة ناجحة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص
119	أولا: مبررات الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص
121	ثانيا: متطلبات الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص
125	ثالثا: النتائج المتوقعة للشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
128	III. 2 الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني
128	III. 1-2 ماهية منظمات المجتمع المدني
128	أولاً: مفهوم منظمات المجتمع المدني
130	ثانياً: خصائص منظمات المجتمع المدني
131	ثالثاً: أدوار منظمات المجتمع المدني
131	III. 2-2 دور الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في تقديم خدمات عمومية متميزة
131	أولاً: مفهوم الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني
133	ثانياً: أهمية الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية
134	ثالثاً: فوائد الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني
135	III. 2-3 أساليب الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني
135	أولاً: فلسفة منظمات المجتمع المدني
137	ثانياً: مبررات الشراكة مع منظمات المجتمع المدني
138	ثالثاً: أهداف الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والإدارة المحلية
138	رابعاً: أشكال الشراكة مع منظمات المجتمع المدني
141	III. 2-4 تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية
141	أولاً: منظمات المجتمع المدني والتنمية
142	ثانياً: معوقات الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والإدارة المحلية
143	ثالثاً: آليات تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية
144	خلاصة الفصل
القسم التطبيقي	
183-146	الفصل الرابع: دور الإدارة المحلية الجزائرية في تقديم الخدمات العمومية
147	تمهيد
148	IV. 1 ماهية الإدارة المحلية في الجزائر
148	IV. 1-1 تطور الإدارة المحلية في الجزائر
148	أولاً: الإدارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال
150	ثانياً : الإدارة المحلية في الجزائر بعد الاستقلال
152	IV. 2-1 مستويات الإدارة المحلية الجزائرية
152	أولاً: تشكيل وتسيير المجالس البلدية في الجزائر

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
154	ثانيا: تشكيل وتسيير المجالس الولائية في الجزائر
155	3.IV دور البلدية الجزائرية في تقديم الخدمات العمومية
156	أولا: في المجال الاجتماعي
156	ثانيا: الميدان الثقافي والتعليمي والفني
156	ثالثا: في ميدان الرعاية الصحية
157	رابعا: في الميدان الاقتصادي
157	خامسا: في مجال حماية البيئة ومجال الأمن والخدمات الطارئة
158	4.IV العراقيل التي تؤثر على فاعلية أداء البلدية ووظائفها
158	أولا: العراقيل التي تواجه البلدية في علاقاتها بالسلطة المركزية
159	ثانيا: عراقيل متعلقة بعلاقة البلدية بالمواطنين
159	ثالثا: علاقة البلدية بالأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية
160	رابعا: علاقة البلديات ببعضها البعض
160	5.IV التعاون والشراكة بين البلديات
161	أولا: التعاون بين البلديات الجزائرية والإدارات المحلية على المستوى العالمي
163	ثانيا: الصندوق المشترك للبلديات
164	2.IV دور الشراكة مع الإدارة المحلية في الجزائر في تطوير الخدمات العمومية
165	1-2.IV أثر التمويل المحلي في الجزائر على تطوير الخدمات العمومية
165	أولا: الموارد المالية المحلية بالجزائر
168	ثانيا: الموارد المالية المحلية الخارجية
170	1- 2.IV دور الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص في تطوير الخدمات العمومية في الجزائر
170	أولا: ماهية عقد الامتياز في القانون الجزائري
173	ثانيا: عقد امتياز المرافق العامة المحلية
174	ثالثا: مكانة عقد الامتياز في تشريع الإدارة المحلية في الجزائر
176	2-2.IV دور الشراكة بين الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر
176	أولا: ظهور وتطور منظمات المجتمع المدني في الجزائر
179	ثانيا: مدى فاعلية المجتمع المدني في الجزائر
181	ثالثا: آليات تفعيل دور المجتمع المدني في الجزائر

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
183	خلاصة
235-184	الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة
185	تمهيد
186	V.1 الإجراءات المنهجية للدراسة
186	V.1-1 منهجية الدراسة الميدانية
186	أولا: المنهج المستخدم
186	ثانيا: أدوات جمع البيانات
188	ثالثا: كيفية تحليل النتائج
189	V.2-1 عينة ومجالات الدراسة
189	أولا:عينة الدراسة
189	ثانيا : مجالات الدراسة
191	V.3-1 تحليل نتائج الدراسة
191	أولا: صدق أداة البحث
192	ثانيا: ثبات الأداة
193	ثالثا:خصائص مبحوثي الدراسة
194	V.4-1 المعالجة الكمية والكيفية للبيانات
195	أولا: عرض وتحليل نتائج الاستبيان الأول
197	ثانيا: عرض وتحليل نتائج الاستبيان الثاني
201	V.2 تفسير نتائج الدراسة
201	V.1-2 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الأولى
201	أولا: اختبار الفرضية الرئيسية الأولى
204	ثانيا: اختبار الفرضيات الفرعية للفرضية الرئيسية الأولى
206	V.2-2 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الثانية
206	أولا: اختبار الفرضية الرئيسية الثانية
210	ثانيا: اختبار الفرضيات الفرعية للفرضية الرئيسية الثانية
212	V.3-2 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الثالثة
212	أولا: اختبار الفرضية الفرعية الأولى (الفرضية الرئيسية الثالثة)

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
216	ثانيا: اختبار الفرضية الفرعية الثانية(الفرضية الرئيسية الثالثة)
219	V . 2-4 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الرابعة
219	أولا: أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى المواطنين
220	ثانيا: أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلديات والقطاع الخاص
222	ثالثا: أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني
223	خلاصة الفصل
224	النتائج والتوصيات
229	قائمة المراجع
254	الملاحق

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
29	النموذج الأوروبي للتميز	(1-I)
48	هيكل الحكومات المحلية في الديموقراطيات الكبيرة (البلدان الغربية المصنعة)	(1- II)
48	هيكل الحكومات المحلية في الديموقراطيات الكبيرة (بلدان العالم الثالث)	(2- II)
86	مؤسسات منظمة المدن العربية	(3- II)
113	أنواع عقود الشراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية	(1-III)
140	مستويات الشراكة مع منظمات المجتمع المدني	(2-III)
166	حصة كل من الدولة والجماعات المحلية من الضريبة الجزائرية الوحيدة	(1-VI)
166	حصة كل من الدولة والجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة	(2-VI)
166	حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني	(3-VI)
166	حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني عند المعدل 3%	(4-VI)
177	حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الضريبة على الأملاك	(5-VI)
189	عدد الجمعيات المحلية في الجزائر ونشاطاتها لسنة 2014	(6-VI)
189	تطور عدد الجمعيات خلال الفترة 2000-2010	(7-VI)
190	نسبة المشاركة في الانتخابات للفترة 1999-2014	(8-VI)
191	حجم المساعدات الخارجية لمنظمات المجتمع المدني في الجزائر	(9-VI)
189	طريقة توزيع الاستبيان الثاني حسب البلديات	(1-v)
190	إجمالي عدد سكان البلديات المختارة	(2-v)
191	طريقة توزيع الاستبيان حسب نوع المسؤول	(3-v)
192	معاملات ثبات وصدق الاستبيان الأول	(4-v)
192	معاملات ثبات وصدق الاستبيان الثاني	(5-v)
193	خصائص مبحوثي الدراسة	(6-v)
194	المتوسطات الحسابية وفقا لدرجات سلم ليكرت الخماسي	(7-v)
195	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات رضى المواطنين عن جودة الخدمات العامة	(8-v)
196	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات قبول المواطنين للشراكة	(9-v)
198	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات رأي الأطراف ذات العلاقة في قبول الشراكة	(10-v)
199	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة	(11-v)

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
(12-v)	نتائج اختبار T للفرضية الرئيسية الأولى	202
(13-v)	نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الرئيسية الأولى	203
(14-v)	نتائج اختبار T لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول الرضى عن جودة الخدمات العامة تعزى لمتغير الجنس	204
(15-v)	نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول الرضى عن جودة الخدمات العامة تعزى لمتغير العمر	205
(16-v)	نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول الرضى عن جودة الخدمات العامة تعزى لمتغير المستوى التعليمي	205
(17-v)	نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول الرضى عن الخدمات العامة حسب متغير البلدية	206
(18-v)	نتائج اختبار T الفرضية الرئيسية الثانية	207
(19-v)	نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الرئيسية الثانية	208
(20-v)	نتائج اختبار T لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب توجهات وأراء المواطنين تعزى لمتغير الجنس	210
(21-v)	نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب توجهات وأراء المواطنين تعزى لمتغير العمر	211
(22-v)	نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب متغير المستوى التعليمي	211
(23-v)	نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب توجهات وأراء المواطنين تعزى لمتغير البلدية	212
(24-v)	نتائج اختبار T الفرضية الفرعية الأولى (الفرضية الرئيسية الثالثة)	213
(25-v)	نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الفرعية الأولى (الفرضية الرئيسية الثالثة)	214
(26-v)	نتائج اختبار الفرضية الفرعية الثانية (الفرضية الرئيسية الثالثة)	216
(27-v)	نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الفرعية الثانية (الفرضية الرئيسية الثالثة)	217
(28-v)	أكثر أنماط الشراكة مع القطاع الخاص قبولا من المواطنين	220

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
221	أكثر أنماط الشراكة قبولا مع القطاع الخاص من وجهة نظر مسؤولي البلديات والقطاع الخاص	(29-v)
222	أكثر أنماط الشراكة قبولا من وجهة نظر مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني	(30-v)

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
9	مفهوم الخدمات العامة	(1-I)
17	خصائص الخدمات العامة	(2-I)
49	نظام الإدارة المحلية	(1- II)
69	دور المجالس المحلية في تنمية المجتمع المحلي	(2- II)
93	مقارنة بين التمويل العام و الشراكة بين القطاعين العام والخاص	(1-III)
116	المبادئ العامة الواجب توفرها بين الشركاء	(2-III)
135	الشراكة في المسؤولية بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني	(3-III)
202	درجة رضى المواطنين عن جودة الخدمات العامة عند مستوى المعنوية $\alpha=0.05$	(1-v)
207	درجة قبول الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تقديم الخدمات العامة حسب توجهات وأراء المواطنين عند مستوى المعنوية $\alpha=0.05$	(2-v)
213	توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة(بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني) نحو مفهوم الشراكة عند مستوى المعنوية $\alpha=0.05$	(3-v)
217	توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة(بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني) نحو فوائد الشراكة عند مستوى المعنوية $\alpha=0.05$	(4-v)

استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية

دراسة حالة مجموعة من البلديات بولاية بسكرة

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية، وجاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية.

وبرز اتجاه الشراكة كأحد أهم الآليات الحديثة في التعامل مع إشكالية تقديم خدمات عمومية متميزة، لأن ارتفاع حجم وطبيعة الاحتياجات السكانية في مقابل محدودية التمويل المركزي لأسباب اقتصادية من جهة ولمتطلبات التنمية المتزايدة من جهة أخرى، يجعل من الأخذ بمبدأ الشراكة المخرج العلمي لبلوغ أهداف الخطط الاقتصادية، ويساعد على الخروج من مأزق الاعتماد على مصادر مالية تخضع لتقلبات السوق العالمية كالنفط.

ويصب هذا البحث اهتمامه على الامتياز في الخدمة العمومية المقدمة من قبل الإدارة المحلية في الجزائر، والذي يمكن أن يتحقق من خلال إقامة هذه الأخيرة لعلاقات شراكة مع كل الأطراف سواء كان قطاعا خاصا أو منظمات المجتمع المدني أو مواطنين.

وخلصت الدراسة لمجموعة من النتائج أهمها:

1. ليس للمواطنين رأي واضح حول مدى قبولهم للشراكة بين البلدية والقطاعات الأخرى، رغم عدم رضاهم عن الخدمات العمومية.

2. يوجد قبول للشراكة وفوائدها من وجهة نظر مسؤولي البلدية والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

3. تعد نقل ومعالجة النفايات أكثر أنماط الشراكة مع القطاع الخاص قبولا من وجهة نظر المواطنين.

4. تعد انجاز وصيانة الطرق البلدية أكثر أنماط الشراكة قبولا مع القطاع الخاص من وجهة نظر مسؤولي البلديات والقطاع الخاص.

هذا وتقتصر الدراسة بعض التوصيات:

• لا ينبغي الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلا بعد إعداد الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة.

• ينبغي تنظيم حملات توعية حول إمكانيات الشراكة في تقديم الخدمات العمومية مع القطاع الخاص تستهدف موظفي الهيئات المحلية الجزائرية، بحيث تتناول القضايا التي تهم هذه الشريحة مثل التوظيف والأمن الوظيفي للموظفين في حال نقل بعض الأنشطة التابعة للإدارات المحلية إلى القطاع الخاص.

• إجراء حملات توعية للمواطنين تهدف إلى الإشارة إلى الفوائد الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في أنشطة البلديات، وأثارها الممكنة على زيادة كفاءة وجودة الخدمات العمومية.

Utilisez le partenariat pour atteindre un service exceptionnel dans les collectivités locale

Le cas d'un ensemble des communes dans la wilaya de Biskra

Les quelques dernières années ont vu un intérêt croissant pour le sujet de collectivité locale, et cet intérêt est venu dans le contexte de la tendance à élargir la participation des citoyens et leur rôle dans le processus de gouvernance et de réduire les rôles et les subventions et les institutions de la société civile et le secteur privé un rôle plus important dans le processus de développement de l'État.

Et a émergé comme la direction du partenariat comme l'un des mécanismes les plus modernes pour faire face au problème de fournir le meilleur service public local, la nature des besoins de la population et les attentes en échange d'un financement central limité pour des raisons économiques, d'une part et les exigences du développement de plus en plus, d'autre part, rend Services locaux de l'introduction du principe de partenariat et de directeur scientifique pour la réalisation des objectifs des plans de développement économique, et aide à se sortir du pétrin recours à des sources financières sont soumis aux aléas du marché mondial, comme le pétrole.

Nous sommes dans cette recherche concentrer notre attention sur l'excellence du service public fourni par le collectivité locale en Algérie, qui peut être atteint grâce à la création de ce dernier partenariat des relations avec toutes les parties, si le secteur privée ou des sociétés civiles ou des citoyens.

L'étude conclut que la gamme des résultats, y compris:

1- Les citoyens n'ont aucune opinion claire sur l'acceptation d'un partenariat entre la municipalité et d'autres secteurs, en dépit de leur insatisfaction à l'égard des services publics.

2- Accepter l'existence du partenariat et de ses avantages du point de vue des représentants municipaux et d'autres parties concernées.

3- plus en plus de modèles de traitement partenariat avec le secteur privé de transfert des décharges publics acceptation des citoyens.

4- La réalisation et le maintien des routes municipales modèles plus acceptables de partenariat avec le secteur privé dans la perspective de les municipalités et les représentants du secteur privé.

Grâce à cette étude suggère que certaines des recommandations :

1- ne doit pas passer du secteur public au secteur privé seulement après la préparation des cadres législatifs et institutionnels nécessaires à la réussite de ce partenariat.

2- devrait organiser la sensibilisation sur les possibilités et les enjeux du partenariat dans la prestation de services publics avec le secteur privé visant à le personnel des campagnes algériennes des communs et d'aborder des questions d'intérêt à ce segment comme l'emploi et la sécurité d'emploi pour les employés en cas de transfert d'une partie des services pour le secteur privé.

3- Mener possible d'éduquer les citoyens campagnes destinées à se référer aux avantages potentiels pour la participation de la société civile et le secteur privé dans les activités municipales, et leurs implications pour accroître l'efficacité et la qualité des services et réduire les coûts.

Partnership to achieve exceptional service in local administration

Case study of municipalities in the province of Biskra

The last few years have seen a growing interest in the topic of local administration, and this interest came to expand the participation of citizens and their role in the governance process and to reduce the state's roles and to grant the institutions of civil society and the private sector a greater role in the development process.

Partnership emerged as one of the most modern mechanisms to deal with the problem of providing exceptional public services, due to the increase of the volume and the nature of the population needs faces the limitation of central funding for economic reasons on one hand, and the requirements of increasingly development on the other hand, which makes partnership as a scientific way out to achieve the objectives of economic plans and assist to get out of trouble of depending on financial sources that are subject to the world market variation such as oil.

This research focus on the excellence of the public service provided by the local administration in Algeria, which can be achieved through the partnership with all parties, whether the private sector, civil society or citizens.

The study results are the following:

- 1- The citizens have no clear opinion about the acceptance of partnership between the municipality and the other sectors, despite their dissatisfaction of the public services.
- 2 Acceptance of partnership and its benefits from the point of view of municipal officials and other relevant parties.
- 3- Transport and treatment of waste considered to be the most acceptable kind of partnership with the private sector from the point of view of citizens.
- 4- Achievement and maintenance of municipal roads considered to be the most acceptable models of partnership with the private sector from the point of view of the municipal officials and the private sector.

Through this study we suggest the following recommendations:

- 1- the passage from the public sector to the private sector comes only after the preparation of legislative and institutional frameworks necessary for the success of this partnership.
- 2- Awareness campaigns should be organized about the potentials of partnership in providing the public services with the private sector, this campaigns target the staff of the Algerian local administrations. the subjects of this campaigns are the common issues of interest of this segment such as employment and job security for employees in case of transfer of some departments to the private sector.
- 3- Conduct Awareness campaigns for citizens to refer to the benefits of partnership with the private sector and civil society organizations in municipal activities, and their implications in increasing the efficiency and quality of public services.

المقدمة العامة

عرف الإنسان أنواعاً مختلفة من الإدارة المحلية منذ العصور الأولى وقبل ظهور الدولة المركزية الحديثة. وقد أخذت أشكالاً متشابهة في بدء تكون المجتمعات البشرية فكانت على شكل وحدات محلية تقوم بتنظيم العلاقات العامة بين أفراد المجتمع الصغير أو القبيلة وإدارة شؤونهم البسيطة المشتركة كالأمن والري والرعي في ظل قيادة شيخ القبيلة أو حكيماً أو ثريها أو وجهائها. ومع تطور المجتمع الإنساني واتساع نشاطاته وتنوعها وتعدد فئاته وتوزعهم في أجزاء جغرافية ضمن كيانات سياسية موحدة، بدأت تظهر أنماط جديدة للإدارة المحلية على رأسها حكام أو موظفون معينون من قبل السلطة المركزية أو المجالس المحلية. وفي هذه المرحلة التي بدأت في ظل الإمبراطوريات الرومانية والإغريقية والصينية والإسلامية... الخ، ظلت الحكومات المحلية مسؤولة بشكل يكاد يكون كاملاً عن كثير من الشؤون المحلية كالمحافظة على الأمن وتطبيق النظام وجباية الضرائب والتعامل مع المحليات المجاورة أو القبائل المجاورة، ثم جاءت المرحلة الحديثة التي اتسمت بظهور الحكومات المركزية ذات السلطة السياسية والإدارية الموحدة أو الاتحادية والتي بدأ معها عصر التنظيم الإداري للإدارة المحلية تدرجاً من التبعية السياسية والإدارية الكاملتين في جميع شؤون المحليات بالنسبة للدول الموحدة إلى التبعية السياسية والخضوع للنظام العام المركزي مع بقاء الإدارة المحلية وذلك بالنسبة للدول الفدرالية أو الاتحادية، وكان من نتيجة ذلك أن ظهرت معالم للإدارة المحلية أكثر تقارباً بين الشعوب من حيث الشكل مع توقف مدى الفعالية في الحكم على العوامل السياسية أو النظم الاقتصادية والسلوكية في كل دولة.

وقد شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحلية، وجاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية، وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، و"تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير في دور الدولة، لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

إن نظام الإدارة المحلية هو نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم لها، أي أنه لا يزيد عن كونه جزء من الجهاز الإداري للدولة، حيث تضطلع بإدارة المرافق المحلية التي تختص بإدارتها طبقاً للقانون والتي تتولى:

1- تلبية الخدمات الحيوية للسكان المحليين كالإنارة العمومية، الماء والكهرباء.

2- تحقيق الخدمات الاجتماعية كالصحة والسكن.

3- إحداث مناطق خضراء والحفاظ على نظافة المحيط.

4- تدخل الإدارة المحلية في إنعاش الاقتصاد المحلي.

ولقد بات واضحا في كل الدول بعد انتهاء سياسات اقتصادية كثيرة ومتنوعة أن النهوض بأعباء التنمية الشاملة لا يمكن أن يضطلع به القطاع العام لوحده أيا كانت وسائله البشرية والمادية، بل ينبغي لضمان أطر ناجحة إفساح المجال لقطاعات أخرى (القطاع الخاص، منظمات المجتمع المدني) لتساهم في بناء الحركة التنموية وتدفع بها إلى الأمام.

وترسخ الاعتقاد في كل الدول أن السياسة التنموية الهادفة والجادة هي التي تسعى إلى الرفع من المستوى المحلي وتهدف إلى جعل الإدارة المحلية البنية الأساسية للتنمية وقطب إشعاع اقتصادي واجتماعي.

واتخذت مساهمة القطاعات الأخرى أشكالا كثيرة في العملية التنموية منها الشراكة والتعاون، والذي ارتبط ظهورها بتطور وظائف الدولة، فالدولة حتى وقت قريب كانت تمارس وظائف تقليدية من أمن وعدل ودفاع، غير أنها ونظرا لدواعي موضوعية اضطرت إلى التدخل في ميادين شتى اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، وشمل تدخلها كل المشاريع التي عرفت باسم المنافع الكبرى كالكهرباء والغاز والاتصالات والنقل والمحروقات. وظهر على المستوى القانوني والاقتصادي مبدأ الحماية الاقتصادية الذي استوجب هذا التدخل بهدف تلبية وإشباع الحاجات العامة.

ولا أحد يستطيع أن ينكر أن التدخل المفرط للدولة في ميادين عدة وقطاعات متنوعة سبب لها متاعب جمة، وتأكدت هذه الحقيقة في كل الدول. لذا بات لازما التفكير في أطر أخرى تحفز القطاعات الأخرى على الاضطلاع بأعباء التنمية وتفتح سبل الشراكة بينه وبين القطاع العام وفقا ل ضمانات محددة ومعروفة وهو ما ترجمته قوانين الاستثمار في العديد من الدول ومنها الدول المغاربية. وكأن هذا التطور لوظائف الدولة سيقود حتما إلى التوقف بهدف التمعن في مفهوم جديد لدور الدولة، ومفهوم جديد لإدارة المرافق العامة.

1- إشكالية البحث

إن قناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأن الفساد المنتشر في الأجهزة الإدارية المحلية ومهياً لانتشار أوسع في ظل التغيب المستمر للشفافية والمساءلة والرقابة وحكم القانون، كل هذا يدفع للتساؤل عن ماذا قدمت السلطات المحلية للمواطن؟ وما قيمة التكلفة التي دفعتها الخزينة العامة على تلك الخدمات؟ ثم أن المشاريع الكبرى تنفق فيها أموال طائلة ثم تتوقف لأبسط الأسباب، ومنها مشاريع إنعاش الاقتصاد والقضاء على البطالة وعقود الصفقات العامة، وكم كلفت القرارات الخاطئة الخزينة العامة؟ وكم ضيعت الإدارة المحلية من فرص منذ الاستقلال إلى يومنا هذا للتنمية وفي مجالات مختلفة انعكست آثارها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وعلى نوعية الخدمات المقدمة إلى المواطن؟

ورغم وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحويلات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية ما زالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي الموروث، واعتماد القيادات على أسلوب سد الثغرات،

واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير. كل هذا أنتج الرداءة والفساد لواقع الإدارة المحلية.

إن معاناة الإدارة المحلية في الجزائر من عدة مشاكل يمثل عائقا أمام تطورها، كما تواجهها العديد من التحديات التي تفرض عليها القيام بمجهودات معتبرة وفي جوانب عدة لتحقيق الانسجام الداخلي فيها والتكيف مع متطلبات المحيط الاقتصادي والاجتماعي، والسعي نحو تطوير أدائها في مختلف المجالات بما يضمن تحقيق أداء متميز لها من خلال ما تقدمه من أنشطة مرتبطة بخدمات ذات جودة عالية تتم وفقا للمعايير الدولية. والخدمة المتميزة يمكن أن تتحقق باعتماد عدة سياسات واستراتيجيات تستخدم أساليب وآليات حديثة تساهم في تطوير أداء الإدارة المحلية بما يحقق لها التميز والتفوق.

وبرز اتجاه الشراكة كأحد أهم هذه الآليات في التعامل مع إشكالية تقديم خدمات متميزة من حيث الأداء ومن حيث النتائج والعائد، لأن نمو المدن الكبيرة وارتفاع حجم وطبيعة الاحتياجات والتوقعات السكانية في مقابل محدودية التمويل المركزي لأسباب اقتصادية من جهة ولمتطلبات التنمية المتزايدة من جهة أخرى، يجعل من الأخذ بأسلوب الشراكة المخرج العلمي لبلوغ أهداف الخطط الاقتصادية في التطوير، ويساعد على الخروج من مأزق الاعتماد على مصادر مالية تخضع لتقلبات السوق العالمية كالنفط.

كما أن شراكة الإدارة المحلية مع أطراف أخرى يوفر للمسؤولين المركزيين والمحليين الوقت والجهد للتخطيط والرقابة والمتابعة. ومن هنا يمكن طرح الإشكال التالي:

كيف يمكن استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية؟

وللإجابة على التساؤل الرئيسي تم تقسيمه إلى التساؤلات الفرعية التالية:

- 1- ما هي توجهات وأراء المواطنين حول جودة الخدمات العامة بالإدارة المحلية؟
- 2- ما هي توجهات وأراء المواطنين نحو الشراكة بين الإدارة المحلية ومختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع؟
- 3- ماهي توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة (بلديات، قطاع خاص، جمعيات) نحو مفهوم الشراكة؟
- 4- ما هي أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى البلديات والمواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة؟

2- فرضيات الدراسة

أ. الفرضية الرئيسية الأولى: يحصل المواطن الجزائري على عديد الخدمات العامة من الإدارة المحلية مثل خدمات رفع ومعالجة النفايات، الحدائق العامة، المكتبات تنظيم الأسواق. ونظرا للتوجهات العالمية في تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين تبحث الفرضية الأولى في توجهات وآراء المواطنين الجزائريين عن جودة الخدمات العامة والمرافق البلدية:

"يوجد رضى عام عن جودة الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية حسب توجهات وآراء

المواطنين"

ب. الفرضية الرئيسية الثانية: يمكن للمواطن أن يحصل على هذه الخدمات إذا ما أقامت البلدية مشاريع شراكة مع القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني، حيث تعد الشراكة أحد الأساليب الحديثة التي بموجبها يتم تقديم خدمات عامة للمواطنين ذات جودة عالية وبأسعار أقل وتقدم في الوقت المناسب.

ولذا تمحورت الفرضية الثانية حول معرفة توجهات وآراء المواطنين الجزائريين بالنسبة للشراكة بين الإدارة المحلية ومختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع:

"يوجد قبول للشراكة بين الإدارة المحلية ومختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع حسب توجهات وآراء

المواطنين"

ج. الفرضية الرئيسية الثالثة: لأن تطبيق مفهوم الشراكة يؤدي عمليا إلى تغيير في الأدوار بين القطاعات المختلفة وبالتالي انعكاس هذا التغيير على العلاقة مع المجتمع والسكان بوصفهم مواطنين أولا ومستهلكين للخدمات ثانيا كما أن لهذا التغيير تبعات سياسية واقتصادية على الفرد والمجتمع.

فمن المهم قبل البدء في تطبيق الشراكة التعرف على آراء وتوجهات الأطراف ذات العلاقة حول هذه الآلية الحديثة. لهذا انحصرت الفرضية الثالثة في:

"يوجد قبول للشراكة حسب توجهات وآراء الأطراف ذات العلاقة (بلديات، قطاع خاص، منظمات

المجتمع المدني) "

د. الفرضية الرئيسية الرابعة: لأن هناك العديد من الأنماط والأشكال المختلفة للشراكة مع الإدارة المحلية والقطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني، ستبحث هذه الفرضية عن أكثرها اتفاقا:

"هناك اتفاق عام حول أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى المواطنين ومسؤولي البلديات والأطراف الأخرى

ذات العلاقة".

5- الهدف من الموضوع

إن الحديث عن الإدارة المحلية في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المحلي ولويد التطورات الحديثة التي شهدتها دول وشعوب العالم، فقد كانت مسؤوليتها محصورة في إدارة الشؤون المحلية، أي في الوظائف التنفيذية للحكم والإدارة، وكان دور الفرد فيها دورا اعتماديا أو اتكاليا يعتمد على:

- محدودية تطلعاته إلى الخدمة المقدمة من طرف الإدارة المحلية.

- تلقي الخدمة بقليل من المشاركة والجهد.

ولم تكن العمليات الإدارية ذات حجم أو نوع يتطلبان أنظمة معقدة وكفاءة فنية وإدارية ومالية أكبر، مما أدى إلى تدهور أداء الخدمات العامة الذي صاحبه الإسراف المالي.

أصبحت الإدارات المحلية تسعى إلى تحسين أدائها وتفعيله بدرجات عالية من الامتياز بهدف رفع قدراتها داخليا وخارجيا، من خلال جملة من الإجراءات عبر مداخل واستراتيجيات متجددة.

ولأن التميز ليس نظرية في علوم التسيير، بل هو محصلة مجموعة أعمال تقوم بها المؤسسات تحقق من خلالها الرضا لمختلف الأطراف داخليا وخارجيا (بالنسبة للمؤسسة) والأفضلية في تخصيص الموارد.

والتميز ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق الرضا، ابتداء من رضا الله سبحانه وتعالى، إلى رضا أصحاب المؤسسة ثم رضا المتعاملين معها ورضا المجتمع ككل، فقبل أن يكون التميز باعتباره الأداء الأحسن لكسب الربح فهو أداة لكسب احترام الغير ورضاهم.

ولا يمكن بلوغ مستوى الامتياز إلا بوجود تعاضد وتفاعل إيجابي فيما بين عناصر " نظام الامتياز " أي أنه يجب النظر إليه ككل متكامل يشارك في تجسيده إدارة المنظمة وأفرادها، الدولة بسياساتها ومنظماتها، الهيئات ذات الطابع العلمي والمهني... وهذا ما يجعل الامتياز هدفا وطنيا قبل أن يكون مؤسساتيا.

سيصب هذا البحث اهتمامه على الامتياز في الخدمة العامة المقدمة من قبل الإدارة المحلية في الجزائر، والذي يمكن أن يتحقق من خلال إقامة هذه الأخيرة لعلاقات شراكة مع كل الأطراف سواء كان قطاعا عاما أو خاصا أو منظمات المجتمع المدني أو مواطنين وذلك بهدف تقديم خدمة عامة متميزة تساعد على تحقيق التنمية المحلية.

6- أهمية الموضوع

تتطلب هذه الدراسة من منطلقين اقتصادي واجتماعي: فمن جهة تسعى الدراسة إلى التحقق من أداء بعض الخدمات العامة والأنشطة التي تقوم بها البلديات، واستخدام هذه النتائج في العرض والنقاش كأحد العوامل الأساسية التي يجب أن تركز إليها خيارات الشراكة الممكنة وطبيعة الخدمات التي يمكن تقديمها عن طريق إشراك القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني، ومن جهة أخرى اعتمدت الدراسة على منهجية مزدوجة للبحث في آراء الجهات ذات العلاقة فعملت على مقابلات مع كبار موظفي البلديات وتعبئة استبيانين وجها إلى عينة من المواطنين وعينة من الأطراف والمؤسسات ذات العلاقة والتي تشمل كوادر في الإدارة المحلية أو الشركات الخاصة ذات الصلة، وتم من خلال هذين الاستبيانين جمع البيانات المتعلقة بالنظرة الحالية الموجودة لدى أطراف المعادلة (المواطن - البلدية - القطاع الخاص - أطراف أخرى) تجاه الشراكة وأولويات كل طرف فيما يتعلق بنمط الشراكة ونوع الخدمات التي يمكن تطبيق فيها الشراكة.

تحمل الدراسة أهمية أخرى وهي دراسة قدرات هذه البلديات في الاستمرار بتلبية الاحتياجات المستمرة للمواطنين على ضوء الزيادة المستمرة في تكلفة تقديم الخدمات وشح المصادر المالية للقطاع العام عموماً وللبلديات والمجتمعات المحلية على حد سواء. وبشكل عام ترى الدراسة أن الأداء المالي للخدمات يقدم معلومات هامة (عن ربحيتها وتكلفتها والمشاكل المتعلقة بها) للقطاع الخاص بوصفه المزود القادم المحتمل لهذه الخدمات، ولأصحاب القرار كي تساعدهم في رسم خطط واقعية لنماذج وتطبيق الشراكات بشكل متجانس أو قريب من توقعات المجتمع المحلي، ومن هذا الجانب تحمل آراء المواطنين وتخوفاتهم أهمية كبرى في هذا البحث لأن تطبيق مفهوم الشراكة يؤدي عملياً إلى تغيير في الأدوار بين القطاعين (العام والخاص) وبالتالي انعكاس هذا التغيير على العلاقة مع المجتمع والسكان بوصفهم مواطنين أولاً ومستهلكين للخدمات ثانياً كما أن لهذا التغيير تبعات سياسية واقتصادية على الفرد والمجتمع، فمن المهم قبل البدء في تطبيق الشراكة معرفة مدى استعداد المواطن ومعرفته بالجوانب الأساسية لها والفوائد الممكن تحقيقها على الخدمات العامة نفسها جراء الشراكة وتهيئة الأطراف المختلفة قبل الدخول الفعلي في أي شراكة.

7- الدراسات السابقة

تعد الدراسات عن الشراكة حديثة العهد بشكل عام، وفي أوائل هذا العقد أطلقت الدول برنامجاً واسعاً لتعزيز مشاركة القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في العديد من الأنشطة والخدمات التي تقدمها الدولة للمواطن، مثل خدمات الاتصالات وإنتاج الطاقة الكهربائية والخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم، من بين هذه الدراسات:

أولاً: الدراسات المتعلقة بالشراكة مع القطاع الخاص

1- دراسة سناء بنت عبد العزيز الطوق (الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص كصيغة لتنويع مصادر التمويل في مجال التعليم العام) نشرت في مجلة الإدارة العامة بالأردن، العدد 49، سنة 2009.

بينت هذه الدراسة أنه رغم الجهود التي يبذلها القطاع الحكومي في مجال التعليم العام تلبية لاحتياجات المملكة العربية السعودية، فإن ازدياد الطلب الأهلي على الخدمات التعليمية، في ظل التطور المتسارع في مجال التنمية وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، يكشف الحاجة إلى تنويع مصادر تمويل التعليم العام، وذلك بتشجيع القطاع الخاص على توسيع نطاق استثماره في هذا المجال.

وسعت الدراسة إلى الإحاطة بالسياسات والإجراءات المناسبة التي من شأنها تحقيق تنويع مصادر التمويل للتعليم العام. وإبراز المجالات والأنشطة المتاحة أمام قطاع الأعمال للاستثمار فيها، وتبيان أهمية دور القطاع الخاص المكمل للقطاع العام في تحسين التعليم والخدمات التعليمية.

كما شخصت الدراسة الضغوط المحلية والعالمية الداعية إلى مشاركة القطاع الخاص في تمويل التعليم العام، ثم بحثت في مبررات هذه الشراكة وآلياتها، كما بينت التحديات التي تواجه هذه الشراكة،

وكشفت عن السياسات والوسائل والآليات التي يكفل اعتمادها تعزيز الاستثمارات الخاصة في حقل التعليم العام.

من أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة:

✚ أن استخدام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل التعليم أصبح مطلباً ضرورياً لاعتبارات كثيرة منها الطلب الاجتماعي المتزايد على الخدمات التعليمية، والتغيرات التنموية المتسارعة.

✚ يمكن للقطاع الخاص أن يؤدي دوراً محورياً مهماً في تقديم الخدمات التعليمية ورفع عبئها على كاهل الدولة متى توافرت له سياسات تشجيعية ومحددات للعمل من شأنها انجاح دوره في هذا المجال.

✚ إن إعادة صياغة دور الدولة في تقديم الخدمات العامة قرار له عائد هو تقديم خدمات أفضل، وتخفيف العبء المالي على كاهل الدولة.

ومن أهم ما أوصت به الدراسة:

✚ أهمية إقناع المسؤولين بجدوى سياسة الشراكة بين القطاع العام والخاص في تمويل التعليم العام.

✚ الاتجاه إلى إشراك المجتمع في إبداء رأيه إزاء مشاركة القطاع الخاص في تمويل التعليم العام، والسبل التي تكفل قيام القطاع الخاص بتقديم هذه الخدمات بجودة عالية.

✚ وجوب وضع ضوابط لمشاركة القطاع الخاص في تمويل التعليم.

2- دراسة محمود ربيع علي ربايعة (تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن)، أطروحة دكتوراه في اقتصاد الأعمال (غير منشورة) الجامعة الأردنية، سنة 2010.

تعد إحدى الدراسات التي تناولت الشراكة بين الاستثمار العام والخاص، حيث حددت مجالات وحجم الاستثمار في البنية التحتية التي سيحتاجها الاقتصاد الأردني خلال العشر السنوات القادمة والتي من الممكن أن تكون مجالاً للشراكة المستقبلية بين القطاعين العام والخاص.

وهدفت الدراسة بشكل عام إلى توضيح العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وتحديد أهدافها إلى قياس العلاقة بين استثمارات القطاعين، وتحديد مجالات الشراكة بينهما لمواجهة زيادة الطلب على خدمات البنية التحتية، مما يساهم في زيادة كفاءة الاستثمار والكفاءة الانتاجية وبالتالي زيادة معدل النمو الاقتصادي.

كما قامت الدراسة بقياس تأثير مكونات الانفاق الاستثماري الحكومي الأردني على الاستثمار الخاص في العلاقة طويلة الأجل باستخدام نموذج مناسب.

وقامت الدراسة أيضاً بتقدير الطلب المتوقع على خدمات البنية التحتية في الأردن خلال الفترة 2009-2015، في مجال الصحة والطرق والطاقة الكهربائية والصرف الصحي والهاتف المتنقل والثابت.

من أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها هذه الدراسة:

- ✚ هناك العديد من المجالات التي يمكن بناء مشاريع شراكة ناجحة بين القطاعين.
- ✚ قامت هذا الدراسة ببناء نموذج يساعد المسؤولين وأصحاب القرار في تقدير الطلب على خدمات البنية التحتية في الأردن.
- ✚ مازال برنامج الشراكة في الأردن في بداياته ولم يكتمل بعد الإطار التنظيمي والتشريعي لهذا البرنامج.

3-دراسة هاشم الصمادي (معوقات تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص) مجلة المحاسبة والإدارة، الأردن، العدد 47، سنة 2008 .

هدف هذا البحث إلى معرفة معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص، حيث تكونت عينة البحث من 80 شركة من شركات قطاع المقاولات المسجلة لدى وزارة التجارة والصناعة الأردنية للعام 2007. وقد طور الباحث استبانة موزعة على مجالين هما المعوقات المتعلقة بالإطار التشريعي، ومعوقات متعلقة بالإطار المؤسسي. وبعد التأكد من صدق الاستبانة وثباتها تم تطبيقها على أفراد العينة، ومن ثم إجراء المعالجة الإحصائية المناسبة.

وقد كشفت نتائج الدراسة أن التشريعات التي تنظم عملية الشراكة بين القطاع العام والخاص تلعب دورا بارزا في إعاقة عملية الشراكة، كما بينت النتائج عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغيري المؤهل العلمي وسنوات الخبرة.

وفي ضوء تلك النتائج أوصى الباحث بضرورة إعادة صياغة التشريعات بحيث تلبي متطلبات الشراكة بين القطاعين. إضافة إلى ضرورة تبني استراتيجية واضحة لنمط الشراكة بين القطاع العام والخاص والتخلص من البيروقراطية الإدارية.

4-دراسة نضال رشيد صبري(الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العامة للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة) ، دراسة ميدانية، مؤسسة CHF الدولية، فلسطين، سنة 2009

تم إجراء هذه الدراسة بدعم كبير من برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي - تواصل- الذي تنفذه مؤسسة CHF الدولية بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID، بهدف دراسة إمكانية تطبيق مفهوم الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص كإحدى الاستراتيجيات المستخدمة عالميا في تحقيق التنمية المحلية، مع التركيز على كيفية تعزيز فعالية واستدامة الخدمات العامة الأساسية المقدمة من قبل الهيئات المحلية الفلسطينية. ولذا من الضروري فحص الكيفية التي يتم من خلالها إدارة الخدمات العامة والأنشطة التجارية التابعة للهيئات المحلية الفلسطينية من أجل فحص مدى ملائمة مفهوم الشراكة بين القطاعين الخاص والعام والاستفادة من التجربة الفعلية لهذه الهيئات في مجال الشراكة مع القطاع الخاص.

وبناء على النتائج التي تم التوصل إليها، أوصت الدراسة بما يلي:

✚ ينبغي على الهيئات المحلية الفلسطينية تبني الأنظمة المتقدمة لحساب التكلفة والمحاسبة الإدارية من أجل التشاور واتخاذ القرار فيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص في الأنشطة البلدية.

✚ بما أن وظيفة جمع النفايات الصلبة هي النشاط الأكثر ترشيحاً للتحويل إلى القطاع الخاص، يمكن للهيئات المحلية النظر في إشراك القطاع الخاص أو تحويلها بالكامل إليه، لكن ينبغي إجراء المزيد من الدراسات حول هذه المسألة أولاً للتأكد.

✚ النظر في إمكانية مشاركة القطاع الخاص في أية مرحلة من مراحل عملية إمداد المياه.

✚ ينبغي على البلديات الفلسطينية والجهات الأخرى دراسة مشاريع نقل الكهرباء من البلديات إلى شركات عامة حديثة بعناية خاصة.

✚ ينبغي العمل على وضع وسن العديد من القوانين والأنظمة واللوائح لتغطية الجوانب المختلفة للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.

✚ ينصح بالعمل على حملات التوعية الموجهة للمواطنين في البلدية للتقليل من المخاوف من مساوئ الاحتكار، وحملات توعية موجهة لمجالس الهيئات المحلية وكوادرها بشأن مشاركة القطاع الخاص في الأنشطة البلدية لنقاش القضايا التي تقلق هذه الفئة مثل الأمن الوظيفي في حالة نقل بعض الأنشطة البلدية إلى القطاع الخاص.

5- كتاب: ليث عبد الله القهوي وبلال محمد الوادي (الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص الإطار النظري والتطبيق العملي) دار الحامد لنشر والتوزيع، الأردن، 2012.

تعتبر هذه الدراسة كدليل للشراكة بين القطاعين العام والخاص أفضل ما يمكن التعامل به من قبل الممارسين والمهتمين بمجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وهذا البحث تم إعداده ليكون دليلاً مرجعياً لوحدات القطاع العام التي لديها الرغبة في تنفيذ مشاريع الحكومة الإلكترونية باستخدام مفاهيم وطرق ونماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن الهدف من وراء هذه الدراسة هو تزويد الوحدات الإدارية بخارطة طريق تُعينها على المضي قدماً في إجراءات الشراكة ضمن مشاريع التعاملات الحكومية الإلكترونية.

لقد بني الدليل حول دورة حياة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد تم ترميز تلك الدورة بفصول لتجعل استخدام النموذج محبباً ومألوفاً ولمساعدة الوحدات الحكومية في استعراض مفهوم الشراكة وفهمه بالإضافة إلى اتخاذ القرار حول مدى قابلية تطبيق المشروع الذي سينفذ عبر طرق وأساليب تلك الشراكة. إن هذه الطريقة صُممت من أجل لفت الانتباه للمراحل الأولى من دورة الحياة؛ إذ أن البدء والتحليل هما العاملان الرئيسان في اتخاذ القرار حول استخدام نظام الشراكة أو النظام التقليدي.

يتعرض الدليل للشراكة عبر دورة حياتها الكاملة بقصد مساعدة الجهات الحكومية والمسؤولين الحكوميين في تقييم الشراكة وتنفيذها.

6- أعمال المؤتمرات حول: " عقود المشاركة (PPP) بين القطاعين العام والخاص " عقدته المنظمة العربية للتنمية الإدارية بمصر سنتي 2007 و 2008.

ركزت أعمال المؤتمر سنة 2007 على أنواع عقود الشراكة وآثارها، حيث تحدث المتدخلون عن أنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الخدمات العامة وعن معوقات الشراكة والحلول الاستراتيجية لها كما بينوا بعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما ركز بعض المتدخلين على عقود الشراكة وأثرها على سيادة الدولة، في حين تطرق آخر لبعض أمثلة عقود الشراكة كمنح امتياز لإعادة محطة الكهرباء، أو إعادة مطار.

أما أعمال المؤتمر لسنة 2008 فتطرقت إلى عقود الشراكة والتحكيم في منازعاتها، حيث شارك الباحثون بمدخلات تنوعت بين الإطار التعاقدى لعقود الاستثمار، ومرحلة إبرام عقود الشراكة، والموجز في قرار التحكيم ومشاكله العملية، وكيفية الطعن في القرار التحكيمي.

7- عبد الله شحاته خطاب "المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات" مداخلة مقدمة في مؤتمر الإدارة المحلية: الفرص والتحديات، مركز شركاء التنمية، مصر 25-26 ماي 2008.

تناولت الدراسة بالتحليل الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في الحالة المصرية لتوفير الخدمات العامة والاجتماعية على مستوى المحليات. وقد بدأت الدراسة بوضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج المشاركة على مستوى الإدارة المحلية من خلال الأدبيات الاقتصادية والخبرة الدولية ثم انتقلت بعد ذلك لمناقشة هذا الإطار في الحالة المصرية وأهم التحديات والحلول في هذا السياق.

قامت الدراسة بتحليل الدور الذي يمكن أن يلعبه تطبيق نماذج المشاركة المختلفة في مساعدة الوحدات المحلية في تقديم الخدمات العامة وذلك في ضوء الخبرة الدولية، وتعرضت لأهم متطلبات القيام بهذا الدور. وأشارت في هذا السياق إلى أهمية تمتع السلطات المحلية بقدر من البنية التحتية المؤسسية للقيام بتطبيق نماذج المشاركة المختلفة في ضوء مساندة حقيقية من السلطات المركزية وإطار سليم للرقابة والمساءلة. وفي القسم الأخير من الدراسة تمت مناقشة الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة والاجتماعية على مستوى الإدارة المحلية وحدود ذلك التطبيق في ظل التوجه نحو اللامركزية في الحالة المصرية.

وخلصت الدراسة إلى أن الإطار الحالي لا يسمح للإدارات المحلية بتحمل تبعات الدخول في نماذج مشاركة طويلة الأجل لتقديم الخدمات العامة وذلك لأن معظم تلك الخدمات يقدم من خلال إدارات تابعة للمركز وأن استثماراتها هي جزء من استثمارات الوزارات المركزية. ولهذا اقتصر تطبيق نماذج المشاركة على بعض عقود الخدمات البسيطة والخدمات المساعدة والفنية.

8- دراسة إبراهيم عبد الله الحماد، عادل إبراهيم الدسوقي، عبد الله إبراهيم المرشد، " نموذج للمساعدة في اتخاذ قرار مشاركة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات الكهرباء"

قام الباحثون بدراسة تجارب الدول التي طبقت أسلوب المشاركة في مشاريع البنى التحتية والمشاريع الكهربائية، ثم استنباط المعايير التي كان لها دور في نجاح أو فشل تلك المشاريع بالإضافة إلى جمع أهم المعايير المحلية لقطاع الكهرباء. فقد تم جمع 45 معياراً فرعياً مقسمة على ثلاثة عشر معياراً رئيسياً مقسمة على ثلاثة مراحل، وذلك بهدف بناء نموذج يساعد صانع القرار في السعودية في تطبيق أسلوب المشاركة بين القطاعين في مشاريع الكهرباء من عدمه، وقد تم تحديد ثلاثة قرارات متعلقة بذلك: ففي حالة حصول مجموع وزن النموذج على 70% أو أكثر يطبق أسلوب المشاركة، وفي حالة حصوله على أقل من 60% لا يطبق أسلوب المشاركة، وفي حالة حصوله على أقل من 70% إلى 60% فإنه يترك الأمر لمتخذ القرار. وفي الأخير تم التطبيق على مشروعين واقعيين.

من النتائج المتوصل إليها:

وجد الباحثون أن من أهم المحفزات للقطاع الخاص للاستثمار في المشاريع الكهربائية هي المعايير الاقتصادية كالربحية المتوقعة التي تتمثل بحجم الطلب في السوق وسهولة عملية البيع، وكذلك فإن المعيار الاجتماعي وما يحتويه من معايير فرعية كتأثير المجتمع المحيط على المشروع، المشاكل الأمنية، الأمن الوظيفي والمحافظة على البيئة ذات تأثير بسيط على مشاريع الكهرباء المحلية في المملكة العربية السعودية.

ويوصى البحث بأنه حال صنع قرار تطبيق أسلوب المشاركة في مشروع ما، وللخروج بنتائج أكثر دقة، يفضل معرفة حاجة السوق بدقة أكبر من خلال ربط برنامج نموذج اختيار أسلوب المشاركة (موضع الدراسة) بالبرامج الخاصة بدراسة حاجة السوق واقتصاديات الطاقة المؤثرة كما يمكن الاستفادة من هذا النموذج وما يحتويه من معايير تخص مشروعات البنية التحتية لدراسة إمكانية تطبيق أسلوب المشاركة على مشروعات البنية التحتية الأخرى.

9- دراسة أحمد بوعشيق: "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص-سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب"مداخلة مقدمة المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 1-4 نوفمبر 2009

حاول الباحث في هذا البحث التعرف على الاسهامات التي لعبتها عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في المغرب في تمويل المشاريع الكبرى وتشييد البنى التحتية، وفي خلق منافسة شريفة بين وحدات القطاع العام والخاص.

حيث تطرق إلى تحديد المفاهيم المتعلقة بالشراكة بين القطاعين كما ميزها عن بعض المفاهيم المشابهة، كما تعرض إلى الأهداف المتوخاة من هذا النوع من العقود التي تعتبر عقوداً شاملة ومعقدة

البنود ولكنها تسعى إلى تمويل البنيات التحتية ومن ثم تحقيق التنمية المستدامة. وخص جزء من البحث إلى التطبيقات العملية للتجربة المغربية دون إغفاله لخاطر وعيوب تطبيق هذه السياسة.

أوصى الباحث بما يلي:

✓ الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يتم إلا بعد وضع القواعد التشريعية والتنظيمية اللازمة لنجاح الشراكة.

✓ إن نجاح الشراكة كأسلوب تعاقدى يقوم على الثقة المتبادلة بين الأطراف، وذلك سواء من حيث التزامهم أو من حيث مدى توافرهم على الخبرة العملية والتقنية الضروريتين لإنجاحها، أو مدى قدرتهم على التكيف مع التحولات والتغيرات التي قد تطرأ على المستويين الداخلي والخارجي.

10- دراسة أحمد هاشم سماحة، "متطلبات تحقيق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات البلدية"، ندوة الشراكة بين الأجهزة البلدية والقطاع الخاص، الرياض، 20-21/4/2004م

هدف البحث إلى تبيان المتطلبات الأساسية التي تحقق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات بصفة عامة سواء كانت في شكل خدمات بلدية أو في شكل مشروعات للبنية الأساسية بمجالاتها المختلفة (الكهرباء والطاقة، المياه والصرف الصحي، الطرق والنقل، الاتصالات)، وذلك في ظل الاتجاهات الاقتصادية للأخذ بنظام اقتصاد السوق الحديث الذي يسمح للقطاع الخاص بدور أكبر في عملية التنمية، وتبيان مزايا وعيوب الأساليب المختلفة للشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات، ويوضح الاختلافات بين كل أسلوب والآخر، والتي قد تفيد عند اتخاذ القرار واختيار أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص.

واقترح الباحث مجموعة من التوصيات والتي قد تساهم في إنجاح عملية الشراكة مع

القطاع الخاص، وهي كما يلي:

✓ لا ينبغي الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلا بعد إعداد الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة، وكذلك إنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذ هذه القواعد والالتزامات الواردة بتلك الأطر بقدر عال من الكفاءة والنزاهة.

✓ وضع اللوائح والقوانين التي تهدف لحماية المستهلك من احتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص.

✓ توفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة للمواطنين بالمستوى والسعر المطلوبين.

✓ التنظيم الزمني والمكاني لعملية الشراكة بحيث تتوافق مع تطور معدلات الطلب على الخدمة المقدمة بالمعدل الذي يفى بالزيادة المتوقعة للسكان وبتوزيعهم المكاني.

✓ يجب فهم طبيعة الشراكة وتحليلها من خلال التحديد والتحليل الدقيق لمصالح وتوجهات كافة الأطراف

المعنية وطريقة تعبيرها عن هذه المصالح وخاصة فيما يتعلق بالدولة والتي غالباً ما تملك دون غيرها زمام المبادرة ومن ثم تتحكم إلى حد كبير في شكل وطبيعة ونتائج تلك الشراكة.

✓ من الملائم التركيز على تمكين المجتمع المحلي كطرف محوري وأساسي في الشراكة، وذلك من خلال التركيز على رفع درجة الوعي والإدراك بدور القطاع الخاص كشريك في التنمية.

ثانياً: الدراسات المتعلقة بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني

1- دراسة نيفين زكريا أبو الذهب "دور المنظمات غير الحكومية في المجتمع الخليجي- شراكة بلا مضمون أم مضمون بلا شراكة" مقال نشر في مجلة شؤون خليجية سنة 2003.

هدفت هذه الدراسة إلى رصد واقع المنظمات غير الحكومية في المجتمع الخليجي من خلال علاقتها مع بعضها البعض ومع الدولة في إطار السياق الاجتماعي-الاقتصادي للمجتمع الخليجي مع الأخذ في الاعتبار الحركة الصاعدة لمؤسسات المجتمع المدني في بعض دول الخليج العربي (الكويت، البحرين والإمارات العربية المتحدة)، والتعرف على الصعوبات التي تواجه فاعلية تلك المؤسسات والتي تحد من انطلاقتها لبناء المجتمع المدني المنشود، فضلاً عن فاعليتها في ظل المتغيرات المحلية والعالمية.

وقد تطرقت الباحثة في دراستها إلى المنظمات غير الحكومية من حيث التعريفات، الإشكالات ومداخل الدراسة، كما ركزت على واقع المنظمات غير الحكومية في المجتمع الخليجي والتحديات التي تواجهها.

وكنتيجة للبحث، أكدت الباحثة على أنه ينبغي التأكيد بشكل عام على مفهوم النموذج Paradigm وتطبيقه في مجال القطاع غير الحكومي في دول الخليج، وتتبع عملية الانتقال من نموذج أساسي في مرحلة معينة إلى نموذج تنموي في إطار السياق الاجتماعي-الاقتصادي-الثقافي الراهن، وعليه ستستند المنظمات غير الحكومية إلى نسق محدد ومتكامل وذلك سيصل بالمنظمات إلى تغيير مضمونها وتحولها من منظمات ذات مضمون دون شراكة إلى منظمات فاعلة مؤهلة للشراكة مع مختلف القطاعات وعلى كافة الأصعدة.

2- دراسة وفاء كاضم الشمري "المجتمع المدني: إشكالية التكوين والعلاقات بالدولة والمؤسسات الدولية" الدار الأكاديمية للطباعة والنشر، ليبيا، 2008.

وسط تباين الأنظمة العربية من أنظمة انتقالية غير مستقرة إلى أنظمة تابعة لقوى أجنبية وأنظمة شكلية اتبعت أسلوب الاقتراع، وكرست الجمود وعرقلة التطور، فإنها أبدت تريثاً وتحفظاً للدعوات الرامية لدعم مؤسسات المجتمع المدني وتطويرها وتمويلها، وأمام هذه التغيرات حاولت الباحثة إبراز قيمة وأهمية مؤسسات المجتمع المدني ودورها الإيجابي من خلال ستة فصول، تحدثت فيها الباحثة عن معنى المجتمع المدني ونظرة العرب إليه، كما تطرقت إلى قضايا الإصلاح والتي هي حجر الزاوية في نشاط مؤسسات المجتمع المدني، وناقشت علاقة المجتمع المدني بالدولة وكيفية تفعيل هذه العلاقة وتقويتها، على اعتبار أن

المجتمع المدني ليس بديلا عن الدولة بل مصدر قوة لها، واهتم الفصل الأخير بدراسة أدوار المجتمع المدني السياسية والاقتصادية على مسرح الحياة العالمية.

ولعل أبرز ما خرجت به الباحثة من تحليل دلائل نمو ظاهرة المجتمع المدني العالمي هو أن الدولة لم تعد الفاعل المهيمن الوحيد، وإنما برز إلى جانبها فاعلان هما القطاع الخاص والمجتمع المدني، وبالتالي على الدولة إيجاد آلية لتنسيق العمل بين مؤسسات المجتمع المدني في إطار أجندة أو برامج عمل لخدمة التنمية، وهي إقامة علاقات شراكة مع الدولة وباقي القطاعات الأخرى الفاعلة.

3- دراسة قرزير محمود ويحياوي مريم، "دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر، بين الثبات والتغيير" مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر- واقع وتحديات بجامعة الشلف، (16 - 17 ديسمبر 2008).

هدفت الدراسة إلى إظهار الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني إلى جانب كل من الدولة والقطاع الخاص في تحقيق التنمية الشاملة، حيث تطرق الباحثان إلى ماهية المجتمع المدني وأهدافه وكذا علاقته بواقع ومستقبل التنمية في الوطن العربي وفي الجزائر بالأخص .

وكنتيجة لهذه الدراسة أكد الباحثان على أن الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية أضحت من البدائل الحديثة المطروحة لتحقيق التنمية والحد من الفقر، فلم يعد في مقدرة أي دولة متقدمة أو نامية، أن تظلم بكل المهام التنموية في المجتمع، وأصبح من المتفق عليه أن الحد من الفقر مرتبط ارتباطا وثيقا ببناء شراكة مؤسسية وفعالة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، وعلى هذا فإن إحداث نقلة نوعية في التنمية مرهون ببناء شراكة بين الدولة والمجتمع المدني، ولا يكون رهنا باقتناع صانع القرار من عدمه.

حيث كشف الباحثان في عرضهما على أن نجاح الشراكة في الواقع مرهون بإشكالية كبرى إذا تم حسمها فمن الممكن التغلب على كافة التحديات الأخرى، وهي إشكالية طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، هل هي علاقة اعتماد متبادل أم علاقة صفرية؟ إذا حسمت هذه الإشكالية لصالح البديل الأول، وهو علاقة الاعتماد المتبادل، فمن المتوقع أن يتم تحقيق إنجاز على صعيد كل التحديات الأخرى، سواء المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية والحكومات كل على حدى، أو المتصلة بالتفاعلات بين الطرفين. وربما يفسر هذا الإلحاح في كل الأدبيات التي عنيت بالقضية على أن أول شروط الشراكة وأهمها هو توفير بيئة سياسية مواتية بما يتضمنه ذلك من إطار قانوني مشجع لعمل المنظمات غير الحكومية.

ثالثا: ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة

تعد هذه الدراسة إحدى الدراسات التي تطرقت إلى الشراكة بين القطاعات الثلاثة في آن واحد وهي البلدية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، والتي تؤدي إلى تحقيق خدمات عامة محلية متميزة.

حيث جاءت هذه الشراكة نتيجة فشل البلديات الجزائرية في تقديم خدمات عامة ذات كفاءة عالية، وبما يتناسب أو يستجيب لاحتياجات المواطنين ومتطلباتهم، لمواكبة ثورة المعلومات والاتصالات في المجتمع. حيث أكدت التوجهات العالمية على أن التنمية الاقتصادية الشاملة تكون أكثر سرعة واستمرارا وعدالة، إذ عكست رسالة مشتركة للمجتمع ككل، ولم تقتصر على فئة بعينها، فالمشاركة تساعد على إعطاء الأولوية لاحتياجات واهتمامات المواطنين في المجتمع ككل.

ونظرا لأهمية الشراكة فقد ركزت المنظمات الدولية (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، البنك الدولي وغيرهما من منظمات الأمم المتحدة) على ضرورة توفير البيئة المناسبة لتعزيز دورها في التفاعل والمساهمة في صنع السياسات.

ونتيجة لما سبق ذكره، فإننا سنقوم في هذه الدراسة بتحديد المجالات التي يمكن بناء مشاريع شراكة ناجحة بين القطاعات الثلاثة، وخاصة تحديدها في الجزائر، إذا ما علمنا أن برنامج الشراكة في الجزائر مازال في بداياته ولم يكتمل بعد إطراره التشريعي والتنظيمي لهذا البرنامج. لذا فإننا نأمل أن تساعد هذه الدراسة أصحاب القرار في الجزائر على بناء برامج شراكة ناجحة بين القطاعات الثلاثة، قادرة على مواجهة زيادة الطلب المتوقع على خدمات العامة .

8- هيكل الدراسة

ولهذا الغرض تم تقسيم هذه الأطروحة إلى قسمين بالإضافة إلى المقدمة العامة والنتائج والتوصيات وهي:

أ- القسم النظري: وقسمناه إلى ثلاثة فصول

الفصل الأول المعنون بـ:الخدمات العامة المتميزة

سنرصد هذا الفصل للحديث عن الخدمة المتميزة وذلك من خلال التعرف على الخدمة والخدمة العامة والتطرق إلى خصائصهما وكيفية قياس جودتهما، ثم التطرق إلى تعريف الخدمة المتميزة من خلال تعريف الأداء المتميز، ومن ثم نعرض الاتجاهات الحديثة لتقديم خدمات عامة متميزة.

الفصل الثاني المعنون بـ:الإدارة المحلية والخدمة المتميزة

وهو يسلط الضوء على الخدمة المتميزة بالإدارة المحلية وذلك من خلال التعرف على ماهية الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية ودورها في تقديم الخدمات العامة، ومن ثم التعرض إلى إدارة الخدمة المتميزة في الإدارة المحلية. لنتطرق في الأخير إلى أهمية التعاون المشترك بين البلديات في تقديم خدمات عامة متميزة

الفصل الثالث: المعنون بـ دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

وخصص للحديث عن الشراكة التي ستساعد الإدارة المحلية على تقديم خدمة متميزة للسكان المحليين، وذلك من خلال تعريف الشراكة وأهميتها في تقديم الخدمات العامة، ثم معرفة أساليب الشراكة مع الإدارة المحلية والنتائج المتوقعة لها.

ب- القسم التطبيقي: وقسمناه إلى فصلين وهما

الفصل الرابع: المعنون بـ: دور الإدارة المحلية الجزائرية في تقديم خدمات متميزة

وخصص لدراسة دور الإدارة المحلية الجزائرية في تقديم الخدمات العامة، وذلك من خلال التطرق إلى تطور الإدارة المحلية في الجزائر ودور البلدية في تقديم الخدمات العامة، وعرجنا على الشراكة مع القطاع الخاص في الجزائر ودورها في تقديم الخدمات العامة من خلال عقد الامتياز، كما خصصنا الجزء الأخير من هذا الفصل إلى دور الجمعيات في تطوير الخدمات العامة.

أما الفصل الخامس: فعنون بـ: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من بلديات ولاية

بسكرة

حيث قمنا بدراسة ميدانية في مجموعة من البلديات بولاية بسكرة، تم توزيع مجموعة من الاستبيانات لمعرفة واقع الخدمات العامة في الجزائر، ومعرفة الأساليب المثلى للشراكة بين الإدارة المحلية وقطاعات أخرى.

في آخر الأطروحة قدمنا مجموعة من الاستنتاجات النظرية والميدانية، وقدمنا مجموعة من التوصيات التي يمكنها أن تفيد الإدارات المحلية في الجزائر من أجل تقديم خدمات متميزة عن طريق اشراك كل الأطراف الفاعلة في المجتمع.

الفصل الأول

الخدمات العمومية المتميزة

تمهيد

يعتبر موضوع اقتصاديات الخدمات العمومية من الموضوعات الهامة والحيوية التي نالت ومازالت تنال اهتماما متزايدا من قبل العديد من الاقتصاديين والكتاب المتخصصين في هذا المجال، فمما لا شك فيه أن مستوى الرفاهية التي ينعم بها الأفراد في أي مجتمع من المجتمعات بغض النظر عن الفلسفة الاقتصادية التي يؤمن بها، وبغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي سوف تتوقف على حجم الخدمات العمومية المقدمة ومستوى جودة تلك الخدمات (الطرق، الكهرباء، المواصلات، الاتصالات... الخ)، والتي تتوقف بدورها على حجم الموارد الاقتصادية المخصصة للقطاع الحكومي ومستوى الأداء الاقتصادي داخل هذا القطاع.

ومما لا شك فيه أيضا أن العمل على تحسين حجم وجودة الخدمات العمومية المقدمة سوف يساهم مساهمة فعالة في زيادة مستوى الرضا الاقتصادي الذي ينعم به أفراد المجتمع. وانطلاقا مما سبق فإن هذا الفصل سيحاول البحث في ماهية الخدمات العمومية المتميزة، من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

- 1- ما هو مفهوم الخدمات العمومية؟ وما هي خصائصها؟
- 2- ما هي أنواع السياسة التسعيرية في قطاع الخدمات العمومية؟
- 3- ما هي الاتجاهات الحديثة لتقديم خدمات عمومية متميزة؟

I. 1 الإطار المفاهيمي للخدمات العمومية

سيترك هذا الجزء بالتحليل والمناقشة لمختلف المفاهيم المرتبطة بالخدمات العمومية، إذ سيتناول المجال المعرفي والأطر المفاهيمية للخدمات العمومية بدراسة أبعاد هذا المفهوم، وما يرتبط به من خلال توضيح المقصود منها وكذا أنواعها وخصائصها...

I. 1-1 ماهية الخدمات العمومية

سيترك هذا الجزء لتعريف الخدمة العمومية، ومن ناحية أخرى السعي للتعرف مبادئها وأهم المعايير التي تتميز بها، ثم التطرق إلى أنواعها وأهم التصنيفات التي تناولتها.

أولاً: مفهوم الخدمات العمومية

أ- تعريف الخدمة: اختلفت وجهات نظر الكتاب في تحديد مفهوم الخدمة، وتعددت بناء على ذلك المفاهيم التي تناولت هذا الجانب، بسبب ارتباط بعض الخدمات بشكل كامل أو جزئي مع السلع المادية (مثل إيجار العقارات والخدمات الفندقية... الخ)، بينما تمثل خدمات أخرى أجزاء مكملة لعملية تسويق السلع المباعة (مثل الصيانة)، وهناك أنواعاً من الخدمات التي تقدم مباشرة دون اشتراط ارتباطها بسلعة ما (مثل الخدمات الصحية والتأمين).

هذه المزايا المتعددة أخضعت مفهوم الخدمة لتفسيرات عديدة، فقد عرفت الجمعية الأمريكية للتسويق بأنها: "عبارة عن الأنشطة أو المنافع التي تعرض للبيع أو التي تقدم مرتبطة بسلعة مبيعة"¹. يمكن الاستنتاج من هذا التعريف أن:

- ✓ منافع غير ملموسة تعرض للبيع دون ارتباطها بالسلع، كخدمات التأمين والخدمات الصحية.
- ✓ خدمات تتطلب استخدام السلع الملموسة مثل إيجار العقار.
- ✓ خدمات تُشترى مرافقة مع السلع مثل شراء ثلاجة ترافقها خدمات الصيانة.

وقد عرفها **Kotler** أنها: "فائدة أو نشاط يمكن لأحد الأطراف أن يقدمها لطرف آخر، وهي أساساً غير ملموسة ولا تؤدي إلى تملك أي شيء ملموس، وقد يرتبط إنتاجها أو لا يرتبط بمنتج مادي".² فتأجير حجرة في فندق ووضع وديعة في بنك والسفر بالطائرة أو السيارة أو القطار أو الباخرة، والحصول على استشارة قانونية، هذه جميعاً تتطلب شراء خدمة.

وعرفها **Stanton** بأنها: "النشاطات غير الملموسة التي تحقق إشباع الرغبات والتي لا ترتبط أساساً ببيع سلعة ما أو خدمة أخرى".³

1 محمد جاسم الصميدعي، بشير عباس العلق، أساسيات التسويق الشامل والمتكامل، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص: 391.
2 Kotler et Duboi, Marketing management, 11 édition, Delphine manceau, paris, 1991, p: 463.

3 محمد جاسم الصميدعي، بشير عباس العلق، مرجع سابق، ص: 391.

أما كل من **Kotler – Armstrong** فيعرفان الخدمة على أنها: "نشاط أو منفعة يستطيع أي طرف تقديمها لطرف آخر، ومن الضروري أنها غير مادية أي غير ملموسة ولا ينتج عنها تملك أي شيء".¹

كما عُرِفَت الخدمات بأنها أوجه نشاط غير ملموسة تهدف أساسا إلى إشباع رغبات واحتياجات عندما يتم تسويقها للمستهلك مقابل معين من المال، دون أن ترتبط ببيع منتجات أخرى.² مما سبق يمكن القول بأن الخدمات هي كل المخرجات غير الملموسة للأنشطة الاقتصادية، التي تستهلك عند وقت إنتاجها وتشبع حاجة لدى الأفراد، أو هي ذلك النشاط غير الملموس الذي يهدف أساسا إلى إشباع رغبات العملاء.

فالعديد من النشاطات يمكن تسميتها خدمات، مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والصيانة والحماية والخدمات المحلية والكهرباء والاتصالات والنقل... الخ. وبعض هذه الخدمات تمارسها منظمات هادفة إلى الربح مثل المستشفيات أو الجامعات الخاصة، بينما أنواع أخرى تمارسها منظمات غير هادفة للربح مثل الجامعات الحكومية والجمعيات الخيرية والبلديات، وفي كل هذه الأنواع فإن تقديم خدمة ذات نوعية ممتازة وخلق قيمة للعميل هو الحجر الأساسي للنجاح.³

من خلال ما سبق يمكن القول أن الخدمات تتسم بعدد من الخصائص التي تميزها عن السلع منها:

1-عدم الملموسية: طالما أن الخدمات تتصف بكونها غير ملموسة، فإنه من غير الممكن معاينتها أو تذوقها أو الإحساس بها من قبل المستفيد قبل شرائها. فالذي يشتريه طالب الخدمة (المستفيد) هو أداء مقدما.⁴ هذه الصفة تجعل عامل المخاطرة ملازما للمنتجات الخدمية، فقد لا يحصل المستفيد على الخدمة المطلوبة بتوفيرها حسب خصائص معينة، فالمسافر بالطائرة قد لا يجد الخدمات التي وعدته بها المنظمة المختصة. لذا على منظمات الخدمة الاهتمام بالمستفيدين ورضاهم، والأخذ بتوصياتهم.⁵

ويسعى مقدم الخدمة بناء ثقة العميل في خدمته من خلال:⁶

◀ العمل على زيادة ملموسية الخدمة، مثال ذلك قد يعرض جراح التجميل رسم أو نموذج يبين الفرق بين مظهر المريض قبل وبعد الجراحة؛

1 ردينة عثمان يوسف، محمد جاسم الصميدعي، التسويق المصرفي مدخل استراتيجي كمي وتحليلي، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص: 21.

2 محمد الريحان، "التسويق لخدمة الرعاية الصحية"، (المؤتمر العربي الثالث حول الاتجاهات التطبيقية الحديثة في إدارة المستشفيات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 5-7 ديسمبر 2004)، ص: 28.

3 هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص: 21.

4 محمود جاسم الصميدعي، بشير عباس العلق، مرجع سابق، ص: 398.

5 زكي خليل المساعد، تسويق الخدمات وتطبيقاته، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص: 46.

6 عصام الدين أمين أبو علفة، التسويق، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2002، ص: 448.

- ◀ العمل على تأكيد المنفعة الناتجة عن الحصول على الخدمة وليست فقط شكل الخدمة، مثال ذلك أن تعمل كلية أو معهد علمي معين على التأكيد على الفرص المتاحة للعمل لخريجها بدلا من التأكيد على المزايا الموجودة بها من خدمات تعليمية وصحية ورعاية وغيرها؛
- ◀ تمييز الخدمات بأسماء معينة؛
- ◀ التأكيد على جودة الأداء من خلال شهادة شخصيات مشهورة بذلك في الإعلانات؛
- ◀ إقامة ندوات أو حفلات استقبال للعملاء الممثلين.

2- التلازمية: لأن الخدمات تنتج وتوزع في آن واحد، فإن الاهتمام عادة يكون في خانة خلق وتكوين المنفعة المكانية والزمانية، بمعنى توفير الخدمات في المكان والزمان المناسبين.¹

وتشير خاصية التلازمية إلى وجود علاقة مباشرة بين مقدم الخدمة والعميل، حيث غالبا ما يتطلب الأمر حضور وتواجد المستفيد من الخدمة عند تقديمها، وهذا ما يحقق لتسويق الخدمات ميزة خاصة حيث يتم إنتاج وتسويق الخدمة في آن واحد، كما أن تواجد مقدم وطالب الخدمة معا له تأثيره على النتائج المتوقعة من الخدمة (مثل خدمة الحلاقة والطب) وهذا ما يدفع بمنظمات الخدمة إلى توجيه إمكاناتها نحو تدريب وتطوير قابليات وكفاءات مقدمي الخدمة نظرا لانعكاس مستوى مهاراتهم الإيجابية على عملية تقديم الخدمة وتحقيق ميزة تنافسية لخدمتها.²

إن التزامن في إنتاج واستهلاك الخدمات يعني أن إنجازها قد يتأثر بالعامل الإنساني في ثلاثة مستويات هي:

- البيئة التي تحدث فيها عملية الإنتاج والاستهلاك؛
- الأشخاص المشاركين؛
- العميل أو المستهلك؛

فكلما زادت عدم ملموسية الخدمة زادت أهمية البيئة المادية التي تقدم فيها الخدمة، فالجو أو المحيط المادي للمطعم قد يكون مثلا إحدى الأمور أو العوامل التي تحدد نوعية وجودة الطعام. كما أن سلوك العاملين في هذا المطعم قد تؤثر في هذه النوعية بطريقة إيجابية أو سلبية. وأخيرا فإن مزاج العميل وحاجاته لهما علاقة، إذ ليس من السهل إدراك أو السيطرة على هذه الأمزجة والحاجات من قبل مقدم الخدمة.³

1 أحمد محمود أحمد، تسويق الخدمات المصرفية مدخل نظري تطبيقي، دار البركة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص:45.

2 محمود جاسم الصميدعي، بشير عباس العلق، مرجع سابق، ص:399.

3 هاني حامد الضمور، مرجع سابق، ص:25.

3- التباين وصعوبة تنميط الخدمة: على عكس السلع المادية التي يمكن تنميطها وإنتاج العديد من الوحدات المتماثلة نجد أن الخدمات تتميز بخاصية التباين في الجودة، حيث أنها تعتمد على مهارة وأسلوب وكفاءة مقدمها وزمان ومكان تقديمها.¹

وتسعى المنظمات إلى تحقيق نوع من المساواة في الخدمة المقدمة من خلال ما يلي:²

﴿ اختيار الكفاءات المرتفعة للعمل بها وإعداد البرامج التدريبية اللازمة لذلك حتى يمكنهم تقديم مستوى خدمة موحد؛

﴿ وضع نظام خاص برضا المستهلكين يعتمد على تلقي الشكاوى واقتراحات العملاء وتحليلها بالإضافة إلى الدراسات الميدانية الخاصة بالتعرف على آرائهم واتجاهاتهم ومقترحاتهم الخاصة بالخدمة.

4- الزوالية وعدم إمكانية التخزين: تتميز الخدمات بخاصية تعرضها للزوال والهالك عند استخدامها إلى جانب عدم إمكانية خزنها، لذا فإن منظمات الخدمة تتعرض لخسارة كبيرة في حالة عدم الاستفادة منها، ولا تشكل هذه الخاصية أية مشكلة إذا كان الطلب مستمرا، إلا أن التباين في الطلب وعدم استمراره بوتيرة واحدة يجعل منظمات الخدمة تواجه بعض الصعوبات.³ ولتلافي مثل هذه الصعوبات وصف ساسر Sasser عدة استراتيجيات لتحقيق نوع من التوافق والموائمة الأفضل بين الطلب والعرض في المنظمات الخدمية، وهذه الاستراتيجيات هي:⁴

من ناحية الطلب:

✓ التسعير المتباين: ويتمثل في تحديد أسعار مختلفة للخدمة باختلاف أوقات الطلب، فتحدد أسعار أعلى عند ساعات الذروة، وأسعار أقل عند الأوقات العادية، ومن ثم تخفيف العبء على وسائل تقديم الخدمة.

✓ تقديم خدمة مكملة: وذلك من خلال توفير بدائل لراحة العملاء خلال فترة الذروة، مثل توفير استراحات وأماكن انتظار، وتوفير وسائل التسلية حتى موعد حصولهم على الخدمة.

✓ نظام الحجز: وتعد هذه طريقة لإدارة مستوى الطلب، وتستخدم بكثرة بواسطة شركات الطيران والفنادق والأطباء.

من ناحية العرض:

✓ إمكانية تأجير العمالة لجزء من الوقت لتقديم الخدمة وقت الذروة.

✓ تنظيم إجراءات استخدام الكفاءة وقت الذروة كقيام طلاب كلية الطب بمساعدة الأطباء وقت الذروة.

✓ تشجيع زيادة مشاركة المستفيد في أداء الخدمة كقيام المرضى بملء تقاريرهم الطبية.

1 عبد المحسن نعساني وآخرون، قياس مدركات العملاء لجودة الخدمات الصحية وأثرها على رضاهم، وتطبيق ذلك على المشافي الجامعية السورية، مجلة بحوث جامعة حلب، عدد جانفي 2007.

2 عصام الدين أمين أبو علفة، مرجع سابق، ص: 449

3 محمد جاسم الصميدعي، بشير عباس العلاق، مرجع سابق، ص: 401

4 عصام الدين أمين أبو علفة، مرجع سابق، ص ص: 451-450

✓ تطبيق نظام المشاركة في الخدمات مثل مشاركة عدة مستشفيات في شراء معدات طبية أو إنشاء مراكز للتحاليل الطبية.

ب- تعريف الخدمات العمومية: لقد تغير مفهوم الخدمات العمومية كثيرا مع مرور الوقت، كما أنها عرفت من قبل العديد من المذاهب والقانونيين والفقهاء، كما أنها اعتبرت فرعا من فروع القانون الإداري، وارتبط هذا المفهوم في السابق بالخدمات السيادية للدولة فقط كالأمن والقضاء والمرافق العمومية، ليشمل فيما بعد الخدمات الاقتصادية (الربحية) كالكهرباء والمياه والمواصلات، وفي القرن الماضي أصبح هذا المفهوم مرتبطا أيضا بالخدمات الاجتماعية كالسكن والضمان الاجتماعي والخدمات الثقافية كدور الشباب والمسارح...¹

تعرف الخدمات العمومية بأنها: "تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية تزود بواسطة منظمة عمومية كاستجابة لحاجة عمومية، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"²

من هذا التعريف يستنتج أن هناك ثلاث مبادئ لتقديم الخدمات العمومية وهي المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام وسنتطرق إليها لاحقا بشيء من التفصيل.

وتعرف الخدمات بأنها: "تلك الخدمات التي تقدم من قبل الأجهزة المملوكة للدولة وفق أساليب وإجراءات واضحة ومبسطة تؤدي إلى إنجاز نوعي وسريع وفق إطار تعاوني إنساني"³.

ومنه يميز بين جانبين أساسيين تقوم عليهما الخدمات العمومية:

◀ الجانب المادي: ويتمثل في إجراءات تقديم الخدمات والتي يجب أن تتسم بالسرعة والكفاءة والبساطة.

◀ الجانب الشخصي: ويتمثل في أسلوب تقديم الخدمات، هذا الأسلوب الذي يتوقف على أساسه التقييم النهائي لمدى تميز الخدمة.

يقصد بالخدمة العمومية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا أنها: "أي نشاط يؤثر في الصالح العام بشرط تحديده بواسطة المشرع، من أمثلتها النقل والتوزيع إضافة إلى إنتاج الكهرباء والغاز والاتصالات ونظام الصرف الصحي...". ويتم توفير هذه الخدمات عادة بواسطة المرافق العمومية التي يمكن أن تكون مملوكة ملكية عمومية إما للدولة أو السلطات المحلية أو مؤسسات شبه عمومية.⁴

1 Jean Horgues- Debat ,**Service public et au Public de quoi parle-t-on ? définition et classement des termes et des concepts**, ADERT ,France , novembre 2007 ; p-p :1-19.

2 المرسي السيد حجازي، **اقتصاديات المشروعات العمومية**، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، 2004، ص: 30.

3 عوض خلف العنزي، **إدارة جودة الخدمات العمومية- المفاهيم وأساليب التطوير**، دار حنين للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص: 38.

4 المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص: 31.

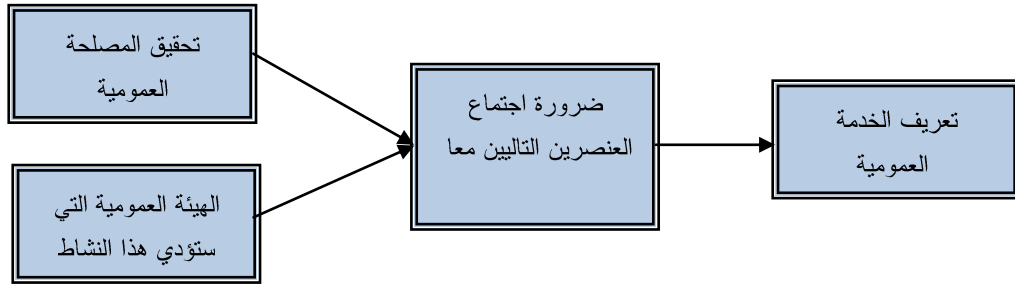
وفي نفس الوقت يمكن اعتبار الخدمة العمومية بأنها نشاط ونظام وهيئة، وهي تعرف على أنها اجتماع لمعايير شكلية مرتبطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بجماعة عمومية، ومعايير مادية أو موضوعية يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العمومية.¹

من خلال هذين التعريفين يستتج أن:

- الغرض من الخدمات العمومية تحقيق المصلحة العمومية؛
- تؤولها هيئة عمومية تسمى المرافق العمومية؛
- مرتبطة بجماعة عمومية تخضع لرقابتها.

من خلال ما سبق يتضح أن مفهوم الخدمات العمومية مرتبط بعنصرين هما: تحقيق المصلحة العمومية، والهيئة العمومية التي ستقوم بتقديم هذه الخدمة.

الشكل رقم (I-1) مفهوم الخدمات العمومية



المصدر: من إعداد الباحثة، بالاعتماد على ما سبق

كما يمكن تعريف الخدمات العمومية انطلاقا من التفرقة بينها وبين المنتجات الخاصة، حيث تتضمن المنتجات العمومية Public Goods التي تستهدف إشباع الحاجات العمومية لأفراد المجتمع، مجموعة من السلع والخدمات التي قد يفشل نظام السوق في إشباعها كليا أو جزئيا واستنادا إلى مدى قدرة نظام السوق على إشباع هذه المنتجات²

ويتضح من التعريف أن هذه القائمة تتضمن مجموعتين من المنتجات يمكن تمييزها عن بعضها البعض وهي:

أ- مجموعة من المنتجات تعمل آلية السوق على إشباعها وتسمى بالسلع الخاصة Private Goods، حيث يظهر المستهلكون تفضيلهم إلى المنتجين عن سلعة أو خدمة ويدفعون مقابلا للحصول عليها، وفي ظل وجود منافسة كاملة ستتوافق رغبات المنتجين مع رغبات المستهلكين ويتم التوازن في

1 Marie Christine Renault, le Droit Administratif, Gualino éditeur, Paris, 2002, p :225.

2 سعيد عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العمومية، الدار الجامعية للنشر والطباعة والتوزيع، مصر، 2000، ص: 39.

السوق، حيث الكمية المعروضة تساوي الكمية المطلوبة والسعر الذي سيدفعه المستهلك هو السعر الذي يرغب المنتج في الحصول عليه.¹

ب- مجموعة من السلع والخدمات التي يفشل نظام السوق في إشباعها كلياً أو جزئياً وتسمى بالمنتجات العمومية وتشبع حاجة معينة لدى الأفراد تسمى بالحاجات العمومية.²

مفهوم الحاجات العمومية

الحاجة الإنسانية هي أولاً حاجات فردية أساسية، يستطيع الفرد بنفسه أن يقوم بإشباعها على الوجه الأكمل وبكامل حريته، وهي ثانياً حاجات جماعية عمومية، تجد منشأها في وجود المجتمع ذاته كالحاجة إلى حفظ الأمن والنظام وحماية المجتمع وتحقيق العدالة، لا يستطيع الفرد بمفرده أن يشبع هذه الحاجات على الوجه الأمثل بل يجب إشباعها بشكل جماعي بالنسبة لأفراد المجتمع ككل، عن طريق الهيئات والمؤسسات العمومية التي اقترن وجودها بظهور الحاجات الجماعية وضرورة العمل على إشباع هذه الحاجات مما يضمن مصلحة المجتمع عمومية.³

ومن معايير التفرقة بين الحاجات العمومية والحاجات الخاصة ما يلي:⁴

◀ من حيث جهة تولى عملية الإشباع: تتولى الدولة إشباع الحاجات العمومية وهي التي تقرر أي الحاجات له الأولوية في عملية الإشباع. أما الذي يتولى إشباع الحاجات الخاصة فالفرد نفسه هو الذي يقرر أي من الحاجات يرقى في سلم أولوياته.

◀ من حيث جهة الإنفاق: تقوم الدولة بالإنفاق لتلبية الحاجات العمومية كالإنفاق على الأمن والدفاع والتطوير والتحديث... الخ ويعتمد حجم إشباع الحاجات العمومية على حجم الإنفاق الذي تشرف عليه وتتولاه الدولة. ويقوم الفرد على تلبية حاجاته الخاصة، ويعتمد حجم إشباع حاجاته الفردية على حجم دخله وبالتالي إنفاقه ومقدرته على هذا الإنفاق.

◀ يتم تحديد طبيعة الحاجات العمومية على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة: فالحاجة العمومية هي التي يحس بها المجتمع، يلقي هذا المعيار الضوء على طبيعة الحاجة، ولكنه يعاب عليه أن الإحساس بها يتم من خلال أفراد المجتمع على غرار الإحساس بالحاجات الفردية، ويعاب عليه أيضاً أن هناك بعض الحاجات العمومية التي يحس بها المجتمع لا تقوم الدولة بإشباعها، وإنما يترك أمر إشباعها للنشاط الخاص.

1 سوزي علي ناشز، الوجيز في المالية العمومية، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2000، ص: 31.

2 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص: 39.

3 خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العمومية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص: 29.

4- طارق الحاج، المالية العمومية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص: 25-26.

- خالد شحادة الخطيب، مرجع سابق، ص: 30.

ثانياً: مبادئ تقديم الخدمات العمومية وأهم المعايير التي تتميز بها

أ- مبادئ تقديم الخدمات العمومية: تهدف المرافق العمومية سواء كانت إدارية أو اقتصادية أو مهنية إلى تقديم خدمات عمومية للأفراد من أجل حاجات عمومية، ولذلك فإن أهم المبادئ التي تحكم سير هذه المرافق هي الاستمرارية والمساواة في تقديم الخدمات والقابلية للتغيير والتبديل.

1- مبدأ الاستمرارية: إن المرافق العمومية تؤدي خدمة جوهرية، وينظم الأفراد شؤونهم على أساسها، ولذلك كان لابد من استمرار سير هذه المرافق بانتظام، حتى لا يحدث خلل واضطراب في حياة الناس، ويمكن لنا أن نتصور مدى الارتباك الذي يحدث فيما لو انقطع مرفق الماء أو الكهرباء أو المواصلات عن تقديم خدماته.¹

إن إتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة يثير قضية هامة في نظر المستهلكين وهي هل يسمح بحق الإضراب في المرافق العمومية. حيث يعتبر الإضراب أخطر ما يهدد مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام، ولذا حرم المشرعون في غالبية دول العالم إضراب موظفي المرافق العمومية ومعاقبة العاملين الذين يضربون عن عملهم عمدا متفقين في ذلك.²

2- مبدأ القابلية للتغيير: إن المصلحة العمومية تتطور بتطور الزمن مما يستوجب على المرافق العمومية أن تستجيب لتلك المتغيرات لكي تتمكن من تقديم الخدمات التي من أجلها وجدت، وينشأ عن ذلك اختيار طريقة إدارة المرافق استجابة للتطورات الاقتصادية والتقنية، لا سيما في عصر التكنولوجيا والحواسيب والمعلوماتية. ومن ثم فإن هذا المبدأ يقتضي أن يتماشى المرفق العام وهذه التطورات ويتكيف معها.³

كما يعني هذا المبدأ أنه لا يمكن تعطيل تقديم الخدمة لا من قبل المستهلكين ولا المنظمات مؤقتاً من أجل التجديدات الفنية أو رفع مستواها أو كفاءتها.⁴

3- مبدأ المساواة: يهدف مبدأ المساواة على كفاية الانتفاع بالخدمات العمومية لجميع الراغبين من المواطنين في الحصول عليها على قدم المساواة دون التفرقة بسبب الدين أو الجنس أو الرأي... الخ،⁵ أي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية وأن تتشابه التعريفات في المواقع المتشابهة، ويدفع الجميع بنفس الطريقة (المساواة أمام أعباء المرافق العمومية)، وأن يحصلوا على نفس الضمانات بالنسبة لأي قرار أو شكوى أمام المحكمة أو القانون عند الدفاع عن مصالحهم في مواجهة المرافق

1 محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص:152.

2 Jérôme Bon, Albert Loupe, Marketing des service public- l'étude des besoins de la population, les éditions d'organisation, paris, 1980, p :34.

3 محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص:158.

4 المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص:30.

5 عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العمومية في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003، ص:433.

العمومية. إن هذا المبدأ يحيد الخدمة العمومية ويضمن ضرورة توفيرها بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.¹

وعلى سبيل المثال، حتى تكون الخدمات المقدمة هي نفسها للجميع، يمكن أن نقر بأنه على جميع مكاتب البلدية فتح أبوابها أمام عمومية الناس من 9-12 صباحاً ومن 14.00-17.00 زوالاً، ورغم هذا يلقي مبدأ المساواة صعوبات منها أن الأشخاص الذين يعملون ولا يستطيعون التنقل خلال هذه الأوقات لا يمكنهم الحصول على هذه الخدمات، ولتفادي هذا الإشكال يجب زيادة وقت العمل أو العمل خلال عطلة نهاية الأسبوع وإمكانية الحصول على استشارات منزلية.²

لكن من الجانب التسويقي، تتعرض هذه المبادئ لانتقادات عديدة، حيث تم النظر فيها مؤخراً للاعتبارات التالية:³

◀ أن حرية اللجوء إلى الخدمة العمومية وهمية كونها خاضعة في معظم الأحيان إلى شروط تعجيزية؛

◀ تعمل ميزة الاحتكار لمعظم الخدمات من طرف الإدارة العمومية إلى الحد من حرية المستخدمين سواء من ناحية التفاوض أو من ناحية النقاش بخصوص شروط، ظروف، وأنماط تقديم هذه الخدمة؛

◀ إن المساواة بين المستخدمين هي مساواة مجردة وغامضة ومستعملة بين مستخدمين غير متجانسين، هؤلاء ليس لهم ظروف متشابهة، وبالتالي فإن تطبيق مبدأ المساواة سوف يؤدي بالضرورة إلى انعدام العدالة في الميدان؛

◀ بخصوص الاستمرارية، فالجميع يشهد مؤخراً أن استمرارية الخدمات العمومية متأثر بالظروف السياسية، مما يدل أن الإدارة العمومية غير حيادية بشكل كامل.

ب- المعايير التي تتميز بها الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلص إليها معظم الباحثين في مجال الإدارة العمومية، خلصوا أن كل عملية تسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها، والمتمثلة في المعايير التالية:⁴

1 المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص:30.

2 Jérôme Bon, Albert Louppe, OP Cit , p :32.

3 رفاع شريفة، "نظرية الإدارة العمومية الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، العدد 06، جامعة ورقلة، 2008، ص: 106.

4- سعيد عبد العزيز عثمان ، مرجع سابق، ص: 45.

- المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص:40.

◀ معيار المساواة: يعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي... إلخ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة.

◀ معيار الاستمرارية: هذا المعيار يتطلب الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة الضرورية لهم، وهذا ما يتعين على الدولة حماية المؤسسات والإدارات العمومية من حالات الفشل والإفلاس، كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي، الإلتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية.

◀ معيار التطور: هذا المعيار يسمح بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني واحتياجات المستفيدين، مثلا إدخال البطاقات البيومترية في الحالة المدنية ومعالجة العمليات الجارية الحسابية بالنظم الآلية الحديثة، وتحديث وسائل النقل الجماعي كالمترو والترامواي والقطار الكهربائي... إلخ

◀ معيار المجانية النسبية: امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين فإذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل)، يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع، مثلا خدمة الصحة والأمن... إلخ، ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم، أين يقتضي معيار المساواة في التعامل، بالحصول على الخدمة العمومية بمقابل، مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية والتجارية، كالسكن، التأمين، السياحة والترفيه... إلخ، ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة دوريا.

◀ معيار الشمولية: انطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين، والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

◀ معيار الفعالية: الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي تثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن (خلق الفوارق الجهوية)، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية، في مجال النقل والكهرباء والغاز والاتصالات والتعليم والصحة والأمن وشق الطرق في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة، يسهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاوله النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فإن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية.

◀ معيار التضامن: الخدمة العمومية ما هي إلا تعبيراً عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانياً، من خلال محاربة ظاهرة ظاهرة الفقر والحرمان، بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية والمادية، لذا فالخدمة العمومية تصنف مهامها إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي والمتمثلة في:

- ✓ مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهمة.
- ✓ مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة .
- ✓ مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعاقل للموارد المشتركة.

ثالثاً: أنواع الخدمات العمومية

تقسم الخدمات العمومية وفقاً لعدة أسس منها:

1- التقسيم وفقاً لخصائص الخدمات العمومية: اعتماداً على خصائص الخدمات العمومية، ومدى قدرة جهاز الثمن على إشباعها يمكن تقسيمها إلى:

◀ الخدمات الاجتماعية:

ويقصد بها" فن استعمال الموارد في إشباع حاجات الفرد والجماعة والمجتمع عن طريق اعتماد أساليب عملية تمكن الناس أفراداً وجماعات من السيطرة على أزماتهم،....." وقد عرفت هيئة الأمم المتحدة الخدمة الاجتماعية بأنها "نشاط منظم يستهدف تحقيق التكيف المتبادل بين الأفراد وبيئتهم الاجتماعية."¹

إذن هناك بعض الخدمات العمومية مثل الدفاع والأمن والعدالة يفشل تماماً جهاز الثمن في إشباعها نظراً لتعذر استبعاد أي شخص من الاستفادة بها، سواء ساهم في تكلفتها أو لم يساهم، مما يحفز الأفراد على إخفاء حاجاتهم إليها وبالتالي يفشل نظام السوق في تحديد سعر لها، ومن ثم فإن الأمر يتطلب تدخل الدولة لتخصيص بعض موارد المجتمع الاقتصادية لتوفير مثل هذه الخدمات وتقديمها لأفراد المجتمع مجاناً.²

◀ الخدمات الجديرة بالإشباع:

هناك من الخدمات العمومية ما يشبع حاجة عمومية تسمى بالحاجات المستحقة أو الجديرة بالإشباع، وهي تلك الخدمات التي تخضع لمبدأ الاستبعاد ويقوم نظام السوق بإشباع ما يسجله من طلب على هذه الخدمات من تفضيلات لأفراد المجتمع والأمثلة على ذلك كثيرة منها : التعليم والخدمات الطبية، النقل والإسكان، فمستهلكي الخدمات التي تشبع الحاجات المستحقة يمكن استبعادهم وحرمانهم ما لم يدفعوا ما يحدده نظام السوق من أثمان لهذه الخدمات، إلا أن هذا القدر من الخدمات الذي يوفره

1 احسان محمد الحسن، موسوعة علم الاجتماع، دار الموسوعات العربية، لبنان، 1999، ص:266.

2 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص:64.

نظام السوق قد يعد من وجهة نظر المجتمع غير كاف لتحقيق أهداف المجتمع، ومن هنا تصبح حاجة المجتمع لمستوى أفضل من هذه الخدمات أمر يستحق تدخل الدولة ويجدر بها إشباعه.¹

◀ **خدمات اقتصاديات الحجم:** هناك بعض الخدمات العمومية مثل الري والصرف الصحي، يعجز نظام السوق الحر عن إشباعها حيث لا يستطيع هذا النظام توفيرها بالكميات التي تتفق مع مقتضيات النمو الاقتصادي واعتبارات العدالة، فهذه الخدمات تمتلك العديد من المنافع الخارجية أكبر بكثير من منافعها الخاصة، كما أن طبيعة المشروعات التي تتولى إنتاجها تتطلب إنفاقاً رأسمالياً ضخماً قد يعجز القطاع الخاص عن توفيره، بالإضافة إلى أنها قد تتطلب انقضاء سنوات طويلة حتى تغطي تكلفتها الرأسمالية، أي أن هذه المشروعات تنسم بظاهرة الارتفاع الشديد في درجة المخاطرة المصاحبة لإنتاجها الأمر الذي يستلزم تدخل الدولة لإشباع هذه الحاجات بصورة منفردة في حالات معينة، وبصورة مكملة في حالات أخرى.²

2- التقسيم وفقاً لمعايير توزيع الإنفاق بين القطاعات الحكومية الأساسية: يمكن تقسيم القطاعات الحكومية إلى قطاعين أولهما قطاع الخدمات السيادية للدولة وتشتمل خدمات الأمن والدفاع والعلاقات الدولية وخدمات الإدارة العمومية، وثانيها قطاع الخدمات الأساسية للتنمية تشتمل على خدمات رأس المال الاجتماعي المادي وخدمات رأس المال الاجتماعي البشري.

◀ قطاع الخدمات السيادية للدولة:

وهو ما يعرف قديماً بالخدمات التقليدية للدولة، ويشتمل على الحفاظ على كيان الدولة وإدارتها وتنظيم العلاقات بين أفراد المجتمع والدفاع والأمن الداخلي (الشرطة والعدالة) والإدارة العمومية.³ رغم أن الخدمات الاجتماعية متاحة بالتساوي للأفراد الذين يعينهم الأمر، فإن خدماتهم قد تكون محددة في مكان، فبينما تتحقق فوائد الدفاع القومي على نطاق الدولة، فإن منافع أنوار الشوارع تقتصر على السكان المحليين، إذن هناك حجة قوية لأن توفر الحكومة الخدمات العمومية القومية، بينما تقوم الحكومات المحلية بتوفير الخدمات العمومية المحلية.⁴

تهدف خدمات الإدارة العمومية إلى تنظيم العلاقات بين الدولة والمواطنين وبين المواطنين بعضهم البعض، وتقديم الخدمات الإجرائية للمواطنين وفقاً لتتظيمات محددة تحددها قوانين الدولة،

1 حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، **مبادئ المالية العمومية**، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، بدون سنة نشر، ص:313.

2 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص:65.

3 المرسي السيد حجازي، **مبادئ الاقتصاد العام**، الكتاب الأول، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، 2000، ص:100.

4 ريتشارد وبيجي موسجريرف، **المالية العمومية بين النظرية والتطبيق**، ترجمة محمد حمدي السباخي، دار المريخ للنشر، السعودية، 1992، ص:25.

بحيث يتم إخضاع العلاقات المشار إليها إلى أشكال رسمية من المستندات حتى يتحقق النظام في المجتمع.¹

◀ قطاع الخدمات الأساسية لتنمية رأس المال الاجتماعي:

تهدف خدمات هذا القطاع إلى تكوين القاعدة الاقتصادية والاجتماعية للتنمية وهي تشمل نوعين من رأس المال الاجتماعي أولهما رأس المال الاجتماعي المادي وثانيهما رأس المال الاجتماعي البشري.

أ- رأس المال الاجتماعي المادي: الهدف من هذه الخدمات تنمية المجال الملائم للتنمية الاقتصادية بتوفير المرافق الأساسية، وتتميز الاستثمارات في هذا النوع بضخامتها وطول فترة الإعداد، وتقوم الحكومة المركزية بالتخطيط المسبق لهذه الخدمات لتنسيق العلاقة بين المشروعات الرئيسية والمشروعات الفرعية المتصلة بها أو ما يسمى بتكامل المشروعات، وتتمثل هذه المشروعات في مصادر المياه، الطرق، القوى الكهربائية والمرافق العمومية...الخ.²

إن قيام الدولة ببعض المشروعات العمومية يكون من أجل اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية للداخل، كما هو الحال بالنسبة لمشروعات تقسيم الأراضي وإنشاء التوصيلات الكهربائية وشبكات المياه والطرق وكافة الخدمات اللازمة للمستثمرين، بغرض جذب رؤوس الأموال الأجنبية لشراء الأراضي وإقامة المشروعات الخاصة.³

ب- رأس المال الاجتماعي البشري: وهي التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والتي تتمثل في الحاجات العمومية التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وذلك عن طريق تحقيق قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طريق مساعدة بعض الأفراد والفئات التي توجد في ظرف يستدعي المساندة (إعانة الأسر الكبيرة الحجم ذات الموارد المحدودة، منح إعانة للعاطلين...الخ) وتعتبر النفقات على التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية نظرا لما يرتبط بها من قياس درجة تقدم المجتمع في كل من البلاد المتقدمة والنامية على السواء.⁴

1 المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، مرجع سابق، ص: 108.

2 المرجع السابق، ص: 109.

3 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العمومية، مرجع سابق، ص: 37.

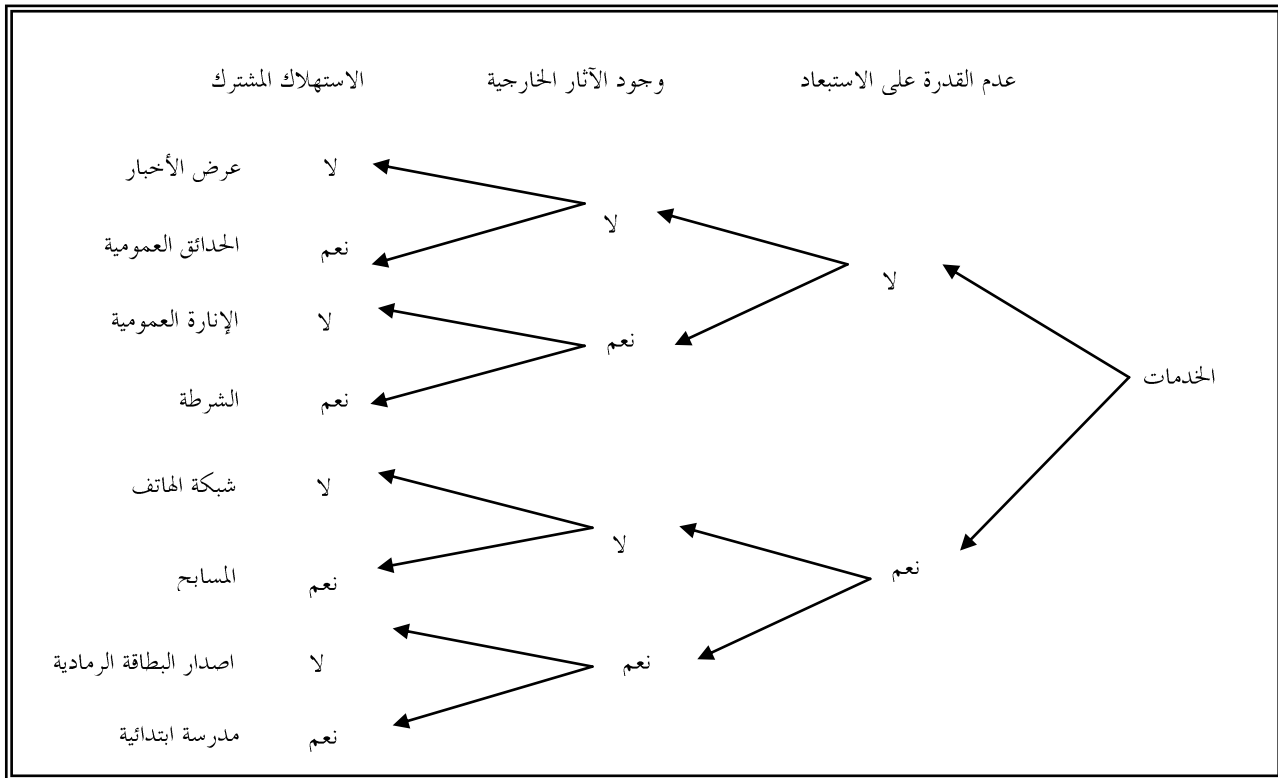
4 سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص: 38.

I. 1-2 خصائص الخدمات العمومية

تتسم الخدمات العمومية بعدد من الخصائص تميزها عن غيرها من الخدمات، وهي:

- عدم القدرة على الاستبعاد.
- وجود الآثار الخارجية.
- الاستهلاك غير التنافسي.

الشكل رقم (2-I) خصائص الخدمات العمومية



المصدر: Serge Huteau , **le mangement public territorial**, paris , editions du papyrus ,2006 ,p :21

أولاً: عدم القدرة على الاستبعاد

تتمتع بعض الخدمات العمومية، وتحديدًا الخدمات الاجتماعية بخاصية عدم القدرة على استبعاد أحد الأشخاص من استهلاكها. يترتب على ذلك أنه إذا تم إنتاج الخدمات العمومية التي تتمتع بهذه الخاصية وتقديمها لأحد الأفراد فسوف يستفيد بها الآخرون دون القدرة على استبعادهم من الانتفاع بها ومن ثم يفشل جهاز الثمن كلية في تخصيص الموارد اتجاه إشباع هذه الخدمات. بناءً على ذلك فالخدمات العمومية التي تتمتع بهذه الخاصية تعد من قبيل الخدمات العمومية غير قابلة للتسويق، ومن ثم تتحدد أولويات الإنفاق العام عليها من خلال الآليات السياسية كبديل عن آليات جهاز الثمن، ويتم تمويلها من حصيلة الموارد السيادية العمومية للدولة (الضرائب).¹

1 سعيد عبد العزيز عثمان ، مرجع سابق، ص:57

اعتبر على سبيل المثال حالة شارع رئيسي في مدينة مزدحمة أثناء ساعات الذروة، فاستعمال الأماكن المتاحة تنافسي بامتياز، والاستبعاد سيكون كقوة، بل وواجب التطبيق، والسبب أن استعمال المكان المزدحم سيكون لمن يقدره أكثر ويكون راغبا في دفع مقابل أعلى، غير أن هذا الاستبعاد سيكون مستحيلا أو مكلفا للغاية. فنحن هنا أمام موقف يجب فيه تطبيق مبدأ الاستبعاد لكن لا يمكن، وتكون صعوبة تطبيق المبدأ هي سبب فشل السوق ويكون التوفير العام ضروريا حتى تتوفر التقنية اللازمة لتطبيق المبدأ.¹

ثانيا: الاستهلاك المشترك

السلعة الخاصة البحتة هي تلك التي يمكن أن تستهلك بواسطة كل فرد على حدى، مثل الأغذية والسلع الاستهلاكية النمطية، والتي يطلق عليها السلع ذات إمكانية الانتفاص أو السلع المتنافسة في الاستهلاك. فاستهلاك فرد لها لا يترتب عليه انتفاص المتاح منها للآخرين (مثل السلع الغذائية) وعلى النقيض من ذلك هناك السلع البحتة، والتي تتميز بانخفاض إمكانية الانتفاص أو التنافس، لأن استهلاك فرد لها لا يترتب عليه انتفاص المتاح منها للآخرين، مثل الهواء النقي، وهذه السلع يطلق عليها سلع الاستهلاك المشترك.²

وتتميز الخدمات العمومية بهذه الخاصية فاستهلاك (استعمال) شخص للطريق مثلا لا يترتب عليه انتفاص المتاح منها للآخرين.

ثالثا: وجود الآثار الخارجية

تتسم الخدمات العمومية بظاهرة وجود الآثار الخارجية، سواء في جانب الإنتاج أو في جانب الاستهلاك، وقد تكون هذه الآثار موجبة في صورة منافع تعود على المجتمع، أو سالبة في صورة تكاليف إضافية يتحملها المجتمع، حيث توجد العديد من المشروعات التي يتولد عنها منافع إضافية أو خارجية ضخمة، مثل مشروعات الري والصرف والطرق...

وبالرغم من أن منافعها الخارجية ضخمة مقارنة بمنافعها الخاصة إلا أن رجال الأعمال في القطاع الخاص قد يحجمون عن استثمار أموالهم فيها نظرا لانخفاض منافعها الخاصة، ونظرا لأن هذه المشروعات حيوية للاقتصاد القومي وينجم عنها منافع خارجية ضخمة يستلزم تدخل الدولة لإنتاجها.³ وفي نفس السياق فإن أهدافا سياسية واجتماعية ذات قيمة للمجتمع، مثل إتاحة حد أدنى من الخدمة للمجتمع (خاصة فيما يختص بالمياه وانتقال الأفراد ...) قد تعتبر بمثابة عائدا للمجتمع فوق ما

1 ريتشاردو بيجي موسجريرف، مرجع سابق، ص:56.

2 كريستين كسيبوز، خصخصة مشروعات البنية الأساسية، تعريب منير إبراهيم هندي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1997، ص:27.

3 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص:41.

يحصل عليه المنتفعون الأفراد، ومثل هذه السلع التي تحقق تأثيراً خارجياً وإيجابياً من الاستهلاك. يطلق عليها سلع الجدارة أو الاستحقاق.¹

I. 1-3 الخصائص الهيكلية لصناعة الخدمات العمومية

توجد بعض الخصائص الهيكلية لصناعة الخدمات العمومية تجعلها تتميز عن باقي الصناعات، وهي: ارتفاع الكثافة الرأسمالية، الاحتكار الطبيعي وظاهرة تزايد غلة الحجم.

أولاً: ارتفاع الكثافة الرأسمالية

تتسم صناعة الخدمات العمومية بأنها تتطلب كميات ضخمة من رؤوس الأموال لتنفيذها ويتحقق عائدها على مدى فترات زمنية طويلة نسبياً، الأمر الذي يجعل درجة المخاطرة التي تحيط بها مرتفعة نسبياً، فارتفاع كثافة رأس المال وعدم قابلية العديد من المشروعات العمومية للتجزئة يرجع لأسباب فنية أو اقتصادية.¹

ومن المعروف أيضاً أنه كلما ارتفعت كثافة رأس المال المستثمر قل معدل دوران رأس المال، يقاس هذا المعدل بنسبة الإيراد الكلي في السنة إلى قيمة رأس المال الثابت، وكلما قل معدل دوران رأس المال طالت فترة الاسترجاع أي الفترة اللازمة لاسترجاع القيمة الرأسمالية للأصول الثابتة من الإيراد الصافي السنوي، ولهذا يتميز الاستثمار في هذه الصناعة بأنه بطيء الإحلال.²

مما يجعل المسؤولين عن إدارة وتنفيذ تلك المشروعات يخططون حجم الأموال المستثمرة ليس فقط على أساس الطلب الحالي بل أيضاً وفقاً لتقديرات الطلب المتوقع في الأجل القصير والطويل معاً؛ مثلاً عند دراسة اتخاذ قرار بإنشاء محطة كهربائية جديدة في مدينة لا يتم تحديد حجم الطاقة الإنتاجية للمحطة في ظل الاحتياجات الحالية للسكان. بل يتعين النظر إلى المستقبل في ضوء الزيادة المتوقعة في السكان، وزيادة الاستهلاك المصاحب لزيادة دخولهم.³

ثانياً: ظاهرة تزايد غلة الحجم

ينشأ تزايد الغلة نتيجة لما يسمى بالوفورات الداخلية للمشروع الناجمة عن زيادة حجم المشروع، وأيضاً نتيجة لما يسمى بالوفورات الخارجية التي تنشأ من زيادة معدل الإنتاج في الصناعة ككل، وفي حالة الغلة المتزايدة لا تكون هناك حالة توازن للمشروع داخل الصناعة كما هو الحال في

1 كريستين كسيندز، مرجع سابق، ص: 39..

1 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص: 68.

2 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العمومية، مرجع سابق، ص: 54.

3 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص: 68.

حالة المنافسة التامة، وإنما يتحقق المشروع في حالة الاحتكار، وينشأ ما يسمى بالاحتكار الطبيعي مع ملاحظة أن ظاهرة تزايد الغلة ليست ظاهرة دائمة وإنما يمكن أن تنخفض بنمو الطلب.⁴ ومما لاشك فيه أن الوفرات الداخلية والخارجية التي يحصل عليها المشروع الذي يعمل في نطاق صناعة الخدمات العمومية سوف ترجع إلى الخاصية الأولى لصناعة الخدمات العمومية وهي ارتفاع الكثافة الرأسمالية، كما أن هذه الوفرات سوف تكون سببا رئيسا في انخفاض تكلفة الوحدة مع زيادة حجم المشروع ومن ثم حجم الإنتاج.¹

ثالثا: ظاهرة الاحتكار الطبيعي

تتوقف كفاءة السوق الخاص على وجود منافسة فعالة لا تتوافر للخدمات التي تتطلب احتكارا طبيعيا لإنتاجها، ويحدث الاحتكار الطبيعي أساسا أينما توجد اقتصاديات الحجم الكبير: تكاليف ثابتة عالية مقارنة بالتكاليف المتغيرة، حيث ينخفض متوسط تكلفة الوحدة باستمرار عبر مدى ملائم من المخرجات. إن قوى الاحتكار تناقض عدالة التعاملات والتكافؤ بين البائع والمشتري، الذي يعتبر أساسا لنموذج السوق، وأينما يوجد الاحتكار الطبيعي تتواجد قوى السوق والحوافز الطبيعية لدخول منتجين جدد.²

وبصفة عمومية يمكن القول أن الاحتكار الطبيعي هو نوع من الاحتكار أوجدته ظروف الصناعة ذاتها وليس بفعل عوامل مصطنعة أو بفعل تشريعات تصدرها الدولة بمقتضاها تحتكر الدولة إنتاج بعض الخدمات، ومما يزيد في احتمال وجود هذه الظاهرة أن التجديدات الفنية التي تتم في هذه الصناعة تتسم بعد القابلية للتجزئة.³

I. 1-4 السياسة التسعيرية بقطاع الخدمات العمومية

أصبح الاهتمام بموضوع التسعير لا يقتصر فقط على الإطار النظري، بل يتعدى ليشمل إطار رسم السياسات التسعيرية والتسويقية للمرفق العام، وبدأ البحث عن العوامل والمتغيرات التي يتعين أخذها في الحسبان عند تصميم أي سياسة تسعيرية، كما زاد الاهتمام بدراسة وتحليل أساليب التسعير المختلفة للاختيار والتفضيل بينها بما يتفق مع الخصائص والسمات المنفردة لقطاع الخدمات العمومية، ويسمح في نفس الوقت بتحقيق أكبر قدر من أهداف السياسة التسعيرية.

4 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العمومية، مرجع سابق، ص:56.

1 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص:72.

2 كريستين كسيديز، مرجع سابق، ص:56.

3 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص:75.

أولاً: أهداف السياسة التسعيرية

بالرغم من تعدد وتباين الأهداف التي يسعى المرفق العام إلى تحقيقها من وراء اتباع سياسة تسعيرية معينة، إلا أن تكلفة إنتاج الخدمة تظل من العوامل الرئيسة المؤثرة على تسعيرها، بل أن جميع الأساليب التسعيرية المتبعة والتي يمكن استخدامها في قطاع الخدمات العمومية تتخذ من تكاليف إنتاج الخدمة أساساً لها. ولم يعد ينظر إلى تكلفة الإنتاج على أنها أحد مكونات السعر بل أصبح ينظر لها على أنها أحد المؤشرات الهامة لقياس كفاءة المرفق العام وتحديد مدى قدرته على استغلال موارده المتاحة.¹

تستهدف أية سياسة تسعيرية للخدمات العمومية إلى تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، من بينها:²

- ❖ تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد وبالتالي الكفاءة في تشغيل المرفق العام؛
- ❖ تحقيق أكبر قدر من المنفعة (المباشرة - غير المباشرة) المستمدة من رأس المال المستثمر؛
- ❖ المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من الخلل السائد في توزيع الدخل؛
- ❖ توسيع قاعدة الاستفادة من الخدمة العمومية؛
- ❖ ترشيد سلوك بعض الأفراد تجاه استهلاك بعض الخدمات العمومية التي تعاني من الإفراط في استخدامها.

ثانياً: المفاضلة بين مجانية الخدمة وتسعيرها

في نطاق استنباط واستقراء الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من السياسة التسعيرية في قطاع الخدمات العمومية يمكن أن يتبلور التساؤل التالي:

هل من الأفضل تقديم الخدمات العمومية مجاناً وتمويلها من الإيرادات العمومية؟
أم من الأفضل تقاضي مبلغاً من المنتفعين بها؟

للإجابة عن هذا التساؤل فإن الأمر يستلزم الأخذ في الحسبان عدداً من الاعتبارات، والتي من بينها:

← اعتبارات الكفاءة في تخصيص الموارد: من المعروف أن للسعر وظيفة اقتصادية هامة فهو الذي يؤدي إلى تخصيص الموارد الاقتصادية في القطاع الخاص بين الاستخدامات المختلفة بطريقة كفاءة، فعندما يقوم الأفراد بشراء الكميات من السلع والخدمات والتي تحقق لهم أكبر إشباع ممكن، فإن المنتجين يقومون بإنتاج تلك السلع والخدمات التي يشتد الطلب عليها حتى يمكنهم تحقيق أكبر ربح

1 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العمومية، مرجع سابق، ص: 213

2 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص: 138.

ممکن، فإذا قام القائمون على إدارة المشروعات العمومية بتقاضي سعر المنتجات العمومية فإن تخصيص الموارد داخل القطاع العام سوف يتم بنفس الأسلوب الموجود بالقطاع الخاص.

فإذا ما كانت التكلفة الحدية لإنتاج الخدمة مرتفعة فإنه ينبغي تقاضي سعرا مقابل الحصول على وحدات من هذه الخدمة كأداة لترشيد الاستهلاك منها، فقد يمنع تقاضي السعر للخدمات العمومية من تبديد الموارد الاقتصادية في تلك الحالة التي يكون فيها الطلب مرنا، إتاحة المياه بلا مقابل نقدي قد يؤدي إلى تبذير في استهلاك المياه عن ذلك القدر الذي يمكن أن يستهلك فيما لو تم تقاضي سعرا مقابلا للاستهلاك.¹

وهناك حجج قوية لتمويل الخدمات من خلال الضرائب وذلك عندما تكون التكاليف الإدارية لهذه الإيرادات أقل من التكاليف الإدارية للرسوم المباشرة التي يدفعها المنتفع، مثل تنظيف الشوارع وإشارات المرور، حيث يصعب تسعير الاستهلاك للأفراد المنتفعين من تلك الخدمات.²

« اعتبارات العدالة الاجتماعية: يفضل تسعير الخدمة على تقديمها مجانا إذا كان المنتفعون بها يمثلون نسبة ضئيلة من المواطنين، وكانوا قادرين على دفع مقابل. أما لو أتيحت هذه الخدمة مجانا فإن هذا يعني تحويل الدخل من ممولي الضرائب العمومية إلى هذه الفئة القادرة والمحدودة، فيرتفع دخلها الحقيقي على حساب إنقاص دخول الجمهور دافعي الضرائب، وبصفة عمومية قد يكون تقديم الخدمة العمومية مجانا مقبولا من وجهة النظر الاجتماعية إذا ترتب عليه رفع الدخل الحقيقية للطبقات الدنيا وتم تمويل تلك الخدمات عن طريق الحصيلة العمومية للضرائب والتي تتميز في مجموعها بأن عبئها النقدي الفعلي موزعا توزيعا تصاعديا، حيث تزيد نسبة مجموع الضرائب التي تستقر على الأفراد طرديا مع زيادة مراكزهم الاقتصادية.³

« تكلفة تقاضي السعر: يفضل اتباع أسلوب تقديم الخدمة مجانا وتمويلها عن طريق الحصيلة العمومية للضرائب، إذا كانت تكلفة الحصول على السعر مرتفعة، وتزداد درجة الأفضلية هذه إذا ما ترتب على تقاضي السعر من المنتفع مضايقات تنقص من درجة الانتفاع من الخدمة العمومية، فمثلا تقاضي مقابل من المارين بالطريق يسبب مضايقات للمارين مما يقلل بدرجة كبيرة من النفع الذي يعود عليهم من المرور، هذا فضلا عن تكلفة الفرصة البديلة للوقت الضائع نتيجة لعملية التحصيل. ومن ناحية أخرى فإن تقاضي سعرا للخدمة يفضل أسلوب تقديم الخدمة مجانا إذا ما كانت تكلفة تحصيل السعر أقل من تكلفة تحصيل نفس القدر من الحصيلة الضريبية.⁴

1 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العمومية، مرجع سابق، ص: 216.

2 كريستن كسينز، مرجع سابق، ص: 123.

3 سعيد عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص: 144-145.

4 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العمومية، مرجع سابق، ص: 218.

I. 2 الخدمات العمومية المتميزة

سيترك هذا الجزء لتوصيف والتعرف على ماهية الخدمة العمومية المتميزة، ومن ناحية أخرى السعي للتعرف والوقوف على مراحل تطور الجودة وإدارة الجودة الشاملة في مجال الخدمات العمومية، وكيف أدت في النهاية لظهور ما يعرف بالتميز، بهدف الوقوف على مناهج ذلك التميز، وكيف يمكن تحقيقه في مجال الخدمات العمومية.

I. 1-2 ماهية الخدمة العمومية المتميزة

ظهر مفهوم الخدمات العمومية المتميزة مع ظهور الإدارة العمومية الجديدة، وهو يتصف بعدد من الخصائص مثل التنوع ليتناسب مع كافة أطراف المجتمع، وزيادة الاهتمام بالقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني مع تحفيزهم على المشاركة المادية والفعلية في عملية تقديم الخدمة العمومية، وزاد الاهتمام بفكرة النتائج إلى الالتزام بالتغيير الحقيقي والملموس مع تقديم الخدمة.

أولاً : مفهوم التميز

كلمة التميز Excellence أصلها الكلمة اللاتينية Excellention من Exceller ومعناها أن تكون المتفوق أو الأول.¹ ويعرف على أنه: "الابتكار أي الإتيان بما هو مختلف عن الآخرين المنافسين أو غير المنافسين، فهو ينشئ شريحة سوقية من خلال الاستجابة المنفردة لحاجاتها عن طريق الابتكار"²

أما حسب إرشادات الهيئة الأوروبية لعام 1999، فيعرف بأنه: "تلك الممارسة المتأصلة في إدارة المنظمة وتحقيق النتائج التي تركز جميعها على مجموعة تتكون من تسعة مفاهيم جوهرية وهي التوجه بالنتائج (الإدارة بالنتائج)، التوجه بالعمل والقيادة، ثبات الهدف، الإدارة من خلال العمليات والحقائق، تطوير الأفراد، التعلم المستمر، الابتكار والتحسين، تطوير العلامة، والمسؤولية تجاه المجتمع".³

ويشير مفهوم التميز إلى بعدين محوريين هما:⁴

البعد الأول: أن غاية الإدارة الحقيقية هي السعي إلى تحقيق التميز بمعنى إنجاز نتائج غير مسبوقه تتفوق بها على كل من ينافسها، بل وتتفوق بها على نفسها بمنطق التعلم Learning.

1 Michel Périgord, Réussir la qualité total, les éditions d'organisation, France, 1987, p:130.

2 زيد منير عبوي، إدارة المؤسسات العمومية، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 20.

3 أحمد جميل، محمد سفير، التميز في الأداء ماهيته وكيفية تحقيقه في منظمات الأعمال، (الملتقى الدولي الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة ورقلة 22 و23 نوفمبر 2011) ص: 272.

4 مدحت أبو نصر، مرجع سابق، ص 76.

البعد الثاني: إن كل ما يصدر عن الإدارة من أعمال وقرارات وما تعتمد من نظم وفعاليات يجب أن يتسم بالتميز أي الجودة الفائقة الكاملة التي لا تترك مجالاً للخطأ أو الانحراف، ويهيئ الفرص الحقيقية كي يتحقق تنفيذ الأعمال تنفيذاً صحيحاً من أول مرة.

والبعدان متكاملان ويعتبران وجهين لعملة واحدة ولا يتحقق أحدهما دون تحقيق الآخر، كما أن بعدي التميز يعتمدان اعتماداً كلياً وتاماً على استثمار الرصيد المعرفي المتراكم والمتجدد باستمرار وتيسير السبل للتعلم التنظيمي حتى يتم تفعيل تلك المعرفة على أرض الواقع، وبالتالي فإن التميز لا يقصد به تميز المنتج أو الخدمة التي تقدمها فحسب، ولكنه مفهوم أكبر يتضمن كل الجوانب التنظيمية التي يجب الحفاظ عليها لكونها مصادر أساسية للتميز والتي تكمن في القيادة التنظيمية، القوى البشرية، الثقافة التنظيمية والهيكل التنظيمي.¹

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن:

- التميز لن يتحقق بالتركيز على أمر واحد والسعي إلى أدائه بصورة أفضل، بل السعي المستمر للارتقاء بالمستوى الكلي للمنظمة.

- لا يمكن بلوغ مستوى الامتياز إلا بتعاقد وتفاعل إيجابي بين عناصر نظام الامتياز.

مفهوم الأداء المتميز

يعرف **Johns Oakland** الأداء المتميز بأنه: "القدرة على توقيف وتنسيق عناصر المنظمة (مدخلاتها) وتشغيلها في تكامل وترابط (العمليات) لتحقيق أعلى معدلات الفاعلية، والوصول بذلك إلى مستوى المخرجات الذي يحقق رغبات ومنافع وتوقعات أصحاب المصلحة المرتبطين".²

في ظل التحولات الأساسية في مفاهيم الإدارة العمومية، وتعاظم الدور الذي يؤديه المستفيدون من الخدمات في تحديد المعايير الخاصة بتصميمها وأساليب تقديمها، ولضمان بقاءها واستمرارية نشاطها بات من الضروري أن تسعى المنظمات الحكومية لتطوير وتحسين أدائها في مختلف المجالات بما يضمن تحقيق خدمات عمومية متميزة تتم وفقاً للمعايير الدولية.

إن تحسين الخدمات العمومية تعتمد على عدد من العناصر منها ما يتصل بالخدمة ذاتها مثل العرض والجودة والوقت والتنوع... الخ، وعناصر تتصل بمقدم الخدمة مثل قدرته على استخدام النظم الحديثة والمبتكرة وخضوعه للمساءلة وقدرته على التوازن بين المرونة والثبات وبين الاستقلالية والمساءلة، والتركيز على متلقي الخدمة من خلال وضع آليات تُشركه في مراحل ما قبل تقديم الخدمة وما بعدها. تشجيع مقدمي الخدمة لتقديم ما يحتاجه المواطنين مما يتطلب التركيز على المستهلك واستخدام النظم الحديثة، ومنها وضع أولويات لحاجات المواطنين لتكون أساساً لدورة حياة الخدمة

1 عادل زايد، الأداء التنظيمي المتميز الطريق إلى منظمة المستقبل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003، ص: 11.

2 محمد بشير غوالي، أحمد علماوي، إدارة الجودة الشاملة مدخل فعال لتحقيق الأداء المتميز في المؤسسة الاقتصادية، (الملحق الدولي

الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة ورقلة 22 و 23 نوفمبر 2011). ص: 607.

كذلك إشراك المستهلك وتقديم خيارات أكثر وتحسين القدرة على الوصول إلى المعلومات، وعلى الصعيد الآخر قياس وتقييم المخرجات لتحقيق رضاء المواطنين ولمتابعة من أجل التحسن المستمر في جودة الخدمة.

ثانياً: الأركان الأساسية لتحقيق خدمة عمومية متميزة

يمكن تحديد المتطلبات اللازمة لتحقيق خدمة عمومية متميزة في:

أ-إعادة صياغة مهمة المنظمات العمومية الخدمية.

ب-تكوين منظمات قابلة للتعلم.

ج-تنمية القيادة.

د-تدعيم ثقافة التجديد والابتكار.

هـ-تنمية رأس المال الفكري.

أ-إعادة صياغة مهمة المنظمات العمومية الخدمية: إن المنظمات العمومية الخدمية في العديد من الدول النامية تعاني من عدة مشاكل تمثل عائقاً أمام تطورها، وتواجهها تحديات داخلية وخارجية، فإنه بات من الضروري إجراء إصلاحات إدارية تهدف الى تنظيم الجهاز الإداري للدولة، وإجراء تغييرات جوهرية وأساسية في بنيته لحل مشكلاته ورفع كفاءته على أسس علمية ليكون قادراً على تقديم خدمات عمومية متميزة تفي بسد الاحتياجات اللازمة للمجتمع على أفضل وجه وبأقل تكلفة وفي أقصر وقت.¹ إن التحدي الحقيقي لهذه المنظمات هو كيف يمكن إعادة صياغة المهمة الأساسية لتعكس الواقع

العلمي، وبصفة عمومية يجب أن تعكس مهمات المنظمات العمومية الخدمية كل أو بعض ما يلي:²

-التأكيد على أهمية المستهلك؛

-تدعيم قيم التميز التنظيمي؛

-التأكيد على أهمية العنصر البشري في تحقيق مهمة المنظمة؛

-تعريف دقيق للخدمة والأسواق المستهدفة.

ب-تكوين منظمات قابلة للتعلم: يتطلب تحقيق التميز بذل العديد من الجهود الرامية إلى تدعيم مفهوم المنظمات القابلة للتعلم، وحقيقة الأمر أن هذا المفهوم ما هو إلا تعبير عن مدى قابلية المنظمات العمومية للتعلم.

إن السبب وراء إخفاق العديد من برامج تطوير المنظمات العمومية الخدمية هو عدم قدرة تلك المنظمات على إدراك المعنى الحقيقي لعملية التعلم، فالمنظمة لا تتقدم فعلاً إلا إذا تعلمت شيئاً جديداً،

1 مولاي لخضر عبد الرزاق، الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية، (الملتقى الدولي الأول حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2005)، ص: 251.

2 عادل محمد زايد، تميز الأداء التنظيمي، (المؤتمر الدولي السادس، إدارة التقدم في الوطن العربي، القاهرة، مارس 2004) ص: 05.

ويتحقق التعلم عندما تكون المنظمة قادرة على خلق واكتساب ونقل المعرفة وتعديل ممارستها بما يتفق مع تلك المعارف الجديدة المكتسبة.¹

ج- القيادة: إن أكثر قادة ومدراء المنظمات الحكومية أو الخاصة نجاحا هم أولئك الذين يضعون على عاتقهم مسؤولية بناء ثقافة تنهض بواقع عملية إدارة وقياس الأداء، ومن أجل إحداث ذلك لابد لهؤلاء القادة من تخصيص الوقت والموارد الكافية للارتقاء بالمستوى المطلوب ضمن هذا المجال، غير أنه مع ذلك من المحتمل وجود بعض قادة المنظمات ممن يسعون سعيا كبيرا نحو بناء ثقافة تركز على الأداء دون أن يلاحظوا واقع الارتباط بين إدارة وقياس الأداء من جهة وتحقيق الأولويات الاستراتيجية من جهة أخرى.

ومع ازدياد التأكيد أكثر فأكثر على إدارة الأداء مع المفترض على هؤلاء المدراء أن يغيروا من نظرتهم وأن يكتفوا ثقافتهم من أجل التوجه بمنظمات الخدمات العمومية نحو مرتكز خدمة عمومية متميزة.²

د- التجديد والابتكار: التجديد هو القلب النابض للمنظمة المعاصرة، وهو محرك نظام التحسين، الذي يتوخى منه تحقيق التميز، ذلك أن التجديد هو النشاط الذي يهدف إلى التحول من وضع ما إلى وضع أحسن، ولا يكفي ترقب تغيرات المحيط حتى نقوم بالتجديد، بل ينبغي استباقها من خلال تطوير ملكة التنبؤ لدى الإدارة وهو ما يعني عرض قبول التجديد على المحيط، وهي سمة المنظمات المتميزة، فهذه الأخيرة تخصص مبالغ هامة للدراسات الاستشرافية، أما المنظمات التي تكتفي بالتكيف وإن كان ذلك أيضا يقتضي التجديد، فإنها تبقى تحت ظل استراتيجيات التبعية.³

ولتشجيع التجديد والابتكار داخل المنظمات العمومية الخدمية يقترح الدكتور علي محمد عبد الوهاب خمسة خطوات لتنمية القدرات الابداعية لدى العاملين وهي:⁴

- 1- التهيئة المناسبة لبروز الأفكار الجديدة، من خلال إتاحة الفرصة للعاملين للتعبير عن آرائهم ومقترحاتهم؛
- 2- أن يكون المديرين والمشرفون قدوة للعاملين في التفكير المتجدد، وأن يبتعدوا عن التفكير بالطريقة التقليدية، أو يجعلوا الأنظمة واللوائح حجرة عثرة ترفض تقبل وتطبيق الجديد من الأفكار؛
- 3- تشجيع التنافس بين العاملين، وإعطاء الأفراد المبدعين مكافآت مجزية؛

1 المرجع الأخير، ص: 05.

2 وائل محمد صبحي إدريس، طاهر محسن منصور الغالبي، توجيه الأداء الاستراتيجي- الرصف والمحاذة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص: 162.

3 رحيم حسين، خمسة أعمال للتميز في عالم متغير، (الملتقى الدولي الأول حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة ورقلة، 2005)، ص: 253.

4 محمد زويد العتيبي، الطريق إلى الابداع والتميز الإداري، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص: 18.

- 4- تدريب العاملين على استخدام الأساليب الإدارية الحديثة في حل ومعالجة المشكلات كاستخدام العصف الذهني، أو أداة دلفي؛
- 5- تطبيق نظام متقن ومحدد للحوافز لأصحاب الأفكار الجيدة، على أن تتناسب المكافأة مع الفكرة وفائدتها وعائدها.

هـ- تنمية رأس المال الفكري: الإدارة بالمعارف التي استوجبتها الاقتصاد الجديد، تفرض باستمرار على إدارة المنظمة تجديد معارفها في مجال التسيير، ومعارف عمالها وفنييها في مجال العمليات. ومن هذا المنطلق فإن امتلاك المنظمة لمصادر المعرفة سوف يكون سبيلها الأول لامتلاك القوة (قوة المعرفة)، ومن ذلك يمكن القول أن المنظمات العمومية الخدمية خلال الفترة القادمة لن تحرز تقدماً علمياً ملموساً في ضوء ما تمتلكه من موارد مادية فقط، ولكن في ضوء « ما تعرف » أيضاً، وبمعنى آخر فإن هذه المنظمات يجب أن تستعد لمواجهة تحديات عصر المعرفة.¹

ثالثاً: نماذج التميز في الخدمات العمومية

في ظل تزايد حدة المنافسة وتطور احتياجات ورغبات العملاء، إضافة إلى ظهور العديد من الأزمات التي تؤثر على استقرار وبقاء المؤسسات، مما يتطلب منها بناء القدرات المؤسسية التي تفرز المزايا التنافسية، تأتي نماذج التميز المؤسسي لترسي لنا قواعد ومحاوِر ومطلوبات بناء القدرات المؤسسية بما يمكن المؤسسات من البقاء والنمو في بيئة الأعمال.

1- النموذج الأوروبي لإدارة التميز: يعتبر هذا النموذج من أبرز نماذج "إدارة التميز" الشائع استخدامها في العالم المعاصر. ويقوم النموذج على قاعدة أساسية من فكر الجودة الشاملة حيث نبع من فعاليات الاتحاد الأوروبي لإدارة الجودة الذي أنشأ في العام 1988. ويرتبط مع الجائزة الأوروبية للجودة التي يديرها الاتحاد ذاته.

وتتلور فلسفة النموذج الأوروبي في أن التميز في الأداء، خدمة العملاء، تحقيق المنافع لأصحاب المصلحة من العاملين وغيرهم والمجتمع بأسره إنما يتحقق من خلال القيادة التي تقوم بصياغة وتوجيه السياسات والاستراتيجيات والموارد البشرية وتستثمر العلاقات وتدير العمليات المختلفة بالمنظمة.²

1 عادل محمد زايد، مرجع سابق، ص: 14.

2 وليد بن محمد شعبان، نبذة عن النموذج الأوروبي للتميز، الجمعية السعودية للجودة، على الموقع

<http://www.ssq.org.sa/index.php/2014-01-07-04-23-47/item/530-efqm-excellence-model> تم الزيارة يوم 10 نوفمبر

و التميز وفق النموذج الأوروبي هو الممارسة الباهرة في إدارة المنظمة وتحقيق النتائج، ومن ثم تستطيع المنظمة الوصول إلى مرتبة "إدارة التميز" إن هي التزمت أفكار وأنماط الإدارة القائمة على الأسس التالية:¹

1- التركيز على النتائج المستهدفة لجماعات أصحاب المصالح المختلفين ذوي العلاقة بالمنظمة وفيهم العاملين، العملاء، الموردين، والمجتمع في مجموعه، فضلا عن أصحاب رأس المال. إن "إدارة التميز" تلتزم بتحقيق منافع متوازنة لمختلف أصحاب المصلحة وهذا هو في الأساس المعيار الأهم في الحكم على تميز الإدارة من عدمه؛

2- التركيز على العملاء، حيث العميل هو في النهاية الحكم الأخير على تميز الإدارة بحسب ما يحصل عليه من خدمات ومنافع وشروط الحصول عليها بالمقارنة بتوقعاته وتفضيلاته من ناحية وما يمكنه الحصول عليه من المنافسين من ناحية أخرى. ويجب على "إدارة التميز" تنمية التعامل مع العملاء والاحتفاظ بولائهم للمنظمة ومنتجاتها وتحسين مركزها التنافسي في السوق من خلال التركيز على خدمة العملاء؛

3- القيادة الفعالة والأهداف الواضحة من أهم محددات الأداء التنظيمي، وبحسب فعالية القادة وأنماط سلوكهم تتحقق الظروف المناسبة لتميز أداء عناصر المنظمة المختلفة؛

4- إدارة العمليات والإدارة بالمعلومات حيث تكون المنظمة أعلى كفاءة إذا تم تشكيل أنشطتها في شكل عمليات مترابطة Inter-related تجري إدارتها وتوجيهها إلى غايتها المخططة وفق معلومات صحيحة ومتجددة؛

5- تنمية وتمكين الأفراد العاملين بالمنظمة حتى تنطلق طاقاتهم الإبداعية وقدراتهم الفكرية وخبراتهم ومعارفهم فيما يعود على المنظمة بأفضل النتائج. إن البشر هم أمن ما تملكه المنظمات، وعقول البشر وأفكارهم هم رؤوس الأموال الحقيقية للمنظمات الواعية، ومن ثم تتحقق فرص "إدارة التميز" إذا نجحت الإدارة في خلق بيئة تنظيمية محابية لاستقطاب مشاركة العاملين وتنمية قيم ومفاهيم مشتركة بينهم قائمة على الثقة وتكامل الأهداف؛

6- التعلم المستمر والابتكار والتجديد شرط مهم لتحقيق "إدارة التميز" حيث يتم استثمار خبرات المنظمة ومعارف العاملين فيها ونتائج العلم ومستحدثات التقنية في تطوير العمليات وتجديد المنتجات والخدمات وتفادي الأخطاء ومنع تكرارها والارتفاع إلى مستويات متعالية باستمرار من الانتاجية والفعالية؛

7- تنمية علاقات الشراكة حيث تتوفر للمنظمة فرص أفضل للعمل بكفاءة حين تستثمر علاقات التعاون والتكامل مع جميع شركاء العمل. ويقصد بشركاء العمل كل من تتعامل معهم المنظمة

1 أبو عبد العزيز، إدارة التميز، منتدى إدارة الموارد البشرية، على الموقع <http://www.hrdiscussion.com/hr17506.html> تم

الزيارة يوم 10 نوفمبر 2014 على الساعة 10.00

وتحصل منهم على منافع ويقدمون لها الخدمات. إن هذه العلاقات البناءة يجب أن تقوم على مبدأ تبادل المصالح، وأن تكون كل الأطراف رابحة؛
8- إدراك المسؤولية الاجتماعية للمنظمة واحترام قواعد ونظم المجتمع من شروط نجاحها في المدى الطويل.

ويرتب النموذج معايير "إدارة التميز" في مجموعتين هما مجموعة "الممكنات" ومجموعة "النتائج"، حيث تمثل مجموعة "الممكنات" العوامل التي تمكن المنظمة من تحقيق النتائج أي الموارد والوسائل والآليات التي تتحقق من خلالها "النتائج". وقد حدد النموذج قيمة لكل عنصر تعكس أهميته النسبية في تحقيق التميز مع إمكانية تعديل تلك القيم بحسب ظروف كل منظمة وطبيعة عملياتها. ويبين الجدول التالي الأهمية النسبية لكل من العناصر التسعة المؤدية للتميز كما حددها النموذج.

الجدول رقم (1-1) النموذج الأوروبي للتميز

النتائج	الممكنات
نتائج الناس 9%	القيادة 10%
نتائج العملاء 20 %	الناس 9 %
نتائج المجتمع 6 %	السياسة والإستراتيجية 8%
	العلاقات والموارد 9%
نتائج الأداء الرئيسية 15%	العمليات 14%
المجموع 50%	المجموع 50%

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على، أبو عبد العزيز، إدارة التميز، منتدى إدارة الموارد البشرية، الموقع <http://www.hrdiscussion.com/hr17506.html> تم الزيارة يوم 10 نوفمبر 2014 على الساعة 10.00

ويقدم النموذج الأوروبي منهجية واضحة تساعد الإدارة في تحقيق إدارة التميز يطلق عليها **RADAR** وهي الحروف الأولى من كلمات Results, Approach, Deployment, Assessment, Review وتتم المنهجية في شكل دورة تبدأ بتحديد النتائج المطلوبة [مجموعة عناصر النتائج حسب النموذج]، ثم اتخاذ أسلوب محدد لتحقيق النتائج من خلال وضع السياسات والاستراتيجيات وتخطيط العمليات وحشد الموارد والعلاقات [أي استثمار الممكنات حسب النموذج]، تفعيل هذه الممكنات ووضعها موضع الحركة والتشغيل وإطلاق طاقاتها، وتجري عمليات متابعة وتقويم الأداء والكشف عن الانحرافات أو البعد عن النتائج المستهدفة، ومن ثم تتخذ الإجراءات لتصحيحها وتحسين الأداء [أي تتم عملية التعلم والابتكار وفق المجموعة الثالثة من عناصر النموذج].¹

1 أحمد جميل، محمد سفير، مرجع سابق، ص:273.

2- نموذج جائزة Baldrige: يتشابه النموذج الأمريكي لجائزة Baldrige للجودة مع نظيره الأوروبي في المنطق العام والمدخل والعناصر الأساسية للتقويم. ويحظى هذا النموذج باحترام كبير في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يقوم الرئيس الأمريكي بتقديم الجائزة سنويا للمنظمة التي تفوز بها بعد عملية تقويم تفصيلية. وحسب النظام المعلن للجائزة، فإن الهدف من النموذج هو ترويج وتدعيم المفاهيم المتصلة بعناصر ومكونات تميز الأداء في المنظمات وتنمية قدراتها التنافسية، ونقل تجارب وخبرات المنظمات التي تنجح في تحقيق مستويات التميز إلى غيرها من المنظمات الساعية إلى تحسين الأداء والوصول إلى مراتب أعلى في طريق التميز.

ويمثل النموذج الأمريكي أداة مهمة تستفيد بها المنظمات في إجراء عمليات التقويم الذاتي بالاستناد إلى مجموعة المعايير والأدوات ونظم القياس التي يحتويها النموذج، كما أنه يتميز بوجود ثلاث مجموعات من المعايير تتعلق واحدة منها بتقويم نشاط منظمات الأعمال والثانية تخاطب المنظمات التعليمية والثالثة تناسب المنظمات العاملة في المجال الصحي.¹

المفاهيم والقيم المحورية

يستند النموذج الأمريكي إلى مجموعة مفاهيم رئيسية تعبر عن قيم التميز والفعالية وتتبع بالدرجة الأولى من فكر "إدارة الجودة الشاملة"، وهي كما يلي:²

- ✓ الاهتمام بالجودة انطلاقاً من رغبات العملاء؛
- ✓ أهمية وحيوية القيادة كعنصر مؤثر في تحقيق تميز الأداء؛
- ✓ ضرورة التعلم التنظيمي والتطوير المستمر لعناصر ومقومات الأداء؛
- ✓ تقدير الأهمية الكبرى للعنصر البشري الفعال وما يمثله من قدرات فكرية ومهارات تعتبر الأساس في تحريك طاقات المنظمة وتحقيق أهدافها؛
- ✓ أهمية الاستجابة السريعة لاحتياجات العملاء والتحول في الأوضاع المحيطة بالمنظمة؛
- ✓ التركيز على أهمية تصميم الجودة في مجالات النشاط المختلفة بما يحقق منع الأخطاء؛
- ✓ تعميق التوجه الاستراتيجي ووضوح رسالة المنظمة ورؤيتها المستقبلية واتخاذها أساساً في تخطيط العمليات؛
- ✓ تنمية أساليب الإدارة المستندة إلى المعلومات والحقائق، وتنمية نظم المعلومات ودعم اتخاذ القرارات؛

1 عوض خلف العنزي، إدارة جودة الخدمات العمومية، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص: 53.

2 هناء محمود القيسي، فلسفة إدارة الجودة في التربية والتعليم العالي- الأساليب والمقارنات، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2011،

✓ أهمية العناية بتنمية علاقات المنظمة مع مختلف الأطراف الخارجية المتعاملة معها، وكذا العاملين بها، والسعي لاستثمار تلك العلاقات والتحالفات فيما يحقق لها أهدافها ويجنبها عثرات ومشكلات قد يتسبب فيها بعض تلك الأطراف حال تباعد المنظمة عنهم وانعزالها عن التفاعل الايجابي معهم؛

✓ إدراك أهمية الدور الاجتماعي للمنظمة ومسؤوليتها نحو المجتمع الذي تتواجد فيه، وضرورة أن تقدم له خدمات وتساهم في حل مشكلاته بما يعبر عن تقديرها لما يوفره لها من مساندة وفرص للنشاط والنمو.

3- النموذج الياباني لإدارة التميز "نموذج Deming": ارتبط اسم ويليام ديمينج W. Edwards Deming

بحركة الجودة في اليابان منذ الأربعينيات من القرن الماضي، وتقوم مؤسسة ديمينج بمنح جائزة باسمه للأفراد الذين يحققون انجازات مهمة في مجال رقابة الجودة. ويلاحظ في هذا الصدد ما يلي:¹

◀ كانت الجائزة تقدم في السابق لليابانيين فقط، ثم بدأت شركات غير يابانية تبدي اهتماما بالجائزة وتتقدم للفوز بها، وقد حصلت شركات أمريكية على هذه الجائزة منها مثل شركة Lucent Technologies .

◀ تقوم الجائزة على أساس نموذج يرتكز فقط على العمليات المؤدية إلى الجودة الشاملة دون النظر إلى النتائج المترتبة عليها.

◀ تتعدد الجوائز حسب الفئات التالية:

- جائزة ديمينج للأفراد.
- جائزة ديمينج للتطبيق.
- جائزة الرقابة على الجودة للمصانع.
- قلادة ديمينج.

◀ تتحدد المعايير التي يتم قياس المنظمات على أساسها لنيل الجائزة فيما يلي:

- ❖ السياسات: ويشمل هذا المعيار الأمور المتصلة بشرح السياسات التي تتبعها المنظمة، والعمليات المستخدمة في وضعها، ومدى وجود أهداف طويلة وقصيرة المدى، وقضايا القيادة.
- ❖ التنظيم والتنمية: ويتعرض هذا المعيار للتنظيم العام للمنظمة وأسس توزيع السلطة، مدى استخدام فرق العمل، الهيكل التنظيمي وتوزيع الاختصاصات بين التقسيمات التنظيمية المختلفة، وطبيعة العلاقات مع الأطراف الخارجية.
- ❖ المعلومات: ويتناول هذا المعيار مدى استخدام المعلومات في المنظمة، وطرق استقبال وتداول المعلومات من مصادرها الخارجية والداخلية، طرق تنظيم المعلومات وتحديثها.

1 راند حسين الحجار، "تقييم الأداء الجامعي من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية لجامعة الأقصى في ضوء مفهوم إدارة الجودة الشاملة"، مجلة جامعة الأقصى -سلسلة العلوم الإنسانية، غزة، المجلد الثامن، 2004، ص: 204.

- ❖ التحليل: يشير هذا المعيار إلى أسلوب تحليل المشكلات التي تواجه الجودة في المنظمة، وأسس ترتيب المشكلات من حيث أولوية التعامل معها، والخطط التي تضعها المنظمة لعلاجها ومدى الاعتماد على التقنية والمعلومات في هذا المجال.
- ❖ التخطيط للمستقبل: يتناول هذا المعيار ما تقوم به المنظمة من خطط لتحسين الجودة في المستقبل، مع بيان الموفق الحالي للجودة والأهداف المرجوة التي تسعى الخطط لتحقيقها، ومدى الالتزام بتنفيذ تلك الخطط.
- ❖ التعليم والتدريب: يتعلق هذا المعيار بتوضيح أنشطة التدريب الموجهة للعاملين ذوي العلاقة بالجودة، والخطط المستقبلية للتدريب والتعليم في مسائل الجودة.
- ❖ تأكيد الجودة: ويتصل هذا المعيار بتفاصيل عملية تأكيد الجودة بدءاً من تصميم السلعة، التفتيش أثناء الإنتاج، أنشطة المناولة والتسهيلات المادية في مكان العمل، معايير إرضاء العملاء، والأمور المتصلة بالبيئة والمحافظة عليها.
- ❖ تأثيرات الجودة: يعرض هذا المعيار النتائج التي تحققت للمنظمة نتيجة أعمال نظم الجودة، سواء كانت نتائج ملموسة أو غير ملموسة، وكيف أثرت تلك النتائج على أعمال المنظمة.
- ❖ الترميز [التقييس]: يتناول هذا العنصر المعايير المستخدمة في نظم الجودة وكيفية تطبيقها وأساليب تحديثها.
- ❖ الرقابة: يعرض هذا العنصر الأساليب المختلفة التي تتبعها المنظمة للتأكد من جودة المنتجات والخدمات التي تقدمها لعملائها.

رابعاً: أهداف التميز في الخدمات العمومية

يمكن إبراز أهداف وفوائد التميز في أداء منظمات الخدمات العمومية في¹:

- 1- إيجاد ثقافة تركز بقوة على العملاء وتحسين الثقة؛
- 2- تحسين المشاركة والمسؤولية وكذا معنويات وإرضاء العاملين؛
- 3- تعلم اتخاذ القرارات استناداً إلى الحقائق وترتيب وتحليل المشاكل والسيطرة عليها؛
- 4- زيادة الكفاءة وتحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة؛
- 5- تقليل الوقت اللازم لإنجاز المهمات للعميل: فالإجراءات التي وضعت من قبل المنظمة لإنجاز الخدمات للعميل ركزت على تحقيق الأهداف ومراقبتها وبالتالي جاءت الإجراءات طويلة وجامدة في كثير من الأحيان؛
- 6- تحقيق الجودة وذلك بتطوير الخدمات حسب رغبة العملاء؛

1 - أحمد جميل، محمد سفير، مرجع سابق، ص 272.

- محمد الغوالي، أحمد علماي، مرجع سابق، ص: 607.

- 7- خلق بيئة تدعم وتحافظ على التطوير المستمر؛
- 8- متابعة وتطوير أدوات قياس أداء العمليات؛
- 9- مواكبة حركة التحسين والتطوير في أساليب تقديم الخدمات والارتقاء إلى المستويات العالمية المتعارف عليها.

I.2-2 الاتجاهات الحديثة لتطوير خدمات عمومية متميزة

يمكن استعراض أبرز أساليب إدارة الأداء الحديثة، التي يمكن أن تساعد في تحقيق التميز في منظمات الخدمات العمومية.

أولاً: مدخل تمكين العاملين

يمكن إرجاع جذور نظرية تمكين العاملين إلى أفكار مدرسة العلاقات الإنسانية التي برزت إلى الوجود بوصفها رد فعل لإهمال الجانب الإنساني في معاملات العمل التي تبنتها مدرسة الإدارة العلمية التي قادها المهندس الصناعي فريدريك تايلور في الولايات المتحدة الأمريكية، في نهاية القرن التاسع عشر الميلادي وبدايات القرن العشرين. أي أن نظرية تمكين العاملين عن طريق تفويض المزيد من السلطة التنفيذية لهم وإشراكهم في صنع قرارات العمل إنما هي مرحلة متقدمة من أفكار المدرسة الإنسانية فيما عرف بمشاركة العاملين في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي.

ويعرف بعض علماء الإدارة التمكين بأنه: "تفويض أو منح أو إعطاء السلطة القانونية لشخص ما" كما يعرفه البعض الآخر بأنه: "إجراء يؤدي إلى توطيد إيمان الشخص بقدراته الذاتية"، وبأنه: "شعور والتزام وظيفي لصيق ناتج عن إحساس الموظف بالقدرة على اتخاذ القرارات، وتحمل المسؤولية، وأن أداءه يقاس بالنتائج، وأنه ينظر إليه على أنه شخص مفكر ويسهم في الأداء وتطويره وليس مجرد زوج من الأيدي العاملة تنفذ ما تؤمر به"¹.

واضح من التعريفات أن فكرة تمكين العاملين أو إشراكهم في إدارة المنظمة وصنع قراراتها تصب في اتجاه زرع الثقة بنفس الموظف، وإشعاره بأنه عامل مهم في تحقيق أهداف المنظمة ونموها، وأن العاملين على اختلاف مواقعهم إنما هم شركاء لهم قيمة وأهمية كبيرة في رسم رسالة المنظمة وفي تحقيقها.

وتشير نتائج البحوث إلى أهمية فكرة تمكين العاملين في دعم كفاءة وفاعلية الأداء والإنتاجية في منظمات العمومية والخاصة، فقد وجد أن هناك علاقة موجبة قوية بين التمكين لبناء الثقة بنفس العاملين في المنظمات وبين الرضا الوظيفي وجودة القرارات والانتماء للمنظمة، ووضوح دور المسؤولية الوظيفية، ووضوح دور الأداء الإنتاجي وتصميم الوظائف، ووسائل الرقابة، والعلاقات بين

1 مولاي لخضر عبد الرزاق، مرجع سابق، ص:252.

الوحدات الإدارية والإبداع. كما وجد أن هناك علاقة وثيقة موجبة بين بناء الثقة وبين مستوى الاتصال في المنظمة. ووجد أن تدني فاعلية المنظمة له علاقة بضعف التمكين الذي يولد ضعف الثقة بين العاملين والإدارة. مثل هذه النتائج تزيد الحاجة إلى زيادة استثمار نظرية تمكين العاملين في أجهزة الدولة في المستقبل، بغية تحسين الانتاجية والأداء في القطاع العام ودعم مستقبل الاقتصاد الوطني.¹

ثانياً: مدخل إعادة الهندسة

يركز أسلوب إعادة الهندسة على التغيير الجذري في عمليات المنظمة من أجل تطوير الانتاجية في كمها وكيفية ومناولتها بهدف إرضاء العملاء. ويعود ظهور أسلوب إعادة الهندسة إلى عام 1990 م على يد مايكل هامر الذي يعرف إعادة الهندسة بقوله: "عندما يطلب منا تقديم موجز لمصطلح (هندرة نظم العمل) أو (الهندرة)، فإننا نجيب بأنها: البدء من جديد، أي البدء من نقطة الصفر، وليس إصلاح وترميم الوضع القائم، أو اجراء تغييرات تجميلية تترك البنى الحساسة كما كانت عليه. كما لا يعني ترقيع ثقب النظم السارية لكي تعمل بصورة أفضل، وإنما يعني التخلي التام عن إجراءات العمل القديمة الراسخة والتفكير بصورة جديدة ومختلفة في كيفية تصنيع المنتجات أو تقديم الخدمات لتحقيق رغبات العملاء". ويمكن تعاريفها بأنها: "وسيلة إدارية منهجية تقوم على إعادة البناء التنظيمي من جذوره وتعتمد على إعادة هيكلة وتصميم العمليات الأساسية بهدف تحقيق تطوير جوهري وطموح في أداء المنظمات يكفل سرعة الأداء وتخفيض التكلفة وجودة المنتج".²

إن أدبيات تطبيق أسلوب إعادة الهندسة تشير إلى عدة نتائج إيجابية من أبرزها: أن هذا الأسلوب وإن كان قد نشأ وترعرع في أحضان القطاع الخاص، إلا أنه قابل للتطبيق في منظمات القطاع العام حيث يعود بالنفع عليها وعلى أفراد المجتمع بشكل عام، وتتمثل هذه الفوائد في تقديم خدمات عمومية ذات مواصفات عالية وترشيد الانفاق العام وتحقيق رضا المواطنين.

وأنه يعاب على أسلوب إعادة الهندسة أنه لا يقيم وزناً للإنسان العامل في المنظمة بسبب تركيزه على النتائج أي أن الغاية فيه تبرر الوسيلة، كما تشير الأدبيات إلى أن التعقيدات والأوضاع غير المرنة في منظمات القطاع العام مثل عدم توافر الاعتمادات الكافية وضعف القدرة على تحفيز العاملين وتعدد أنواع الرقابة المالية والقانونية والإدارية إلى جانب عدم وضوح الأهداف، كلها تضعف مفعول إعادة الهندسة في منظمات الخدمات العمومية. وبغض النظر عما ذكر من مصاعب تطبيق إعادة الهندسة في منظمات الخدمات العمومية لأسباب هي من طبيعة الجهاز العام، تجعلنا نحذ محاولات تطويع جميع أساليب التغيير، ومنها أسلوب إعادة الهندسة لخدمة تطوير الأداء والإنتاجية في القطاع العام، بهدف زيادة كفاءة وفاعلية الاقتصاد الوطني.³

1 أيمن عودة المعاني، الإدارة العمومية الحديثة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010 ص-ص 141-142.

2 بوحنية قوي، "إعادة هندسة الأداء الجامعي: مقاربة معاصرة"، مجلة الباحث، العدد 5، جامعة ورقلة، 2007، ص: 137.

3 موسى اللوزي، مرجع سابق، ص 275

ثالثاً: مدخل الهندسة القيمة

يقوم هذا الأسلوب في تطوير الأداء والإنتاجية على فكرة الجمع بين تحقيق الإنتاجية المستهدفة، سواء كانت من خلال إقامة المشروعات أو تقديم السلع والخدمات، وبين تحقيق وفورات في التكاليف دون المساس بالجودة والوظائف الأساسية التي يتوقعها المستفيدون والمنتجون. هذا الأسلوب نشأ وترعرع في القطاع الخاص الأمريكي في الميدان الصناعي إبان الحرب العالمية الثانية كنتيجة للحاجة إلى متطلبات الحرب من الأسلحة والذخائر والمنتجات الأخرى. وتقنية الهندسة القيمة كانت تدعى تحليل القيمة، ولكن في عام (1954) استخدم سلاح البحرية الأمريكية اسم الهندسة القيمة ومنذ ذلك الوقت وهذه هي التسمية الشائعة".

وفي مطلع السبعينيات انتقل أسلوب الهندسة القيمة إلى بقية أنحاء العالم. وكانت اليابان سباقة إلى تبني الفكرة والتوسع في تطبيقها، وتأسيس جمعية مهنية تعنى بالهندسة القيمة والمنتمين إليها. كما انتشرت فكرة وتقنية الهندسة القيمة في أوروبا والهند وبعض الدول العربية.¹

وتعرف الهندسة القيمة بأنها: "دراسة تحليلية ذات منهج محدد، تجرى بواسطة فريق عمل متعدد التخصصات على منتج أو مشروع أو خدمة لتحديد وتصنيف الوظائف التي يؤديها، بغرض تحقيق تلك الوظائف المطلوبة بطريقة أفضل أو تكلفة إجمالية أقل أو بهما معاً من خلال بدائل ابتكارية دون المساس بالمتطلبات الأساسية". أو أن مفهوم الهندسة القيمة هو طريقة أو دراسة تتم وفق منهج معين أو خطة عمل معينة، الهدف منها الوصول إلى وظائف المشروع، ومن ثم مطابقتها بمتطلبات المستفيد للتأكد من أن المشروع يحقق فعلاً تلك المتطلبات، ثم ابتكار بدائل ابداعية تؤدي تلك الوظائف بنفس المستوى إن لم يكن أفضل وبأقل التكاليف الإجمالية الممكنة دون التأثير على الجودة، والجودة هنا يقصد بها مستوى الأداء الذي يتطلبه المستفيد أو المالك".²

وهكذا فإن التعرف على وظائف المشروع أو المنتج من السلع والخدمات، واستشراف التطلعات المتوخاة من ذلك المشروع أو المنتج من وجهة نظر المستفيد والجهة المنتجة، وتحقيقها بطرق ابتكارية تؤدي إلى خفض التكلفة وعدم المساس بالجودة والوظائف والتطلعات المعقودة على المشروع أو المنتج إنما تمثل جوهر الهندسة القيمة. لذلك ومن أجل تطوير الأداء والإنتاجية ومن ثم دعم الاقتصاد الوطني فإن التوسع في استخدام أسلوب وتقنية الهندسة القيمة يصبح أمراً مرغوباً ومفيداً في أجهزة الدولة.³

1 غصون شنار، الهندسة القيمة، جامعة دمشق، على الموقع، www.drzidan.com الزيارة 04/12/2014، على الساعة 16.00.

2 الهندسة القيمة، www.wikipedia.com، تمت الزيارة 04 ديسمبر 2014، على الساعة 16.00.

3 مولاي لخضر عبد الرزاق، مرجع سابق، ص: 253.

رابعاً: مدخل إدارة الجودة الشاملة

ترجع أدبيات إدارة الجودة الشاملة المبادئ والأساليب التي تقوم عليها في تطوير الأداء والإنتاجية إلى روادها الأوائل مثل دمنج، آيشيكاوا، جوران، كروزبي، أوكلاندا. ويقوم أسلوب إدارة الجودة الشاملة على فلسفة الأداء المستمر والتميز للإنتاج المطور للسلع والخدمات بوفرة أعلى وتكلفة أقل مع الخلو من العيوب والشوائب" من أول مرة وفي كل مرة" وإرضاء العملاء داخل المنظمة وخارجها.

وبهذا التوجه يقول **دمنج**: "...إن ما يجعل هذا المدخل للإنتاجية ذا مصداقية عالية هو أن تحسين الجودة فيه يصاحبه زيادة الإنتاج وخفض تكاليفه، وذلك بعكس المداخل التقليدية التي يصاحب تحسين الجودة فيها خفض الانتاج وزيادة تكاليفه".¹

يقول **جيمس هارنجتون** أحد الرواد المعاصرين في إدارة الجودة الشاملة أنه من الصعب تعريف إدارة الجودة الشاملة TQM لأنه لم يسبق وضع تعريف واضح لها. ثم يورد المرتكزات الأساسية لإجراءات إدارة الجودة الشاملة نحو تطوير الأداء وتحسين الإنتاجية على أنها: "البدء من قمة الإدارة، تعليم جميع مستويات الإدارة، التعرف على متطلبات العملاء الخارجيين، منع حدوث الأخطاء، استخدام الطرق الاحصائية لحل المشكلات والتحكم بالإجراءات، تدريب الموظفين على أعمال الفريق وطرق حل المشكلات، التركيز على أن المشكلات تتبع من الإجراءات لا من الأفراد، التعامل مع عدد جيد من الممولين، استخدام مقاييس للجودة والتعامل مع العملاء، الاهتمام بالعملاء الداخليين والخارجيين، استخدام فرق العمل من كل المستويات لحل المشكلات واتخاذ القرارات.

يعرفها **Jablonski** بأنها: "شكل تعاوني لأداء الأعمال بتحريك المواهب والقدرات لكل من العاملين والإدارة لتحسين الانتاجية والجودة بشكل مستمر مستخدمة فرق العمل من خلال المقومات الأساسية الثلاثة لنجاحها في المنظمة وهي الاشتراك في الإدارة، التحسين المستمر للعمليات، استخدام فرق العمل".²

إن المتتبع لمحاولات تطبيق تقنية إدارة الجودة الشاملة في المنظمات العمومية يلمس شيئاً من ردود الفعل المتباينة حول النتائج التي يفرزها تطبيق هذه التقنية. ففي تقرير منشور حول نتائج ورشة عمل تم فيها تقديم ومناقشة مجموعة من أوراق العمل والبحوث في المؤتمر الدولي الثالث والعشرين للعلوم الإدارية في عام (1995) يورد التقرير ما يلي:

" أن المتحمسين لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في منظمات القطاع العام يرون أنها: تستطيع تحسين الإنتاجية العمومية في كمها ونوعيتها وإجراءاتها، تؤدي إلى رفع معنويات الموظفين وتقود إلى تحسين

1 مدحت أبونصر، مرجع سابق، ص 58

2 أحمد بن عشاوي، إدارة الجودة الشاملة (TQM) في المؤسسات الخدمية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، الجزائر، العدد 04، 2006، ص-ص:1-

نوعية القرارات في المنظمة العمومية، تركز نظرة إيجابية في المنظمة تجاه عملائها. أما غير المتحمسين لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في منظمات القطاع العام يرون أنها مصممة في الأساس للتطبيق في منظمات القطاع الخاص وليس القطاع العام، تحتوي على إجراءات طويلة ومملة والقطاع العام لديه الكثير من هذه العيوب بما لا يحتاج إلى المزيد، تتطلب التزاما وظيفيا جادا ومتواصلا بما لا يلاءم طبيعة الموظف العام وما تعود عليه، التركيزية الهرمية للبيروقراطية العمومية لا تمكنها من التكيف مع فلسفة إدارة الجودة الشاملة المبنية على المشاركة في السلطة من خلال المشاركة في صنع القرارات والاتصالات الإدارية الأفقية، وأن التنبؤ الناجح لإدارة الجودة الشاملة يقتضي التعامل مع أهداف وأغراض واضحة ومحددة مدعومة بمعايير ذات مصداقية واعتمادية لقياس الانتاجية وهو ما لا يتوفر في منظمات القطاع العام"¹

تعد جودة الخدمات عنصرا أساسيا في المنظمات العمومية، فالاستجابة السليمة والسريعة والفعالة لاحتياجات العملاء تسمح لهم بتحقيق رضاهم، وتساهم إدارة الجودة الشاملة في تحسين مستوى الجودة والقيمة التي تقدمها للعملاء.

ويعتمد التميز في الخدمات على مبادئ وفلسفة الجودة الشاملة، إذ يؤكد خبير الجودة **Arthur D-Little** وفق دراسة قام بها على عينة من المؤسسات الأمريكية أن برنامج إدارة الجودة الشاملة لها تأثير ذو دلالة على قدرتها التنافسية، فالقيم الجوهرية لإدارة الجودة الشاملة المتعلقة بمبادئ الإدارة الناجحة يمكن أن تؤدي إلى نتائج إيجابية في مستوى أدائهم ودرجة تميزهم.

ولا يتحقق التميز إلا إذا عم الالتزام بالجودة الشاملة في جميع مستويات المنظمة، إذ تعتبر أساسا للتطوير والتحسين المستمر للأداء والذي ترمي من خلاله المنظمة إلى تحقيق هدف رئيسي يتمثل في الوصول إلى رضا العميل. وأوضحت الدراسات أنه يمكن للمنظمة الخدمات العمومية أن تتميز ببعد أو أكثر من الأبعاد الأربعة التالية²:

✓ التكلفة الأقل: نتاج للتميز باقتصاديات الحجم، وهذا ما تتميز به منظمات الخدمات العمومية في القطاع الحكومي.

✓ الجودة: فالعميل عند اتخاذ قرار الشراء يرغب في البحث عن الجودة الأفضل إلى جانب السعر المناسب.

✓ الوقت: الذي أصبح بعدا أساسيا تتنافس من خلاله المنظمات، ويتم التعبير عن الوقت كبعد تنافسي من خلال ثلاثة أبعاد (التسليم السريع - التسليم في الوقت المحدد - سرعة التطوير).

1 موسى اللوزي، مرجع سابق، ص: 250.

2 بومدين يوسف، "إدارة الجودة الشاملة والأداء المتميز"، مجلة الباحث، العدد 05، الجزائر، 2007، ص ص: 27-37

✓ المرونة: ويقصد بها مدى نجاح المنظمة في تكيف نظامها الإنتاجي للتغيرات البيئية وعمليات الطلب.

ومهما يكن أمر الاختلاف في ملائمة أو عدم ملائمة منهج وتقنية إدارة الجودة الشاملة لتحسين وتطوير الأداء والإنتاجية في منظمات القطاع العام، إلا أنه من المفيد زيادة استخدام هذا المنهج، والذي من المتوقع أن يحقق نجاحا في بعض منظمات القطاع العام إن لم يكن في جميعها بشرط توفير البيئة والثقافة المطلوبة لنجاحه.

خامسا: مدخل التفوق المقارن

يقوم هذا المدخل على مقارنة المنظمة بمنظمات أخرى في ميادين معينة من أجل التعلم منها والتفوق عليها في الميدان أو الميادين محل المقارنة، عن طريق تحسين وتطوير الأداء والإنتاجية وأساليب خدمة العملاء. ويوضح جون بانك أنه "إذا استخدم أسلوب التفوق المقارن بشكل صحيح فإنه يمدنا بالحقائق المجردة التي نحتاجها لتخطيط وتنفيذ الاستراتيجيات التي تخدم متطلبات العملاء". كما يعرف التفوق المقارن أنه: "إجراء إداري مستمر يساعد المؤسسات في تقييم منافسيها وذاتها واستخدام المعلومات الناتجة عن المقارنة في تصميم خطة عملية لتحقيق التفوق في سوق العمل، والهدف هو التصميم على أن تصبح المؤسسة أفضل من الأفضل".¹

وتبنى فكرة وتقنية التفوق المقارن على ما يسمى بـ "دورة التفوق المقارن" التي تتكون من أربعة أنشطة متتالية وهي على الترتيب: تحديد وبلورة العناصر المؤثرة في النجاح. تحديد أفضل المنتجين في السوق من بين المتنافسين، رسم خطة وبرنامج لتحقيق أفضل الأهداف مقارنة بالوضع القائم في السوق بما يجعل المؤسسة تتفوق على الأفضل بين منافسيها، يلي ذلك متابعة دورة التفوق في الأداء وقياس التقدم والتأكد من أن الدورة تعيد نفسها بما يضمن استمرارية التحسين والتطوير المتفوق.

إن المنظمات التي تمارس التفوق المقارن إنما تهدف إلى تحقيق غرضين رئيسيين: أحدهما معرفة المستوى التنافسي للمنظمة مقارنة بالمنظمات المتميزة في السوق. والآخر هو التعلم واقتباس أفكار ناجحة من تلك المنظمات. كما يبين أن المنظمات التي تهدف إلى معرفة مستواها التنافسي تستعمل مقاييس مثل: متوسط سعر المنتج، معدل سرعة تسليم المنتج، تنوع خطوط الإنتاج، الخيارات المتاحة للمستهلك، مكونات المنتج، التغلغل في السوق، إرضاء العميل، جودة المنتج....²

1 مولاى لخضر عبد الرزاق، "الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية-مع الإشارة إلى بعض التجارب الدولية"، (الملتقى الدولي الأول حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2005)، ص:255.

2 عبد الرحمان نيشوري، "أساليب إدارة الأداء في المؤسسات الحكومية العالمية يجب الانفتاح عليها في سورية"، الحوار المنمذ، العدد 33/55، 2011.

سادسا: الشراكة

لقد جاءت الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني نتيجة لفشل الحكومات ومؤسساتها في تقديم منتجات وخدمات بكفاءة وفعالية، وبما يتناسب أو يستجيب لاحتياجات المواطنين ومتطلباتهم، ولما كبت ثورة المعلومات والاتصالات في المجتمعات المختلفة، كما أكدت التوجهات العالمية على أن التنمية الاقتصادية تكون أكثر سرعة واستمرار وعدالة، إذا عكست رسالة مشتركة للمجتمع ككل. ولم تقتصر على فئة بعينها، فالشراكة تساعد في إعطاء الأهمية والأولوية لاحتياجات واهتمامات المواطنين في المجتمع ككل. فلقد أدركت العديد من الدول أهمية القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية ورفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير فرص العمل... فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة، وتستطيع الدولة تقوية القطاع الخاص من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة والمستقرة لذلك القطاع.¹

وتتسم منظمات المجتمع المدني بالقدرة على تقديم الخدمات لجماعات مختلفة وبمراعاة البعد الاجتماعي والإنساني، تستطيع منظمات المجتمع المدني أن تؤدي دورها في التأثير على السياسات العمومية من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن العام وتعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع، كما تستطيع مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر أو التمويل والخبرة لأداء أفضل للخدمات العمومية.² وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في الفصول القادمة.

I.2-3 العميل أساس التميز في منظمات الخدمات العمومية

إن العملاء هم سبب وجود منظمات الخدمات العمومية، ويتوقف نجاح أي منظمة في تحقيق التميز على رضا العملاء، وهو المقياس الذي يجب أن تسترشد به لقياس مدى نجاحها في تحقيق الجودة الشاملة للجماهير، والارتقاء بمستوى الخدمة المقدمة إليهم.

أولاً: الاهتمام بالعميل

يشير كل من اوبسبورن وجالبر Obseborne and Gaelber في كتابهما إعادة اختراع الحكومة إلى أن تحقيق احتياجات العميل هو أفضل أسلوب للبقاء، وأن إدارة منظمات الخدمات العمومية يجب أن تنبذ الفكر التقليدي البيروقراطي الذي ينظر إلى العميل بأنه صاحب حاجة، وهذه الحاجة لا يمكن الحصول عليها إلا عن طريق الإدارة الحكومية، وبالتالي فلا حاجة إلى الابداع حيث لا يوجد منافس وأن الخدمة مقبولة من قبل العميل مهما كانت صورتها.

1 محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص-ص: 372-375.

2 أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 222.

وهذا ما جعل المدراء في منظمات الخدمات العمومية يتجاهلون العميل خاصة في الخدمات التي لا يمكن الحصول عليها إلا من الحكومة، كما يرى المديرون بأن رضى العملاء لن يؤثر بصورة أو بأخرى فيما تحصل عليه المنظمة، حيث أن المنظمة في القطاع الخاص يزداد العائد لديها جراء إرضاء العملاء.

إن للعميل أهمية بالغة في تحقيق الكفاءة في الأداء، ويجب السماع لصوته من خلال المتابعة والبحوث المتعلقة بقياس رضا العملاء أو الاتصال بهم أو شكاوى العملاء أو أي وسيلة أخرى.¹ من العناصر الأساسية لوضع إستراتيجية تهدف إلى تطوير وتحسين الخدمات العمومية هي الاهتمام والتركيز على المستهلك النهائي، ليس فقط من أجل ضمان وصول الخدمة بعدالة ومساواة وإنما بسعر جيد، وذلك من خلال دعم التعاون والمشاركة والاستشارة. والعنصر الثانى هو إشراك المستهلك النهائي والمستفيد من الخدمة، بمعنى تمكين مجموعات سريعة التأثير بالمشاركة فى تحديد الاحتياجات مما يساعد على تصميم الخدمة المطلوبة وطرق تقديمها، بالإضافة إلى الاهتمام بالتغذية العكسية كوسيلة للتقييم وتحديث التصميم إذا لزم الأمر. والعنصر الثالث المطلوب ادراكه أثناء وضع الإستراتيجية هو تحديد أولوية لاحتياجات الأفراد، لأن اشباع حاجات جميع الأفراد فى نفس الوقت مع قلة الإمكانيات المتاحة يعتبر أمراً مستحيلاً مما يؤدي إلى تخفيض نسبة الممنوح من الخدمات بسبب توسيع رقعة المستفيدين منها.

ثانياً: أهمية قياس رضى العملاء

تتعرض المنظمات الحكومية للكثير من الصعوبات في تحقيق رضى العملاء، ويتأثر رضاهم عن الخدمات المقدمة لهم سلباً أو إيجاباً بالخبرات السابقة والانطباع المتكون لديهم من خلال ما يسمعه كل منهم من غيره أو من وسائل الإعلام، ومن هنا فإن وجود معلومات كافية عن العملاء ومعلومات مرتدة منهم عن مدى رضاهم عن الخدمة سوف يحد من تلك الصعوبات ويقود إلى إرضاء العملاء.

ويشير جون برات John Pratt إلى أن: "ما يمكن قياسه يمكن عمله، فمع عدم قياس النتائج يصبح من الصعب تحديد النجاح من الفشل، ومن ثم لن نستطيع أن نتعلم من الخطأ ونعالجه أو أن نستفيد من النجاح ونكافئه ومن ثم لا نستطيع أن نكسب تأييد العمومية"².

ولعل من أهم دوافع قياس رضى العملاء يتمثل في الطلب المتزايد على تحسين وتطوير الخدمات في القطاع الحكومي، وكذلك ارتباط الجودة بالرضى، فالجودة تتطلب عمل الأشياء بطريقة

1 علي أحمد ثاني بن عبود، قياس الأداء الحكومي باستخدام نموذج 2008، (ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008)، ص ص: 226-227.

2 علي أحمد ثاني بن عبود، دور جوائز الجودة والتميز في قياس وتطوير الأداء في القطاع الحكومي، (المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العمومية، المملكة العربية السعودية، 2009).

صحيحة ومن أول مرة وبفعل تصاعد طلبات المستفيدين من الخدمات الحكومية ارتفع مستوى الجودة المطلوبة من قبلهم.

وللوصول إلى تحقيق التميز ورضى العملاء، ينبغي من القيادة الإدارية للمؤسسات الحكومية تحديد متطلبات المستفيدين والسعي لتحقيقها وكذلك ضمان التحسين المستمر. ويعتمد رضى العملاء على عدد كبير من العوامل المختلفة كجودة الخدمة والسعر والحاجة، ... إلخ، إلا أن أهم هذه العوامل من وجه نظر العديد من رواد الإدارة هو جودة الخدمة، ولذلك أنشأت في العديد من الدول (ومنها العربية) جوائز وطنية تمنح للمنظمات التي تحقق الجودة والتميز في تقديم الخدمة وإرضاء المتعاملين.

ويتم قياس رضى العملاء من خلال الاتصال المباشر بالعملاء، وإجراء الدراسات والزيارات الميدانية لهم لاستطلاع آرائهم، وفي هذا السياق يقترح "الحناوي" ... إلا أنه ولكي نعمق فكرة التوجه بالعمل يتطلب ذلك اتخاذ كافة الوسائل والأساليب العلمية الدقيقة لقياس رضى العميل، وإنشاء نظام معلومات العميل، والحرص على تحديد وتحليل احتياجاتهم وتوقعاتهم والتعرف عليهم والحرص على تنمية العلاقات معهم من خلال التواصل معهم، حيث يتم ترجمة ذلك إلى استراتيجيات وخطط تحقق التحسن المستمر وإرضاء العميل والاتصال بالعملاء من أجل قياس ومعرفة مستوى رضاهم يمكن أن يكون عن طريق الاتصال الشفهي أو من خلال الاتصال الكتابي، وفي الحالتين تتعدد الأساليب وتشمل على إجراء المحادثات الهاتفية مع العملاء وسؤالهم عن احتياجاتهم، وتنظيم زيارات لهم، وإجراء المقابلات معهم وإرسال استمارات استقصاء الآراء البريدية لهم، وتلقي ملاحظاتهم ومقترحاتهم، وتنظيم اللقاءات وتكوين مجالس العملاء، كل ذلك للتعرف على الأمور الأكثر قيمة لديهم ومن ثم اتخاذ الإجراءات المناسبة في ضوء ذلك.¹

ثالثاً: علاقة الخدمة العمومية المتميزة برضى العملاء

الافتراض الذي يكاد أن يصبح مقبولاً لدى معظم الباحثين في مجال الإدارة هو أن "مقابلة احتياجات العملاء تضمن رضاهم"، وأصبح رضى العملاء هدفاً رئيسياً من أهداف الجودة على اعتبار الجودة تهدف إلى الارتقاء بمستوى الخدمة تحقيقاً لرضى العملاء، وسعت المنظمات الناجحة إلى الأخذ بآراء العملاء في عملياتها وخدماتها المقدمة لهم إدراكاً منها بأهميتهم وتعميقاً للصلة بينها وبينهم، حتى أن العديد من المؤسسات أشركت العملاء معها في تصميم الخدمات وفي تطويرها وفي عمليات التقييم المستمرة لها.²

1 مروان جمعة درويش، أثر جودة الخدمات التي تقدمها البلديات في فلسطين على رضا المستفيدين، (المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الإدارة العمومية، المملكة العربية السعودية، نوفمبر، 2009).

2 لاسكل دافيد، وروي بيكوب، قمة الأداء: عالم جديد من المنشآت الناجحة، ترجمة حمد عثمان، بدون دار نشر، القاهرة، 1998، ص

وقد برز ما يسمى بمواثيق المواطنين **Citizen charters** أو مواثيق العملاء **clients charters** أو مواثيق تقديم الخدمات، وهي مبادرات تم تصميمها بهدف تحسين جودة الخدمات العمومية ومقابلة احتياجات مستخدمي الخدمات العمومية، وتحديد حقوق المواطنين، وإلزام مقدمي الخدمات بوضع معايير واضحة وإعلام الجمهور بكيفية الوفاء بتلك المعايير. فمن خلال تجربة المملكة المتحدة التي بدأت في التسعينات من القرن الماضي تبيين أن التركيز انصب على الجودة والمعايير، وقضت المعايير بأن تعمل الإدارة الحكومية على سرعة الرد على المتعاملين معها، وإتاحة الفرصة لمقابلتهم وتوفير معلومات واضحة وصريحة عن الخدمات المقدمة لهم، ومشاورتهم في تلك الخدمات وفي الجوانب المتعلقة بتوفيرها ومستوى أدائها، وتحديد إجراءات واضحة للشكاوى والتعامل معها وبذل كل جهد ممكن لتوفير الخدمات لكل شخص بما في ذلك ذوي الاحتياجات الخاصة. وقد حققت هذه الخطوة نجاحات ملموسة في مجال تقديم الخدمات في بريطانيا وفي تحسين مستواها كأثر مباشر مستمد من العلاقة المباشرة بين مقدم الخدمة والعملاء، والتأكيد على مفهوم إرضاء العميل.

وقد نظرت المواثيق السابقة للمواطن كمستهلك أو زبون يستحق مستوى رفيعاً من الخدمات، وتوجهت نحو التخلي عن النهج البيروقراطي في تقديم الخدمات في القطاع العام، وهي وإن حققت بعض النجاح فما زال المجال متسعاً لمزيد من التطوير والتحسين، إذ أن أثر البيروقراطية ما زال ملموساً في الكثير من الأجهزة الحكومية، وما زالت مشاركة المواطنين في مجال تقديم الخدمات في العديد من الأجهزة ضعيفاً.¹

1 مروان جمعة درويش، مرجع سابق.

خلاصة الفصل

بالرغم من أن مرافق الخدمات العمومية هي منظمات غير هادفة للربح، بل إن المواطن لا يتحمل تكلفة بعض تلك الخدمات، إلا أن ذلك لا يعني أنها بدون عائد اقتصادي، لأن الاستثمار في الصحة والتعليم والثقافة مثلا تعتبر تنمية للموارد البشرية على مستوى المجتمع ككلويأتي بثماره في الأجل الطويل، وهذا يتطلب الاهتمام أكثر بجودة الخدمات العمومية.

ولقد استعرض هذا الفصل مفهوم الخدمات العمومية المتميزة بغرض استخلاص الدروس التي يمكن أن يستفيد منها القطاع الحكومي. وقد بين:

- ✓ تتميز الخدمات العمومية بعدة خصائص تميزها عن باقي الخدمات.
- ✓ تهدف السياسة التسعيرية للخدمات العمومية إلى تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
- ✓ توجد عدة نماذج للتميز المؤسسي ترسي لنا قواعد ومحاور ومتطلبات بناء القدرات المؤسسية بما يمكن المؤسسات من البقاء والنمو.
- ✓ هناك عدة أساليب حديثة للحصول على خدمات عمومية متميزة، منها أسلوب الشراكة، لذا يتوجب علينا الاستفادة من هذه الأساليب وتجارب الدول في هذا المجال.

الفصل الثاني

الإدارة المحلية والخدمة المتميزة

تمهيد

لقد اقتضى التقدم العلمي وما نجم عنه من تغيير في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في عدد السكان وحاجاتهم لتنمية مجتمعاتهم، وتزايد الخدمات من حيث الكم والنوع، اقتضى كل هذا إلقاء عبء كبير على الدول فازدادت مهماتها الرامية لتحقيق أهدافها، حيث لم تعد قاصرة على تحقيق الأمن لمواطنيها وتحقيق العدالة بينهم، بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم وذلك في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتقديم خدمات عمومية متميزة وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتها.

تلك الواجبات أثقلت كاهل الحكومات مما اضطرها إلى التنازل عن جزء من مسؤولياتها لإدارات محلية منتخبة تتوب عنها بانجازها وتحت مراقبتها وإشرافها، وهكذا ازدادت أهمية الإدارات المحلية ضمن بيئتها الجغرافية في تقديم خدمات عمومية متميزة ومساعدة السكان في تحقيق متطلباتهم وحل مشاكلهم والقيام بالمشاريع الانتاجية التي تساهم في تحقيق تنمية مجتمعاتهم.

لذلك يسعى هذا الفصل إلى إلقاء الضوء على ماهية الإدارة المحلية ودورها في تقديم خدمات عمومية متميزة، وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

- 1- ما هي مقومات الإدارة المحلية؟
- 2- ما دور الذي تلعبه الإدارة المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة؟
- 3- ما هي أهمية التعاون بين الإدارات المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة؟

II. 1 مفهوم الإدارة المحلية ومقوماتها

تمارس الدولة صلاحياتها في إدارة شؤون الحكم التشريعية والتنفيذية من خلال عدة مستويات، تلاقي هذه المستويات وتكاملها يصنع نمط الحكم الجيد في الدولة، وتلعب الإدارة المحلية الدور الأهم في تنفيذ السياسات والخطط العامة للدولة، بحيث تصبح هي ناقل ومنفذ خطط التنمية في أرض الواقع، وتجعل المواطن العادي يشهد بعينه تحقق دور الدولة التنموي، كما تلعب دور الرقيب والمتابع لتنفيذ خطط الحكومة.

II. 1-1 مفهوم الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية من الفروع الرئيسية للإدارة العامة، فقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجتها لتضامن وتضافر الجهود لإشباع احتياجاتها وبذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها.

أولاً: تعريف الإدارة المحلية

يمكن تعريف الإدارة المحلية على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والوحدات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرع الأولى لرسم السياسة العامة للدولة فضلاً عن إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية بما يمكن هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانوناً.¹

كما عرفها الفقيه الفرنسي walline بأنها: "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"، وعرفها John cherke بأنها: "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي لهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية."²

وعرفت على أنها: "أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات إدارية ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها إلى مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية."³

1 عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص:253.

2 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص:18.

3 حمدي سليمان قبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص:18.

ويمكن تعريفها بأنها: "الهيئات والأجهزة الإدارية والتنفيذية أياً كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها القائمة في إطار الدولة، وفي مستوى أدنى من مستوى الحكومة المركزية في إطار الدولة الموحدة، وأدنى من مستوى حكومة إحدى الجمهوريات التي تتكون منها الدولة الفيدرالية الاتحادية".¹

وعرفت بأنها: "نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصلة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها".²

إن نظام الإدارة المحلية هو نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم لها، أي أن هذا النظام لا يزيد عن كونه جزء من الجهاز الإداري للدولة، بمعنى أنه جزء من السلطة التنفيذية، يعمل في حدود الضوابط التي يقرها قانون إنشائه الذي يصدر عن السلطة التشريعية، وبالتالي يكون لهذا الأخير حق تعديل القانون لتوسيع صلاحيات المحليات أو الحد منها، وزيادة الموارد أو تقليصها، وتمديد الاستقلال المحلي أو تقليصه، ويعني ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقوم على اللامركزية من ناحية، وخضوعها لقدر من الرقابة من ناحية أخرى.³

حيث تضطلع الهيئات اللامركزية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية التي تختص بإدارتها طبقاً للقانون، والتي تتولى جميع الخدمات لسكان الوحدة الإدارية من صحة وتعليم ومواصلات وكهرباء وماء وغيرها من الحاجات الضرورية، وتختلف درجة الإدارة اللامركزية المحلية تبعاً لمدى اتساع الاختصاصات الممنوحة لها أو ضيقها.⁴

إن نسبة الدول التي بدأت تطبق شكلاً أو آخر من أشكال الإدارة المحلية قد تضاعفت خلال السنوات الأخيرة، ففي إفريقيا لوحدها زاد العدد بنحو 4 أضعاف ليرتفع عدد بلدان القارة التي تطبق الديمقراطية من 5 إلى 20 بلداً، الذي كان نتيجة مطالبات الشعوب بتفويض القوة الاقتصادية والسياسية إلى الإدارة المحلية والضغط باتجاه تطبيق نموذج اللامركزية في الحكم. هذا ما يظهر من خلال الجدولين التاليين:

1 محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزازي أحمد أدريس، الإدارة الحكومية الجديدة، مكتب الجامعة الحديثة، مصر، 2007، ص: 249.

2 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: 18.

3 عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص: 40.

4 خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص: 138.

الجدول رقم (II-1) هيكل الحكومات المحلية في الديمقراطيات الكبيرة (البلدان الغربية المصنعة)

المحليات	التقسيمات	البلد
4507 بلدية	10 محافظات 2 مقاطعة	كندا
36772 كومونه	22 إقليم 96 هيئة	فرنسا
14915 بلدية 329 مقاطعة 115 مدينة مستقلة	13 ولاية 3 مدن	ألمانيا
8100 بلدية	22 إقليم 93 حكومة محلية	إيطاليا
655 مدينة كبيرة 2586 مدينة صغيرة	17 حكومة محلية	اليابان
8097 بلدية 50 حكومة محلية مستقلة	17 كومونه مستقلة	إسبانيا
540 (منطقة ريفية، منطقة مدنية، والمناطق الصغيرة التابعة للندن)	مقسمة إلى مقاطعات	أنجلترا
390000 مقاطعة وبلدية	50 ولاية فيدرالية	الو.م.أ.

المصدر: (12-2-2012) http://w.w.w.nidaly.org / book 2002/p-1/ in 1-3.htm.

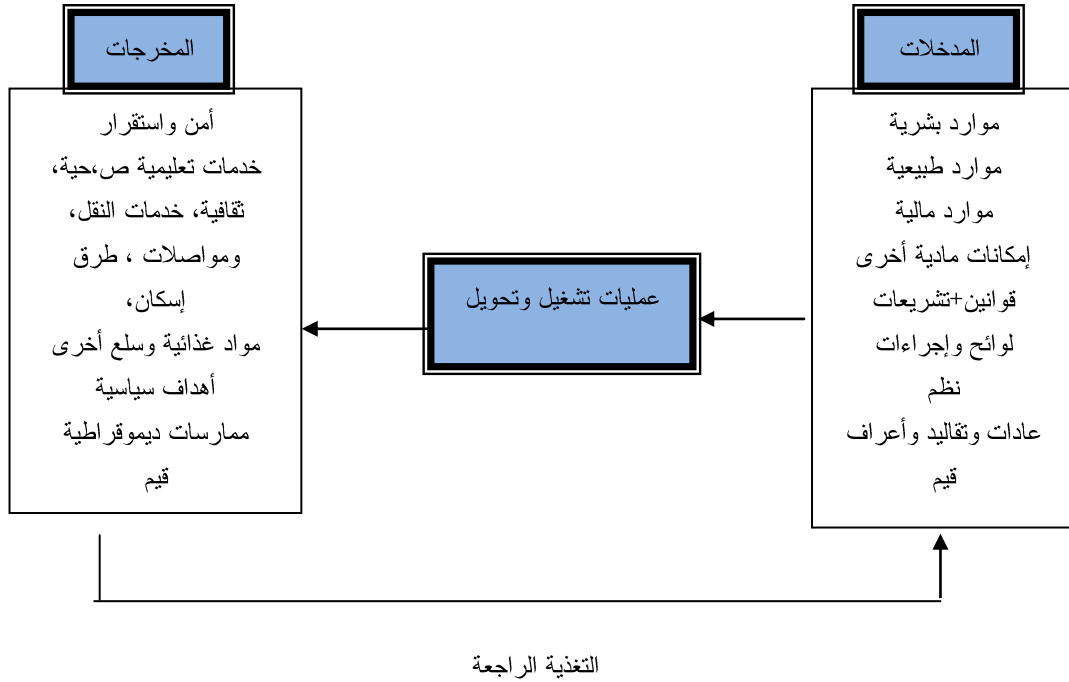
الجدول رقم (II-2) هيكل الحكومات المحلية في الديمقراطيات الكبيرة (بلدان العالم الثالث)

المحليات	التقسيمات	البلد
1617 بلدية	23 حكومة محلية	الأرجنتين
850 سلطة محلية	9 حكومات محلية	إفريقيا الجنوبية
52 بلدية ومدينة صغيرة ومجالس حضرية	39 مجلس مقاطعة	كينيا
143 مدينة وبلدية ومجلس حضري	13 ولاية	ماليزيا
720 مقاطعة وبلدية	25 حكومة محلية	إيران
2074 بلدية	74 حكومة محلية	تركيا
3586 هيئة حضرية (95 بلدية)	25 ولاية 7 اتحادات	الهند
143 مدينة، بلدية ومجلس محلي	6 مدن كبرى 9 مقاطعات	كوريا الجنوبية

المصدر: (12-2-2012) http://w.w.w.nidaly.org / book 2002/p-1/ in 1-3.htm.

وطبقا لمدخل النظم فإن كل إدارة محلية تعد نظاما مفتوحا، حيث تقوم كل وحدة بالحصول على مجموعة من المدخلات تستمدتها من المحيط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتقوم بتحويلها إلى قرارات وسياسات تحقق الأمن والاستقرار، كما تقدم الخدمات والسلع التي تشبع حاجات المواطنين، والتي تمثل مخرجات النظام كما هو موضح في الشكل التالي:

الشكل رقم (II-1) نظام الإدارة المحلية



المصدر: عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص:42

فمدخلات الإدارة المحلية تشمل الموارد الطبيعية والبشرية والمالية والإمكانات المادية المتاحة والقوانين والتشريعات واللوائح والنظم القائمة... الخ، وتعتبر الموارد المالية أهم هذه المدخلات، وتقوم المجالس المحلية عن طريق التعرف على مواردها وإمكانياتها ودراسة المشكلات التي تواجهها من وضع الحلول المناسبة حسب ما يتوافر لها من مدخلات لكي تحقق العديد من الأهداف من الأمن والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والسياسية... الخ.¹

ثانياً: تمييز الإدارة المحلية عن المصطلحات المشابهة

أ- الإدارة المحلية و الحكم المحلي: اختلف الباحثون في تعريف الإدارة المحلية والحكم المحلي إلى درجة اختلط بها المفهومان وأصبحا مرادفين لبعضهما في أحوال ومتعارضين في أحوال أخرى، وكثيراً ما استخدمت عبارة الحكم المحلي لتعني الإدارة المحلية أو العكس، ولم يقتصر هذا الغموض على المنظرين وإنما انعكس على الساحة العملية للمنظمات الحكومية بصفة عامة التي حملت قوانينها تسميات مختلفة لمدلولات مختلفة أيضاً وفقاً للمتغيرات السياسية والاقتصادية في أطر زمنية متغيرة ولعل أقرب نقطة التقى حولها كثير من المهتمين بموضوع المنظمات المحلية هو استخدام العامل السياسي أداة تفريق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية. ولذلك هناك اتجاهين للتمييز بين هذين المصطلحين:

1 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص:40.

أ-1 الاتجاه الأول هناك فرق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي:

يقصد بالحكم المحلي أن الدولة تتنازل عن جزء من وظائفها التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي إلى مجلس شعبي منتخب له الشخصية المعنوية ويتمتع بصورة من صور الاستقلال الذاتي، ويتم تشكيله عادة بالانتخاب العام لأغلبية الأعضاء وله السلطة الكاملة فيما أنيب فيه من إصدار التشريعات المحلية وفي تنظيم وإدارة الخدمات والشؤون المحلية للإقليم الذي يقوم فيه بواسطة القيادة المحلية، وعلى هذا الأساس فإن الحكم المحلي لا يوجد إلا في الدول الفيدرالية.¹

أما الإدارة المحلية فهي طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية التنفيذية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وهذا يعني أن الإدارة المحلية طريقة حكم تختص بنوع واحد من أنواع السلطة وهي التنفيذية.

بهذا يمكن التفريق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي استنادا إلى:²

◀ نوع ودرجة الصلاحيات: حيث تتمتع المحليات في ظل الإدارة المحلية بقدر محدود من الصلاحيات وتبقى الاختصاصات بدرجة كبيرة لدى الحكومة المركزية بينما يقوم نظام الحكم المحلي على إثر تنازل الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة واختصاصات كبيرة للمجالس المحلية.

◀ نوع ودرجة الاستقلالية: تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر أكبر من الاستقلالية في مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به في ظل نظام الإدارة المحلية.

أ-2 الاتجاه الثاني: لا يوجد فرق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي

بمعنى أن لهما مدلول واحد وأنها يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أي أن التفرقة بين المصطلحين لا تشير إلى فائدة تذكر، وذلك للأسباب التالية:³

◀ إن نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ما هو إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في إدارة شؤونها المحلية بواسطة ممثلين عن سكانها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، فمتى توافرت شروط هذا التعريف في هذه المنطقة، فإنه يمكن إن تطلق عليها منطقة حكم محلي.

◀ إن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة على اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة هو المعيار الرئيسي في وجود نظام سليم قوي يصرف النظر عن التسميات (حكم محلي أو إدارة محلية).

ب- الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري: قد يقوم لبس أيضا فيما يتعلق بالتفرقة بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري فكلا النظامين ينتمي إلى نوع واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية على إقليم محدد في الميدان بعيدا على المركز في العاصمة.

1 عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص: 257.

2 هناء حافظ بدوي، مدخل لدراسة أجهزة تنظيم المجتمع، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004، ص: 189.

3 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر،

2005، ص: 22.

يعرف عدم التركيز الإداري على أنه: "تفويض الجهات المحلية (الإقليمية) سلطة اتخاذ بعض القرارات في مجالات معينة والرجوع إلى السلطة المركزية في غيرها مما يؤدي إلى السرعة في تلبية احتياجات المواطنين وبشكل مباشر، كما يخفف من الأعباء الجسيمة والضغوط الكبيرة التي تقع على عاتق السلطة المركزية في عاصمة الدولة.¹ أي أنه يظهر على شكل مديريات وفروع للوزارة في الأقاليم، بينما الإدارة المحلية يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابته.²

وبالرغم من أن الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري ينتميان إلى موضوع التنظيم الإداري، فإن بينهما العديد من أوجه الاختلاف؛ وهي:³

◀ تدرج الإدارة المحلية تحت صورة اللامركزية الإدارية، في حين يعد عدم التركيز الإداري إحدى صور المركزية الإدارية؛

◀ يترتب على وجود إدارة محلية تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، حيث تستقل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية من جهة، وعن غيرها من وحدات الإدارة المحلية من جهة أخرى، في حين لا يترتب على الأخذ بعدم التركيز الإداري تعدد في الأشخاص المعنوية العامة، إذ تعتبر فروع الوزارات ومديرياتها في المحافظات والأقاليم مجرد تقسيمات إدارية تتبع الوزارات لا تتمتع بأي استقلال أو شخصية معنوية؛

◀ إن عدم التركيز الإداري ليس إلا أسلوباً تقنياً للحكم ليس له في حد ذاته أي قيمة ديمقراطية لأنه يبقى سلطات هامة بيد الإدارة المركزية، أما الإدارة المحلية فإن لها قيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الأقصى من الشؤون يدار بواسطة المعينين أنفسهم أو بواسطة ممثليهم أي عن طريق المجالس المنتخبة؛

◀ إن عدم التركيز الإداري يفوض بعض السلطات إلى وكلاء محليين للإدارة المركزية أي لموظفي الدولة الخاضعين للسلطة التسلسلية، أما الإدارة المحلية فإنها تضع السلطة التقديرية بيد هيئات منتخبة من قبل المواطنين وخاضعة فقط للرقابة المركزية. فالبلدية مثلاً، هي هيئة لا مركزية لأن لها مجلس منتخب من قبل سكانها، وهو يتولى مهمة إدارة الشؤون المحلية، وبالعكس فإن الدائرة عبارة عن تقسيم إداري لعدم التركيز لأن السلطة الوحيدة الموجودة فيها عن وكيل تسمية السلطة المركزية لا يتمتع إلا بصلاحيات محدودة.

1 نعمة عباس الخفاجي، تحليل أسس الإدارة العامة-منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص:182.

2 عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص:242..

3 - حمدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص: 20

- أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص:107-108.

ثالثاً: أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية

قد واجه نظام الإدارة المحلية منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحويلات التي شهدها العالم، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل أن تغير وتحول مجرى التاريخ، وأن تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم أبعادها. وأهم هذه التحويلات:

1- اتساع دور الدولة: بعد أن سادت اتجاهات التحرر وآليات السوق والخصخصة والعولمة، أصبحت الدول بمختلف أيديولوجياتها، تضطلع بدور جديد في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لشعوبها، تغيّر هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم (مرفق الأمن، ومرفق الدفاع، ومرفق القضاء) إلى المبادرة بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية أو على الأقل تشجيع وتنظيم هذه المبادرات وأدى ذلك إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطها، ومؤخراً اتسع نطاق إشرافها وتوجيهها وإدارتها وإرسائها لقواعد العمل والنشاط وتهيئة المناخ الذي يجب أن يعمل فيه أصحاب الأعمال، أي تحول دور الدولة وبخاصة في الفترة الأخيرة إلى منظم وضابط النشاط في المجتمع.¹

ومن العوامل التي ساعدت على اتساع حجم النشاط الحكومي خلال القرن الحالي ما يلي:²

◀ التطور الاقتصادي الذي حدث في أواخر القرن الماضي، وأدى إلى تغير المجتمع في معظم الدول من زراعية إلى صناعية؛

◀ وقوع الأزمة العالمية 1929 مما اضطر الحكومات إلى الدخول في العديد من الميادين الجديدة بهدف إنقاذ اقتصادها القومي كتدخلها لحماية الصناعات المحلية ومنح تسهيلات لها وزيادة إنفاقها العام... الخ.

◀ انتهاج معظم الحكومات لمبدأ تقسيم العمل وتوجيه الاقتصاد للاستفادة الكاملة من الموارد نتيجة الظروف الاقتصادية التي خلقتها الحرب العالمية الثانية؛

◀ ظهور الوعي الصحي والثقافي والاجتماعي مما يستدعي إنشاء أجهزة مهمتها الإشراف والعناية بمستوى أفراد المجتمع؛

◀ ظهور الحركة العمالية، أدى إلى إنشاء هيئات تشرف على شؤون العمال والعمل؛

◀ التقدم التكنولوجي الضخم في الدول الرأسمالية مما أدى إلى إنشاء وحدات تستفيد من هذا التقدم كقاعدة كيب كندي بالولايات المتحدة الأمريكية.

ومع اتساع دور الدولة وتعدد الخدمات التي تقدمها أجهزتها جعل من العسير على الحكومة المركزية وفروعها الإقليمية أن تباشر في نفس الوقت أداء الخدمات ومهام ذات طابع إقليمي ومباشرة مهام ذات طابع قومي فكان أن نشأت الحاجة إلى قيام هيئات محلية تفوض لها الدولة بعض مهامها وسلطاتها ذات الطابع

1 عبد المطالب عبد الحميد، مرجع سابق، ص:28.

2 عادل حسن، مصطفى زهير، مرجع سابق، ص:27-30.

الإقليمي، وتمنحها قدرا من الاستقلال الإداري والمالي، وتفرغ الأجهزة المركزية للدولة للمهام والمشكلات ذات الطابع القومي.¹

2- التفاوت بين أقاليم الدولة: تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك مناطق ساحلية ومناطق جبلية ومناطق صحراوية، ومناطق قريبة من العاصمة ومناطق بعيدة عنها وكذا تختلف من حيث التعداد السكاني، ومع تثبيت أقاليم الدولة جغرافيا و اتساع رقعتها يقترن هذا بطبيعة المشكلات والخدمات و المهام التي تقوم بها الدولة في كل إقليم، فإن قيام هيئات لامركزية محلية يصبح ضرورة تتطلبها هذه الظروف وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية وتمكين المواطنين في جميع أنحاء الدولة من الخدمات العمومية.²

وعموما هناك ثلاث أساليب معروفة إلى الآن تأخذ بها الدول عند تقسيم إقليمها؛ وهي³:

◀ التقسيم على أساس كمي: بمعنى أن تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية لكل منها حجم ثابت، ويؤخذ بهذا التقسيم في حالة الرغبة في تحقيق المساواة المطلقة بين أحجام الوحدات المحلية ذات المستوي الواحد؛

◀ التقسيم على أساس وظيفي: بمعنى تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات وظيفية تتعدد بتعدد الخدمات المحلية؛

◀ التقسيم على أساس طبيعي وجغرافي: بمعنى الاعتراف بالمجتمعات القائمة في المدن والقرى كوحدات أساسية للإدارة المحلية، ويحقق هذا التقسيم قيام وحدات اجتماعية حقيقية، لذا فإنه يطبق في معظم نظم الإدارة المحلية في العالم؛

3- الديمقراطية: يعتبر الاتجاه إلى المركزية الإقليمية وقيام هيئات محلية تسير ذاتيا علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، إن الديمقراطية تعني اشتراك الشعب في حكم نفسه، ولما كان من اشتراك سكان الأقاليم في التسيير والرقابة على الأجهزة المركزية للدولة ليس بنفس الفعالية على الأجهزة الإقليمية، فإن نقل سلطات الدولة للأجهزة الإقليمية واشتراك سكان الأقاليم في مباشرة هذه السلطات يعتبر مؤشرا هاما وعلامة مميزة للديموقراطية، إن استقلال الهيئات المحلية وإخضاعها لرقابة محلية يحقق فعالية أدائها في كثير من الحالات واستجابتها للمطالب المحلية التي أنشأت لخدمتها.

ومع إدراكنا بأن الإداريين المحليين في هذه الأيام يلعبون دورا أساسيا من خلال خلق النسيج الاجتماعي الذي يمكن له أن يحقق التوازن بين خطورة المغالاة في المركزية الحكومية، وانعزالية الأفراد التي يصعب مقاومتها، فالإدارات المحلية ذات القوة الحقيقية تستطيع طرح الاهتمامات المحلية بفعالية أكبر مثلما تستطيع ممارسة الرقابة والتأكد من العمليات التي يتم تنفيذها من قبل السلطات العليا في المجتمع.⁴

1 أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال والحكومات، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص: 224.

2 قصير فريدة مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، عمار قرفي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص: 176.

3 كامل بربر، نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص: 8.

4 زهير عبد الكريم كايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003، ص- ص: 128 - 129.

ومتى جسدت المحليات الديمقراطية تجسيدا حقيقيا، حققت غايات ثلاثة أكيدة وهي الحرية والمساواة والكفاءة، فالإدارة المحلية هي أداة لغرس الشعور بالاستقلال وأداة لمقاومة القوانين التي تصدر تعسفا ودون دراية بالظروف المحلية. ومن جانب آخر فهي أسلوب حياة مجتمع يتسم بالمساواة، وما الحكومة المركزية قادرة على الوفاء بكل الاحتياجات، فالتنوع والانتشار والكم عقبات حقيقية، أمّا المحليات فتعتبر أقدر وأجدر بالوفاء بالاحتياجات.¹

II. 1-2 أهداف الإدارة المحلية

يمكن القول أن نظام الإدارة المحلية أصبح يحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي لأي نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي تطبقه أي دولة من دول العالم، فالإدارة المحلية كنظام يحتل هذا المركز في جميع الأنظمة السائدة في عالم اليوم، بالرغم من الاختلاف النسبي لأنظمة الإدارة المحلية في كل نظام من تلك الأنظمة، ويرجع ذلك بالضرورة إلى اختلاف الظروف والتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتاريخية التي مرت بها المجتمعات البشرية، حيث تدور تلك النظم حول مفهوم الإدارة المحلية المطبقة في دول العالم المختلفة والتي تقوم بدور فعال في التنمية القومية الشاملة.

وفي هذا الإطار تتولى الإدارة المحلية مهمة تحقيق التنمية المحلية، والتي تعتبر جزءا لا يتجزأ من تلك التنمية القومية الشاملة. وهذه المهمة هي الهدف النهائي من قيام نظام الإدارة المحلية في أي دولة من الدول الذي تطبقه.²

أولاً: الأهداف السياسية

وتتمثل في:

◀ توفير أسباب التربية السياسية للمواطنين: إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية من شأنه أنه يساهم في اشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية بما ينطوي عليه ذلك من ترسيخ للنهج الديمقراطي ولفكرة حكم الشعب لنفسه وبنفسه بممارسة الديمقراطية على الصعيد المحلي هي المدرسة النموذجية لممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني (الديموقراطية السياسية).³

وذلك من خلال تنمية القدرة السياسية للمواطنين المحليين وحريرتهم في المبادرة بالعمل، وزيادة الوعي السياسي لديهم، وذلك بإدراك المواطن لحقيقة قضايا ومشاكل مجتمعه وإشراكه في البحث عن الحلول لها، وإبداء الرأي فيما يتعلق من قرارات بشأنها مما يدعم وينمي الشخصية الديمقراطية لدى المواطن، وبالتالي تحقيق الرضى عن الخدمات والسلع التي يشارك في تخطيطها.⁴

1 أحمد عبد المطلب غانم، موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، المجلد الثاني، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بجامعة الدول العربية، القاهرة، 2004، ص:295.

2 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص:38.

3 محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص:60.

4 سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001، ص:270.

إن تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال الإدارة المحلية يمكن أن يحقق نتائج منها:¹

- تربية الناخبين وهم ينتخبون أعضاء مجالسهم المحلية تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية وانتخاب ممثليهم في البرلمان.
- إشراك المواطنين من خلال تمكينهم من اختيار ممثليهم في المجالس المحلية في إدارة شؤون وحداتهم المحلية مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية.
- تقوية البناء السياسي للدولة و ذلك بتوزيع الاختصاصات الإدارية وعدم تركيزها في العاصمة مما يساهم في إمكانية مواجهة الأزمات و المصاعب المختلفة، ففي ظل المركزية الإدارية يكفي أن يخل النظام في العاصمة في أوقات الحروب أو الكوارث حتى يصاب الجهاز الإداري للدولة كله بالشلل والتعثر.

◀ إبراز العناصر الصالحة للقيادة و تنظيم الجهود: كما تحتاج المدرسة إلى معلمين وطلبة، كذلك الشأن بالنسبة إلى المجالس المحلية، فهي تعتبر مدرسة التعليم الديمقراطي، حيث يتعلم الأعضاء الجدد من الأعضاء القدامى، فتتسع قدرة الكوادر السياسية التي تستطيع الاضطلاع بالأعباء المحلية، وتتحسس مشكلات المواطنين وإيجاد الحلول السليمة لها في إطار السياسة العامة للدولة.²

هذا ويتيح نظام الإدارة المحلية فرصة التدريب للقيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على المستوى القومي، وتؤكد الدراسات الميدانية التي أجريت على الخلفية الاجتماعية والمهنية والعلمية والسياسية لأعضاء المجالس التشريعية في بعض الدول أن نسبة معقولة من هؤلاء الأعضاء مارسوا العمل كأعضاء منتخبين في المجالس المحلية قبل انتخابهم لعضوية البرلمان.

إن العمل في المجالس المحلية يساهم في فهم الكثير من الأدوات والمهارات اللازمة للعمل السياسي مثل القدرة على استيعاب وسائل حل الصراع السياسي، واتخاذ القرارات وطبيعة عمل جماعات الضغط أو المصلحة، وطرق جمع المعلومات عن آراء الناخبين.....³

◀ تحقيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية: يحتاج نظام الإدارة المحلية إلي نوع من الوعي السياسي، الذي يساعد على إحساس المواطنين بأهمية مشاركتهم فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات وما تقوم به من أعمال، فالمشاركة الشعبية تعتبر في هذا الإطار أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية، وبدون هذه المشاركة تبتعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطن من مشكلات وحاجات، وهنا تبرز أهمية التنظيم الملائم لأجهزة الإدارة المحلية، الذي يحقق التعاون الفعال للجهود الشعبية مع الجهود الحكومية.⁴

1 محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص: 61.

2 هناء حافظ بدوي، مرجع سابق، ص: 196 .

3 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 41.

4 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص: 55.

ثانياً: الأهداف الإدارية

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل لكفاءة الأداء و تقديم السلع والخدمات المحلية، لأنه يتميز بخاصيتين هما: الحساسية (أي تأثره بأراء وانتقادات السكان المحليين) والاستجابة السريعة لحاجات المواطنين في المجتمع المحلي، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية في:

◀ تقريب مؤدي الخدمة من المستفيدين منها: إذا كانت المشاركة على نطاق رسم السياسة العامة ضرورية جداً فإن معرفة ما يريده المواطنون من احتياجات ورغبات ونوعية في تقديم الخدمات يصبح أساساً لتطوير الإدارة على مستوى المجتمع، وتعتبر المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه وإحساسها بالمسؤولية المباشرة اتجاه المواطنين.¹

◀ تحقيق كفاءة أداء الخدمات: حيث تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة في تقديم الخدمات العمومية المحلية، ويشير برونج Browig إلى أن النظام اللامركزي أكثر جدوى وكفاءة من تبني النظام المركزي، حيث يمكن للوحدات المحلية تزويد مواطنيها بالكمية المطلوبة من السلع والخدمات طبقاً للحاجات وتفضيلات السكان المحليين، كما أنها أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة.²

كما أنه يوفر السرعة والمرونة في اتخاذ القرارات والأعمال وحل المشكلات وتداركها وذلك بتوفير المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية في الوقت والكم المناسبين مما يجعل القرار على المستوى اللامركزي مبني على المعلومات المتكاملة الصحيحة.³ كما يسهل عملية الاتصال وإمكانية التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية مثل الصحة والإسكان والتعليم والشؤون الاجتماعية على مستوى الوحدة المحلية.⁴

◀ ضمان توزيع الخدمات مع الضرائب: لقد بدأ الناس يدركون بأن القيم النقدية التي يدفعونها كضرائب يجب أن تكون مساوية للخدمة التي يتلقونها من الحكومات، فقد أصبح الناس أكثر اهتماماً في المشاركة برسم السياسات، واتخاذ القرارات وخاصة على المستوى المحلي؛⁵ لذا تكفل الإدارة المحلية قدرًا من العدالة في توزيع الضرائب العامة لأن كل إقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية فلا تطغى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم الصغرى كما هو الشأن لو أخذنا بالمركزية الإدارية وتسمح الإدارات المحلية بتبسيط الإجراءات عن طريق وضع الوظيفة الإدارية في خدمة أهالي الإقليم بدلاً من تركيزها في العاصمة.⁶

◀ تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية: إن النظام المركزي يستخدم في العادة أنماطاً وأساليب متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة، وربما لا يشكل هذا الأسلوب ضرراً بالنسبة للمرافق القومية لكن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية، وعليه فإن نظام الإدارة المحلية يحقق تفادي تهميط الأداء على

1 المرجع الأخير، ص: 55.

2 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 42.

3 محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزازي أحمد إدريس، مرجع سابق، ص: 227.

4 أحمد فوزي ملوخية، مرجع سابق، ص: 195.

5 زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص: 123.

6 حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص: 32.

مستوى الدولة وذلك لأن مشكلات المحليات تختلف عن بعضها البعض من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة. كما يوفر فرصة أفضل للإبداع وتجريب السياسات والبرامج والذي يعتبر أمرا مهما ولازما للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الايجابي.¹

ثالثا: الأهداف الاجتماعية

- يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية تتمثل في:²
- ◀ دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمعات المحلية بطريقة تحول طاقتهم إلى أعمال بواسطتها يأخذ كل مجتمع لنفسه وجودا بقصد تحقيق المصالح المشتركة للأفراد؛
 - ◀ تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه؛
 - ◀ التخفيف من آثار العزلة التي فرضتها المدينة الحديثة على الأفراد بعد توسيع نطاق المنظمات الحديثة إلى أقصى حد ممكن تحقيقا للكفاية والاقتصاد؛
 - ◀ تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية وذلك من أجل تحقيق التجاوب المطلوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية؛
 - ◀ تؤدي إلى تجنب الروتين والبطء لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح والمرافق المحلية من الهيئات المركزية، وهي قريبة وأسرع استجابة إلى تحقيق ما يستلزمه سير هذه المصالح؛
 - ◀ تكفل قدرا من العدالة في توزيع الضرائب، بحيث لا تطغى مرافق العاصمة على مرافق الأقاليم الأخرى.

رابعا: الأهداف الاقتصادية

- تتمثل الأهداف الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية في:³
- ◀ توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب و الرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن المصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.
 - ◀ تأسيس مشروعات اقتصادية تتلاءم واحتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح أو اقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية.
 - ◀ تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد المحلي.

1 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص:43.

2 - هناء حافظ بدوي : مرجع سابق، ص:198.

- خالد ممدوح، "السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني"،(المؤتمر: البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة

للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009)، ص ص: 280-281.

3 - محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص: 163.

- عبد المطلب أحمد غانم، مرجع سابق، ص: 298.

◀ الربط بين الحجم المناسب للوحدات المحلية بحجم وتكامل الموارد التي يقوم عليها النشاط الاقتصادي للإقليم، وهذا يتطلب أن يتم تحديد الوحدات الجغرافية بما يحقق نوعاً من التماثل النسبي بين المستويات الاقتصادية لهذه الوحدات، لذا ينبغي أن تقسم أقاليم الدولة بحيث لا يكون هناك تفاوت اقتصادي كبير بينها أو بما يكفل في الوقت نفسه توافر وحدات اقتصادية ذات حجم كبير نسبياً، تمكن الأجهزة المحلية من الاعتماد على تنمية مواردها المالية من داخل الإقليم.

◀ كما أن اضطلاع المحليات بمهام التنمية يزيد فرص استغلالها لطاقتها وإدارتها لخدماتها مما يزيد من كفاءتها، ويحقق صيانتها. إن كل هذا له أثر في تنمية المشروعات المحلية الخاصة وغير الربحية وإدارتها لمصيرها يوفر لها تنظيمًا أفضل وأكفأ للخدمات والمشروعات واستجابة أعظم للحاجات.

II. 1-3 مقومات الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية تنظيمًا إداريًا تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة وتمارس اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها وهي ترتكز على عدة أسس.

أولاً: وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية

وتقسم الدولة هنا إدارياً إلى عدد من الوحدات المحلية وفقاً لظروفها الخاصة مراعيين أن تكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسهم، والموارد المالية والاقتصادية وتمنح هذه الوحدات الشخصية المعنوية التي تعرف بأنها: "مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للإنسان، فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات."

إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بشخصية معنوية عامة يترتب عنه:¹

- ◀ الاستقلال المالي: ويعني أن للوحدة المحلية مواردها المالية التي تستطيع تكوينها ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استغلالها، من أوجه هذا الاستقلال أن تضع موازنتها منفصلة عن الموازنة العامة للدولة.
- ◀ الأهلية القانونية: وتعني قدرة الوحدة المحلية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات (مثل قبول الهيئات والوصايا)؛
- ◀ الحق في التقاضي: كقيام ممثلها برفع الدعاوى باسم الوحدة المحلية بهدف استرداد حقوقها أو استيفائها ممن يرفض أدائها اختياراً حتى لو كانت الدولة نفسها؛
- ◀ المواطن المستقل: وهو الإطار الجغرافي الذي يحد الوحدة المحلية؛

1 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 47-49

- ◀ الممثل الشخصي للوحدة المحلية: يعتبر المجلس المحلي الشخص الطبيعي الذي يمثل الوحدة المحلية ويدير شؤونها؛
- ◀ ممارسة السلطة العامة والتمتع بامتيازاتها: حيث يحق للمجلس المحلي إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد وحق التنفيذ المباشر وسلطة فرض رسوم معينة، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة وحق إبرام عقود إدارية.

ثانيا: وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية الحق في إشباع الحاجات التي تهتم سكان الوحدة المحلية، وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهتم سكان هذه الوحدة المحلية بينما هي لا تهتم بقية سكان الدولة.

إن التمييز بين المصالح ذات الطابع المحلي وبين المصالح ذات الطابع المركزي يعتبر مسألة تقديرية تختلف من دولة إلى أخرى، ويتوقف هذا على طبيعة المصلحة من ناحية والأسلوب والظروف الأكثر ملائمة لأدائها من ناحية أخرى، كما يتوقف ذلك على وجهة نظر السلطة التشريعية والحكومة المركزية في دولة ذاتها.¹

ويلزم لكي تكتسب مصلحة ما صفة المحلية توفر شرطين هما:

❖ أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وطموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي.

❖ ألا تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة أي مصلحة المجتمع الوطني.

إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح القومية والمصالح المحلية يشكل الركن الأساسي للإدارة المحلية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية للهيئات المحلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها، ولكن من أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية هي تعيين الجهة المختصة بذلك والكيفية المتبعة في عملية التحديد؛ وهي أ- الجهة المختصة بتعيين المصالح المحلية: الاتجاه السائد بهذا الصدد أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات. ففي الجزائر مثلا يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية وذلك من خلال: قانون البلدية رقم 10/2011 قانون الولاية رقم 07/2012.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الوحدات المحلية من إمكانية تدخل الإدارة المركزية لتقليص وتضييق من اختصاصات الإدارة المحلية بمجرد إصدار قرار إداري دون الرجوع إلى البرلمان.²

1 محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزاوي أحمد ادريس، مرجع سابق، ص: 246

2 محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص: 11.

ب- كيفية تحديد المصالح المحلية: على الرغم من تباين تشريعات الدول المختلفة في تحديد ماهية المرافق والمصالح المحلية وتميزها عن المرافق والمصالح القومية إلا أن موقف هذه التشريعات لا يخرج عن اتجاهين رئيسيين:

ب- 1 الطريقة الأنجلوسكسونية: (أو الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات)

تقوم هذه الطريقة المطبقة في الو.م.أ وإنجلترا والدول التي أخذت بها على أن يحدد المشرع اختصاص الهيئات المحلية على سبيل الحصر فلا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل كما أن كل هيئة محلية لا تتمتع بذات الاختصاص التي تتمتع به غيرها من الهيئات المحلية الأخرى، وإنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة.¹

هذا وقد تستدعي الحاجة إلى قيام الهيئات المحلية بنوع من المرافق لم يسمح القانون به، عندئذ لا بد من اللجوء إلى البرلمان لاستصدار قانون خاص يوسع من اختصاص الهيئة المحلية يطلق عليه اسم Local act أو Local bill، وهذا يحتاج إلى إجراءات طويلة ومعقدة وتحقيق أمام اللجنة البرلمانية المختصة، مما دعا الدول المطبقة لهذه الطريقة إلى تبسيط هذه الإجراءات للحصول على موافقة البرلمان.²

ب- 2 الطريقة اللاتينية: (الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات).

يحول المشرع للهيئات المحلية كافة الشؤون ذات الطابع المحلي وذلك من خلال نص دستوري أو قانوني يعطي الهيئات الحق في ممارسة الاختصاصات التي تهم أهالي الوحدة المحلية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين وإن كان هذا الأسلوب يترك للمجالس المحلية ذاتها تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية وذات الطابع المحلي والتي تدخل في اختصاصها، إلا أن سلطتها ليس أمراً مطلقاً بل يخضع لمجموعة من الضوابط والقيود لعل من أهمها رقابة الحكومة المركزية والتي تمنع المجالس المحلية عادة من الجور على اختصاصاتها أو العمل بما يتناقض مع المصلحة العليا للدولة.³

تمتاز هذه الطريقة المطبقة في كل من فرنسا ودول أوروبا اللاتينية وغيرها من الدول التي أخذت منها مثل الجزائر، بالمرونة حيث تتيح للهيئة المحلية إمكانية أن تتدخل باستمرار لإنشاء المرافق المحلية التي تؤدي خدمات وتشعب حاجات السكان المحليين، كما تمتاز بتدعيمها لسكان الهيئة المحلية واستقلالها نظراً لما تتيحه لها من حرية في مجال النشاط الإداري.⁴

ثالثاً: وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية

يقضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن تتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة واتصال بأصحاب العلاقة، أي سكان الوحدة المحلية. لذا يستلزم هذا المنطق أن تتكون الهيئات المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية من عناصر منتخبة ومختارة من سكان الوحدة المحلية طالما أنها تمثل

1 خالد ممدوح، مرجع سابق، ص ص: 250-290.

2 سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المكتبة الوطنية، الأردن، 1994، ص: 10.

3 محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص: 48.

4 خالد ممدوح مرجع سابق، ص ص: 250-290.

هؤلاء السكان سياسياً، وتتولى تصريف شؤونها المحلية إدارياً، ولا يمكن أن يكون لهذه الهيئات المحلية طابع تمثيلي إلا إذا تنتخب انتخاباً مباشراً من قبل سكان الوحدة المحلية.¹

ولعل من أهم العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية على هذا أن يتم أولاً منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية التي تضمن لها الاستقلال المالي والإداري. وأن يتم الأخذ بأسلوب الانتخاب بدلاً من التعيين كطريقة لتشكيلها.

◀ الاستقلال الإداري و المالي: يتركز نظام الإدارة المحلية بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة. وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منسئبها وممثليها والمقصود بهذا المعنى السلطة المركزية، وبالتالي فإن هذه الهيئات تصبح قادرة على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات. وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد من الأشخاص بما يسمح لها القيام باختصاصاتها، ومن الأمثلة على تلك الأشخاص (شخصية معنوية) المحافظات والبلديات. وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا منها:²

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظراً لكثرة وتعدد وظائفها؛
 - تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛
 - تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية؛
 - تحقيق الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطنين في تسيير شؤونهم العمومية المحلية.
- إن خاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، تعني توفير موارد مالية خاصة للإدارة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكولة لها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة. بالإضافة إلى أن هذه الاستقلالية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تملبه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.³

وإذا قدمت الحكومة المركزية إعانات إلى المجالس البلدية فإنه يفترض أن تهدف هذه المساعدات إلى دعم الوحدة المالية من أجل تنفيذ الخدمات الأساسية أو من أجل تحقيق المساواة بين إقليم وآخر وليس من أجل السيطرة على هذه الوحدات.⁴

إذا أرادت الإدارة المحلية أن تلعب دوراً أساسياً في التنمية، فإن الأسلوب المتبع في تفويض بعض لها لن يكون مجدياً، ولا بد من اللامركزية الشاملة في المجالات التشريعية والإدارية والمالية الخاصة بالإدارة المحلية. ولضمان حدوث ذلك يجب:⁵

1 علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، 2002، ص: 102.

2 <http://www.amin.org> (13-02-2012).

3 لخضر مرغاد، "الإبرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص: 225.

4 محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص: 295.

5 <http://w.w.w.altawail.com>(06/02/2012).

❖ تفويض الصلاحيات الكاملة وتوفير المصادر المادية والفنية لتمكين الإدارة المحلية من تحمل مسؤولياتها.

❖ تركيز مفهوم المشاركة في اتخاذ القرارات بين الإدارة المحلية والجهات المركزية، وتحديد الأدوار بوضوح عند الاضطرار لقيام الإدارة المركزية ببعض المهام التي تقع تحت مسؤولية الإدارة المحلية نتيجة لمتطلبات فنية لا تملكها الإدارة المحلية أو لأن التنفيذ المركزي لأسباب اقتصادية سيؤدي إلى تنفيذ المشاريع بتكاليف أقل.

❖ أهمية تحديد دور الإدارة المحلية كمخطط ومنسق لتنفيذ المهام الموكلة للإدارة المحلية، والاعتماد على القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني غير الربحية لتنفيذ المشاريع والخدمات.

◀ تشكيل المجلس بأسلوب الانتخاب: إن المؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها تحقق الديمقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي تضمن الاستقلال للهيئات المحلية، كما يرون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية وبينما يرى أنصار ملء عضوية المجالس المحلية بالتعيين أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفأ الأشخاص برغم شعبيتهم، فيما يحقق التعيين وجود أشخاص ذوي خبرة وكفاءة. أما الرأي الأخير فهو الرأي التوفيقى الذي يرى الجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفؤة وفي نفس الوقت تتحقق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثليهم.

ورغم هذا الخلاف يرى غالبية الباحثين أن الانتخاب هو الطريقة المثلى الواجب الأخذ بها عند مل مقاعد المجالس المحلية، ويعتبرون ذلك ركنا أساسيا لقيام نظام الإدارة المحلية.¹

رابعاً: خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية

لا يوجد هناك اختلاف في الرأي بين الفقهاء في هذا الموضوع، و ذلك لعدم اعتبار هذه الهيئات دولا مستقلة داخل الدولة، مما يجعل الحق للسلطة المركزية باعتبارها المسؤولة عن رقابة الإدارة المحلية بقصد حماية المصلحة العامة، أو للحيلولة دون انحراف هذه الهيئات عن الطريق الصحيح.

ومما لا شك فيه أن المجالس المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي، وهذا لا يعني اطلاقا الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه لا بد من ملاحظة أن رقابة السلطة المركزية يجب أن لا تكون شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعتبر أهم دعائم وجودها.²

و تتمثل رقابة السلطة المركزية في عدد من الموضوعات منها:³

◀ الرقابة على إنشاء الوحدات المحلية، بمعنى أن إنشاء الوحدات المحلية وإلغاءها وتعديل حدودها وتحديد اختصاصها يتم بقانون؛

1 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: 53.

2 خالد سمارة الزعبي، "تنظيم السلطة الإدارية"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات

2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009)، ص: 117.

3 محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزازي أحمد أدريس، مرجع سابق، ص: 292.

- ◀ الرقابة على تشكيل المجالس المحلية سواء بالنسبة لرئيس المجلس أو الأعضاء، وذلك عن طريق تعيين رئيس المجلس المحلي من قبل الحكومة المركزية؛
 - ◀ حق اسقاط العضوية عن عضو المجلس أو وقفه عن العمل أو التصديق على قرار العزل والايقاف الذي اتخذته المجلس المحلي؛
 - ◀ الرقابة على أعمال المجالس المحلية كنفثيش الحسابات، أو إبطال بعض قرارات السلطة المحلية أو تعليق نفاذها.
- و يمكن تلخيص أهداف الرقابة على المجالس المحلية في:
- تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال المجالس المحلية.
 - ضمان مشروعية أعمال المجالس المحلية التي تضطلع بفرض ضرائبها المحلية، ووضع اللوائح والقوانين اللازمة لحسن أداء وظيفتها كالتأكد من الالتزام بتنفيذ الخطط المالية بمطابقة مدى ملاءمة تحصيل الإيرادات المحلية مع التقديرات الموضوعة.
 - تحديد مستوى أدنى للخدمات التي تؤديها المجالس المحلية على صعيد الدولة حتى لا تتفاوت مستويات المعيشة.
 - ضبط نقاط الضعف في النظام المحلي ومعالجتها، وترشيد النظام بما يلائم احتياجات المجتمع المحلي للدولة.

II-1-4 التحديات التي تواجه نظام الإدارة المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة

يواجه نظام الإدارة المحلية مجموعة من التحديات التي تحول دون تحقيق الأهداف التي من أجلها قد وجد، وتتمثل هذه التحديات في :

أولاً: التحديات الإدارية

وتتمثل في صغر حجم الوحدات المحلية، قلة الكفاءات الإدارية، تضخم الجهاز الإداري.

◀ **تحديات متعلقة بحجم وحدات الإدارة المحلية:** إن قانون الإدارة المحلية قانون موحد لا يسمح بإعمال مبدأ الفرز القانوني للمحليات علي أساس تنوع ظروفها واحتياجاتها التنموية المحلية، حيث أن زيادة أعداد الوحدات المحلية الصغيرة الحجم أدى إلى ظهور عيوب كثيرة في أدائها، بسبب موارد ذاتية المحدودة التي لا تمكنها من القيام بمهامها، وحيث أصبحت في بعض الأحيان لا تستطيع صرف رواتب موظفيها، بالإضافة نقص الموارد البشرية المؤهلة والقادرة على إدارة الوحدات المحلية، أو إدارة الخدمات التي تقدم للمواطنين، الأمر الذي وقفت فيه عاجزة عن أداء واجباتها الأساسية، خاصة مع ظهور الخدمات الجديدة وتقدم وسائل الاتصال، والتطور العلمي والتكنولوجي الكبير. وقد ظهرت فكرة الوحدات المحلية أولاً في بريطانيا وكان يقاس حجم الوحدة المحلية بطريقة المواصلات، حيث كان الفارس يمشي في المدينة المقرر إقامة وحدة محلية فيها من الفجر ويعود مع مغيب الشمس إلى المدينة، حيث تكون المسافة المقطوعة

هي حدود البلدية أو الوحدة المحلية، وذلك لتوفير الأمن وإعطاء السكان القدرة على قضاء حاجاتهم في فترة وجود الشمس في السماء.¹

◀ **قلة الكفاءة الإدارية:** يتسم الأداء المحلي (في تقديمه للخدمات العمومية المختلفة للمواطنين) بتعدد وطول الإجراءات وروتينية الموظف المحلي التي تصل إلى التعقيد وتعدد المستندات المطلوبة لأكثر من جهة دون مبرر وبما شاع بين مواطني المحافظات من ضرورة دفع الرشوة للتعجيل بإنجاز الخدمات. يرتبط بذلك قضية هامة وهي قضية انخفاض كفاءة الموظفين العاملين بالمحليات والتي يمكن إرجاعها ببساطة إلى عديد من العوامل من قبيل (انخفاض مستوى الأجور بشكل لا يلافي احتياجات ومتطلبات الحياة الضرورية، شبه انعدام للحوافز المادية والمعنوية، ضعف معايير الاختيار والتعيين، ضعف معايير تقييم الأداء....).²

◀ **تضخم الجهاز الوظيفي للبلديات:** عانت أجهزة البلديات تضخم في الجهاز الوظيفي، بسبب الممارسات الخاطئة من قبل بعض رؤساء البلديات بتعيين أعداد زائدة من الموظفين لدوافع انتخابية وتحت وطأة الضغوط الاجتماعية، حيث أدت التعيينات العشوائية إلى تكديس أعداد هائلة من الموظفين في المكاتب والأعظم منهم لا يحملون شهادات تؤهلهم للقيام بواجباتهم، حيث أظهرت الدراسات أن نسب كبيرة من إيرادات البلدية يتم إنفاقها سنويا على الرواتب والأجور، تصل إلى درجة لجوء عدد كبير من البلديات للاقتراض من أجل دفع الرواتب.³

ثانيا: محدودية الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية وسوء استخدامها

تعاني معظم الإدارات المحلية من عجز في مواردها المالية الذاتية مما ينعكس سلبا على قدرتها على أداء مهمتها، والمحافظة على مستوى ما تقدم للسكان من خدمات،⁴ ويرجع ذلك إلى نقص مرونة الموارد المحلية لأسباب متعددة في مقدمتها ذلك الفارق الأساسي بين الدولة والهيئات المحلية، فالأولى تتمتع بما لها من سيادة في سلطة مطلقة (قانونا) في تغيير المال والتصرف فيه، بعكس الثانية التي لا تتمتع بمثل هذه السلطة المطلقة، إذ تخضع لقيود تتعلق بأنواع الموارد التي يمكنها اللجوء إليها وبفائها، وصورة التصديق على بعض قراراتها في هذا الشأن... الخ. كما أن أسباب أخرى لا علاقة لها بنقص هذه المرونة، تعود إلى طبيعة بعض الإيرادات وإلى التنظيم الفني للضرائب وضعف إمكانيات الوحدات المحلية لانحصارها في إطار إقليمي ضيق، وتزاحم ميزانية الدولة مع الميزانية المحلية في استغلال الموارد.⁵

1 صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص-ص: 163-164.

2 خالد ممدوح، "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009)، ص: 313.

3 صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص: 163-164.

4 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: 187.

5 كامل كاظم بشير الكناشي، صبيح لفته فرحان الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، مكتبة الجامعة ودار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2012،

ويمكن إجمال المشكلات المالية للجماعات المحلية في:¹

- ◀ قلة الموارد الذاتية للمحليات وقلة مرونتها؛
- ◀ قلة الدعم المقدم من الحكومة المركزية، وعدم زيادة هذا الدعم ليتطور وحجم الخدمات المقدمة من طرف المحليات؛
- ◀ ضعف كفاءة العاملين في جهاز الجباية الضريبية على المستوى المحلي، وتدني التحصيل العلمي لمعظمهم؛
- ◀ ضعف الرقابة الحكومية على البلديات في مجال الجباية، حيث كان أفضل للحكومة ربط مستوى الدعم بمقدار الجباية المحصلة لهذه البلديات؛
- ◀ تقصير المواطن في دعم الموارد المالية من خلال التهرب الضريبي.

ثالثاً: ضعف مظاهر المشاركة السياسية في البيئة المحلية

تنخفض بشكل ملحوظ مشاركة المواطنين سياسياً وتنموياً، ففي إطار المشاركة السياسية نلاحظ عزوف المواطنين عن المشاركة في الانتخابات المحلية سواء بالتصويت أو الترشح، وهو ما يجد تفسيره في الشكوك التي تحيط بنزاهة العملية الانتخابية. وفيما يتعلق بالمشاركة التنموية تنخفض درجتها بصورة واضحة في إطار النظام المحلي بسبب قلة وعي المواطنين بأهمية الجهود التطوعية في التنمية المحلية.² تواجه المشاركة عدة معوقات رئيسية منها:³

- ◀ سيطرة مختصي التنمية: وتكون نتيجة لكون غالبية المشاريع وجدت وتمت إدارتها من قبل أناس من خارج المجتمع المحلي مما يعرضها للفشل، في حين أن مشاركة السكان المحليين تزيد من فرص نجاح الخبراء في تحديد الحاجات وأولويات المواطنين.
- ◀ الاهتمام بالوصول إلى النتائج السريعة على حساب الاهتمام بالإجراءات الخاصة بمشاركة المجتمع في الحد من الفقر وتطور الخدمات والمشاركة المجتمعية.
- ◀ تدني اهتمام العامة بالمشاركة، حيث تعتبر من أهم المشكلات العالمية ويعود السبب الرئيسي للخبرات السلبية السابقة لدى العامة والتي لم تتحقق فيها التوقعات.
- ◀ دور الدولة المانع والقائد معاً في عملية المشاركة: حيث أثبتت التجارب العالمية أن الدولة تستغل المشاركة المحلية للإبقاء على العلاقات المحلية القائمة والمتنفذة.
- ◀ الانتقائية في المشاركة لصالح ذوي النفوذ والقادة، مما يؤدي إلى تهيمش الفئات الضعيفة.

1 صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص:243.

2خالد ممدوح، مرجع سابق، ص:313.

3هيام عمر كلمات توغوط، الحاكمية الحضرية الرشيدة- المشاركة في صنع القرار الحضري، مطبعة الروزنا، الأردن، 2007، ص ص:182-183.

II. 2 دور الإدارة المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة

يعتبر تحديد الاحتياجات المحلية من أهم الخطوات اللازمة لإقامة خدمات عمومية محلية، وذلك لأن إقامتها تحتاج إلى معلومات دقيقة وواقعية تعكس الاحتياجات الحقيقية وليس مجرد افتراضات من قبل خبراء التنمية أو العاملين في حقل التنمية. ولذلك سنتطرق إلى الدور الذي يمكن أن تقوم به الإدارة المحلية في تقديم خدمات عمومية متميزة.

II. 2-1 دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية

إن التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في ظل فلسفة الإدارة المحلية، يعد أساساً هاماً لنجاح مشروعات تنمية المجتمع سواء أكانت مشروعات اقتصادية أو اجتماعية وذلك لما يؤدي إليه هذا التعاون من خلق الحافز على العمل لدى المواطنين ولما يبعثه في نفوسهم من ثقة تدفعهم إلى التخلي عن السلبية المنطوية لصالح الإيجابية المستمرة الأمر الذي يدفع بعجلة الانتاج نحو النمو والتقدم.

أولاً: مفهوم التنمية المحلية

تشير الكتابات العديدة في مجال التنمية منذ الحرب العالمية الثانية إلى أن مفهوم التنمية لم يعد يركز على جانب معين، بل أصبح عملية مجتمعية متعددة الأبعاد والجوانب، تنطوي على تغيرات هيكلية وجذرية في البنى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية على أن يسير ذلك كله بشكل متوازن تماماً مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي.

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير في معظم دول العالم كوسيلة لتحقيق التنمية الشاملة، وتشير الكتابات العديدة في مجال إلى أن هذا المفهوم لم يعد يركز على جانب معين، بل أصبح عملية مجتمعية متعددة الأبعاد والجوانب، تنطوي على تغيرات هيكلية وجذرية في البنى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية.

ويمكن تعريف التنمية المحلية بأنها: "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وحضارياً من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة و متكاملة".¹

ولقد عرفها والت روستو (Walt Rostow) بأنها: "تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية السائدة وتبني الخصائص السائدة في المجتمعات المتقدمة".²

ويرى سندرز I.Sanders أن تنمية المجتمع تتضمن فكرتين أساسيتين: الأولى هي الإحساس السريع بالتغيير الاقتصادي والتكنولوجي والاجتماعي (تنمية) والثاني هو الموقع الذي يتصل بالتخطيط للتغيير

1 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص: 12-13.

2 موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر، الأردن، 2001، ص: 24.

الاجتماعي في القرية أو المركز أو المدينة، والتي ترتبط بمشروعات ذات طابع محلي وأن تبدأ وتنفذ بمشاركة أهالي المجتمع.

أما **Batten** فإنه يقدم تعريفا مبسطا لتنمية المجتمع حيث ذكر بأنها: "العملية التي من خلالها العمل على دفع السكان في المجتمعات المحلية لمنافسة احتياجاتهم، والتخطيط من أجل سد هذه الاحتياجات"¹. مما سبق يمكن أن نستنتج ما يلي:

- 1 - أن الهدف النهائي للتنمية هو تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع.
- 2 - عملية التنمية لا تختص بجانب واحد من جوانب الحياة، بل تمس النواحي الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، والتكنولوجية للمجتمع.
- 3 - مشاركة الأهالي عامل أساسي في عملية التنمية.
- 4- تتطلب العملية ضرورة قيام الحكومات بتدعيم الجهود الذاتية للمجتمع المحلي بالمساعدات الفنية والموارد اللازمة التي يعجز عن توفيرها.

ثانيا: أهداف التنمية المحلية

تحقق التنمية المحلية أهدافا عديدة منها:²

- ◀ تطوير عناصر البنية الأساسية في المنطقة كالنقل والمياه والكهرباء إذ يعتبر تطوير هذه القطاعات أمرا أساسيا لعملية التنمية والتطوير المنشودة في المجتمع المحلي؛
- ◀ عدم الاخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة وذلك بالحد من الهجرات الداخلية؛
- ◀ زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من اللامبالاة إلى المشاركة الفعالة؛
- ◀ تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد فرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وإنجازها؛
- ◀ ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها و تدعيم استقلاليتها؛
- ◀ تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع؛
- ◀ توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها؛
- ◀ جذب الصناعات والمشروعات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية، مما يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل؛

1 محمد سيد فهمي، **تقويم برامج تنمية المجتمعات الجديدة**، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999، ص-ص: 99-100.

2 أيمن عودة المعاني، " دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي"، **مجلة الإداري**، السنة 22، العدد 81، جويلية 2000، ص-ص: 97-120.

◀ تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.

ثالثا: المقومات التي تمكن الإدارة المحلية من النهوض بدورها في التنمية المحلية

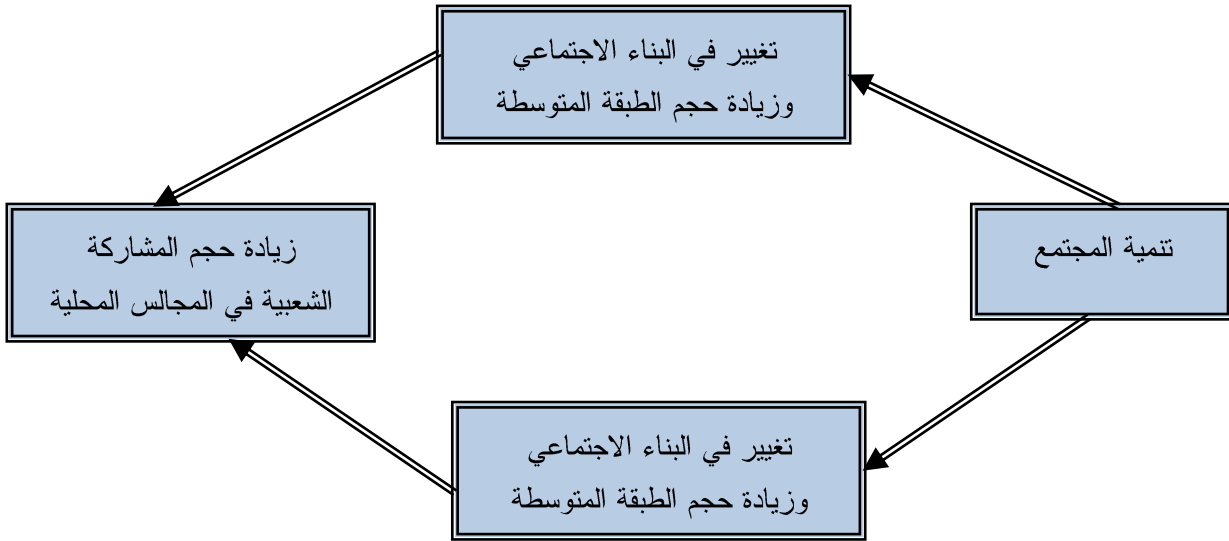
تعتبر الإدارة المحلية من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة، ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، تتبثق عنهم وهي أقدر على الوقوف على الظروف والحاجات المحلية، ولضمان حدوث ذلك يجب من ضرورة توفر المقومات التالية:

◀ دور المجالس الشعبية في تنمية المجتمع المحلي: إن العلاقة بين المجلس المحلي وتنمية المجتمع المحلي هي علاقة تبادلية، حيث يساهم المجلس المحلي في الإسراع بعمليات التنمية، في حين تساهم التنمية في دعم نظام الإدارة المحلية، ويتضح ذلك في أن تنمية المجتمع المحلي هي عملية فعل اجتماعي مقصود تقوم بها المجالس المحلية بقصد إحداث تغييرات في أحوالهم الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو البيئية. وتتميز التنمية في المجتمع المحلي بالخصائص التالية:¹

- ✓ تولي اهتماما إلى كافة أفراد المجتمع المحلي.
 - ✓ تتناول كافة مناحي حياة المجتمع المحلي.
 - ✓ تهدف إلى إحداث تغيير اجتماعي في المجتمع المحلي.
 - ✓ تتناول المشكلات المحلية بالمعالجة والحل.
 - ✓ تتناول كافة التخصصات لخدمة المجتمع المحلي.
 - ✓ تضمن تقديم مساعدات من قبل الهيئات الحكومية والتطوعية.
 - ✓ تؤدي إلى منع الصراعات بين الأفراد في المجتمع المحلي.
- ويتجلى دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الشكل التالي:

1 كامل عمران، "مسائل وإشكالية تنمية المجتمع المحلي"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 05، بسكرة-الجزائر، ديسمبر 2003، ص:11.

الشكل رقم (II-2) دور المجالس المحلية في تنمية المجتمع المحلي



المصدر: هناء حافظ بدوي، مرجع سابق، ص: 210

ولتحقيق هذه الأهداف يلزم على المجالس المحلية وضع برامج عملية ومتابعة تنفيذها والتنسيق فيما بينها بما يكفل التعاون ويدفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع المحلي. فنشاط المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة ونشاط تنمية المجتمع متكاملًا، أو هكذا يجب أن يكون النشاطان، وذلك في حالة تفهم القائمين بعمل الوظائف الأساسية، والأهداف الجوهرية للنشطين.

وعلى ذلك يمكن للمجالس المحلية كجهاز شعبي تنفيذي تابع للسلطة المركزية عن طريق صلاحياته المخولة له قانونًا أن يسهم في تنمية المجتمع عن طريق:¹

- ✓ الإعلام عن المشروعات المتعلقة بالسياسة المحلية وأنشطتها في المجالات المختلفة؛
- ✓ التعرف على احتياجات ورغبات المجتمع؛
- ✓ إشراك المواطنين في عملية صنع واتخاذ القرارات؛
- ✓ إثارة الاهتمام بالمجالس المحلية وقضاياها؛
- ✓ العمل على استثمار الموارد المحلية إلى جانب الموارد القومية، حيث أن توفر الموارد المحلية وكفايتها يعطي حرية تحقيق أهدافها في إشباع حاجات المواطنين، وأداء الخدمة العامة لهم معتمدة في ذلك على مواردها الذاتية.

◀ المشاركة الشعبية: على الرغم من أن المشاركة الشعبية في عملية التنمية وتقديم الخدمات موجودة منذ العصور القديمة إلا أن الاهتمام الأكاديمي والمنهجي بها لم يبدأ إلا في الستينات من القرن الماضي في

1 هناء حافظ بدوي، مرجع سابق، ص ص: 211-212.

الحوارات والمبادرات الدولية وفي إعلانات وقرارات الأمم المتحدة، كما دخل هذا المفهوم في أواخر السبعينات في قاموس العديد من خبراء التنمية.

وفي الثمانينات، تضاعف الاهتمام بالمشاركة الشعبية في ظل توري الحديث عن مفاهيم التنمية الموجهة إلى العدالة الاجتماعية، ولكن مع بداية التسعينات نشطت التطلعات للمشاركة كطريق للخروج من الأزمة المحكمة للعلاقات الإنسانية، حيث عقد في فبراير سنة 1990 في تيزانيا، مؤتمر دولي عن دور المشاركة الشعبية في التكلفة وعملية التنمية، ضم الحكومات الأفريقية ووكالات مختلفة تابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والتنظيمات الشعبية الأفريقية.¹

ويقصد بالمشاركة الشعبية اشتراك المواطنين كأفراد أو جماعات مع جهات الإدارة في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع و/أو تحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات، و/أو وضع السياسات، و/أو تمويل المشروعات و/أو اتخاذ القرارات، و/أو تنفيذ السياسات والقرارات و/أو الرقابة على أوجه النشاط المتعلقة بالتنمية المحلية، وهي تلك العملية التي بمقتضاها توجه الجهود لكل من الأهالي والحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية.²

ويشير أحد تقارير الأمم المتحدة إلى أن المشاركة الشعبية تتوقف على توافر عناصر أو عوامل ثلاثة هي التعاون بين الناس والموافقة والمساهمة، ولتحقيق ذلك يجب أن يتوافر لدى الناس الإدراك بأهداف المشاركة في برامج التنمية بحيث ترتبط مصالحهم مع ضرورة الاهتمام بالظروف العامة في المجتمع، كما يجب أن يتعايش الناس مع هذه الظروف وممارسة هذه العلاقة للاقتناع بالمشاركة الفعلية لتحقيق الأهداف.³ حيث أن استبعاد المواطنين في المشاركة في صياغة الخطط التنموية أدى إلى فشل العديد من مشروعات التنمية، وتؤكد المخططون أن المشروعات التي يشارك فيها المواطنون تكلفتها أقل من الناحية المالية. كما أنها تحقق الكثير من الأهداف التي تتضمنها الخطة، وكان من نتيجة ذلك التوصل إلى حقيقة يؤمن بها المخططون وهي اعتبار المشاركة الشعبية استراتيجية أساسية في البرامج التنموية على المستوى المحلي و القومي.⁴

وتهدف المشاركة الشعبية في التنمية المحلية إلى تحقيق ما يلي:⁵

- ✓ تنمية القدرات الإدارية للمواطنين المحليين، وزيادة الوعي لديهم بما يفيد عملية التنمية ومخرجاتها؛
- ✓ تحقيق ادراك المواطنين المحليين للإمكانيات المادية والفنية والمالية المتاحة لعملية التنمية؛
- ✓ تدعيم و تنمية الشخصية الديمقراطية في المواطن المحلي؛

1 سمير محمد عبد الوهاب، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل

الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009)، ص:53.

2 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص: 55.

3 وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب- دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، رسالة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2004/2005، ص:35.

4 أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية-نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1999، ص:130.

5 سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص:54.

✓ تنمية الاحساس بالمسؤولية والانتماء لدى المواطن المحلي والقضاء على قيم السلبية والانعزالية في المجتمع.

◀ **موظفو الإدارة المحلية:** يجب إعطاء العنصر البشري القائم على أداء الخدمة العامة كل العناية وذلك من خلال:¹

✓ اتباع الأسس العلمية السليمة في توظيف العاملين في المجالس المحلية بحيث يتم وضع شروط ومواصفات الوظائف المطلوبة والإعلان عنها وإجراء المسابقات من المرشحين لهذه الوظائف لضمان اختيار الموظف المناسب للعمل المناسب؛

✓ الاهتمام بتدريب العاملين ورفع كفاءتهم؛

✓ الحرص على تحسين ظروف العمل في المجالس المحلية، وتوفير المناخ التنظيمي المناسب الذي يضمن رضا العاملين ورفع روحهم المعنوية.

◀ **حجم الوحدة المحلية:** إذا أريد للوحدة المحلية أن تكون مُوصلاً جيداً لرغبات المواطنين وإعطائهم الفرصة لتطبيق سياسة الباب المفتوح، لا بد أن تكون سعة مناسبة من حيث المساحة وعدد كاف من السكان، مما يتيح لها توفير موارد ذاتية كافية، ويسهم في تعظيم دورها في تنمية المجتمع المحلي.

ولقد قامت الأمم المتحدة في دراسة ميدانية للوحدات المحلية في 12 دولة استنتجت منها المعايير التي يمكن الاعتماد عليها لتحديد حجم الوحدة المحلية وحدودها؛ منها:²

- يراعى في تحديد حجم الوحدات المحلية الحدود القائمة فعلاً؛
- يراعى القدرة الادارية والمالية، ومدى توافر الأطر الفنية والإدارية اللازمة؛
- يراعى طبيعة التكوين البشري للجماعات المكونة للوحدة المحلية المقترحة؛
- ضرورة أخذ رغبات المواطنين في الاعتبار عند رسم الحدود المحلية.

◀ **التمويل:** لكي تقوم وتؤدي المجالس المحلية دورها التنموي في تطوير المجتمع المحلي، يجب توفير الامكانيات المالية الكافية. فقلة الموارد يلعب دوراً أساسياً في فشل المجالس وعجزها عن القيام بواجباتها في إدارة الشؤون المحلية، فلا يكفي أن يكون للمجالس المحلية طموحات تنموية محلية، فلا بد من توفير التمويل المالي لتحقيق ووضع تلك الطموحات التنموية موضع التنفيذ، ويستفيد سكان الوحدة من خدماتها.³

1 أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص: 141.

2 صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص: 65.

3 علي خاطر شطناوي، **الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص: 151.

II-2-2 الإدارة المحلية وإدارة التنمية

برز اصطلاح إدارة التنمية وشاع استعماله منذ ستينات القرن الماضي، مع زيادة حدة المشكلات الإدارية في الدول النامية، وقد استخدم هذا التعبير في البداية عن طريق أعضاء جماعة الإدارة المقارنة*. رغم أنه استخدامه كان يبرر اختلافات واضحة في مضمونه.

أولاً: مفهوم إدارة التنمية المحلية

تعرف إدارة التنمية بأنها "عملية التوجيه والتنظيم لتحقيق أهداف التنمية"، وقصد به آخرون "تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية في الدولة".

وتمتاز إدارة التنمية بقدرتها على ترجمة رغبات المجتمع إلى واقع ملموس عن طريق صياغتها وتنفيذها من خلال برامج وخطط تقوم من قدرات وكفاءات و يتم ذلك من خلال اتخاذ سلسلة من الاجراءات الإدارية القائمة على الاستخدام الأمثل للموارد المتوفرة.¹ لذلك يتوجب على إدارة التنمية القيام بالوظائف التالية:²

◀ القيام بالتخطيط التنموي بكافة أنواعه ومستوياته وذلك من خلال تحديد الأهداف الكلية والجزئية، وتحديد البدائل والموارد اللازمة؛

◀ متابعة ومراقبة تنفيذ الخطط التنموية؛

◀ إجراء التنسيق والتعاون بين مختلف الجهات اللازمة لتحقيق الأهداف؛

◀ التركيز على التطوير الإداري والتنظيمي من خلال انتهاج سياسات إدارية علمية؛

◀ التركيز على سياسة تنمية الموارد البشرية وتطويرها.

و يلاحظ المتأمل في مفهوم ووظائف إدارة التنمية المحلية أنه يتضمن ثلاث مجموعات من المهام:

❖ مهام تتعلق بتقرير أهداف التنمية وسياستها وإقرار خططها.

❖ مهام يتعلق بتنفيذ خطط وبرامج التنمية.

❖ مهام تتعلق بتنفيذ أداء التنمية المحلية والتأكد من وفائها بالخطط والبرامج الموضوعة في

ضوء الموارد المخصصة.

ثانياً: المرفق العام كأداة لتدخل الادارة المحلية في التنمية المحلية

أصبحت المرافق العامة الجماعية الوسائل الرئيسية لتدبير الشأن العام المحلي بجوانبه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما أدى إلى توسع النشاط التنموي للإدارة المحلية، ولهذا الغرض أنشأت إلى جانب

* هي جماعة ارتبطت بالجمعية الأمريكية للإدارة العامة.

1 ناصف عبد الخالق، "تخطيط وتنمية القوى البشرية لأغراض التنمية المحلية"، مجلة الإداري، العدد 49/48، الأردن، 1992، ص: 64.

2 موسى اللوزي، مرجع سابق، ص: 33.

المرافق التقليدية، مرافق جديدة ذات طابع اقتصادي مثل شركات الاقتصاد المختلط، للاضطلاع بالنشاط التنموي الاقتصادي.¹

ويمكن تعريف المرافق العامة على أنها: "الأنشطة الاقتصادية التي تباشرها الدولة بغرض تحقيق النفع العام، سواء كانت هذه الأنشطة مملوكة للدولة وتديرها بمعرفتها المباشرة أو كانت في يد القطاع الخاص وتخضع لإشرافها ورقابتها، كما يعرف أيضا على أنه مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف الدولة بقصد أداء خدمات عمومية للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين".²

أما خصائص المرافق العامة هي:³

- ✓ تعبر عن نشاط أو خدمة؛
- ✓ ارتباط الخدمة المقدمة باحتياجات المجتمع؛
- ✓ الاستمرارية في تقديم الخدمة؛
- ✓ إمكانية تشغيل وإدارة المرفق العام من خلال القطاع الخاص في ظل ضوابط وقيود معينة (رقابة الدولة).

يستلزم أي توسع عمراني خطة طويلة الأجل تشمل على تحديد الاستعمالات المختلفة للأراضي والكثافات السكانية وتنظيم استعمالات الأراضي وتوفير شبكات المياه والصرف الصحي والنقل العام والكهرباء وما إلى ذلك، وينبغي على الإدارة المحلية تفهم طبيعة الوفرات الاقتصادية ونقائص هذه الوفرات عند تحديدها لحجم الاستثمار في هذه المرافق.

وحقيقة الأمر هي أن الدول المتخلفة اقتصاديا تحتاج إلى أسلوب جديد في مواجهة مشكلات الإسكان والمرافق العامة، وهو أن يكون الاستثمار في هذه المرافق جزءا أساسيا في خطة الاستثمار الاقتصادية.⁴ فقد يقوم القطاع الخاص بتشغيل المرفق العام بحيث تحقق نتائجه أرباحا موجبة، وتحقيق هذه الأرباح لا يخل بالهدف الرئيسي من قيام المرفق العام بتقديم خدمات تشبع حاجات عامة للأفراد، ومن بين القيود التي تسمح بالقضاء على التعارض الذي قد ينشأ بين الإدارة الخاصة للمرفق العام؛ وأهداف هذا الأخير:⁵

- ✓ المحافظة على طبيعة الخدمات التي يقدمها المرفق العام من حيث كونها خدمات ذات طبيعة عامة تشبع حاجة عامة.
- ✓ المحافظة على شرعية النشاط، بحيث لا تخالف إدارة النشاط القوانين والأنظمة التي تعمل في نطاقها المرافق العامة.

✓ أن يصاحب الإدارة الخاصة للمرفق العام انتظام سير المرفق وارتفاع جودة الخدمات المقدمة.

1 عبد القادر العلياني، الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب، (الملتقى الوطني حول **gouvernance local et**

développement territorial، جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر، 26-27 أبريل 2003)، ص-ص: 286-300.

2 المرسي السيد حجازي، **اقتصاديات المشروعات العامة**، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، 2004، ص: 28.

3 سعيد عبد العزيز عثمان، **اقتصاديات المشروعات والخدمات العامة**، الدار الجامعية للنشر والطباعة والتوزيع، مصر، 2000، ص: 23.

4 المرسي السيد حجازي، **مبادئ الاقتصاد العام**، الكتاب الأول، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، 2000، ص: 118-119.

5 سعيد عبد العزيز عثمان، **اقتصاديات المشروعات والخدمات العمومية**، مرجع سابق، ص: 25-26.

✓ أن لا يصاحب الإدارة الخاصة للمرافق العامة تمييز مجحف لبعض المستهلكين لصالح البعض الآخر.

ثالثاً: التمويل المحلي والتنمية المحلية

سننظر في هذا العنصر إلى هيكل التمويل المحلي للإدارات المحلية والمقسم إلى الموارد الذاتية والموارد الخارجية والنفقات المحلية.

1- الموارد الذاتية: يمكن القول أن الموارد المالية الذاتية للمحليات تشير أساساً إلى مدى القدرة الذاتية للمحليات في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، الرسوم المحلية، أرباح المنشآت التجارية والصناعية المملوكة للمحليات، إيرادات أملاك الهيئات العامة المحلية، أثمان الخدمات المحلية¹. وفيما يلي تفصيل لكل نوع أو مورد من هذه الموارد.

1-1 الضرائب المحلية: تعتبر الضرائب المحلية من أهم مصادر إيرادات الإدارة المحلية في العصر الحديث، ولم يعد ينظر لها على أنها أداة لتمويل النفقات الحكومية فقط بل أصبحت أداة هامة تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويمكن تعريفها على أنها: " فريضة إلزامية تقوم الدولة بتحديددها بما تتمتع به من سيادة، ويلتزم الممول بأدائها متى انطبقت عليه الشروط دون مقابل مباشر تحقيقاً لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية."²

إن السياسة الضريبية للإدارة المحلية تأخذ دائماً في الحسبان أن جباية الضرائب ذات الطابع الوطني أصعب من جباية الضرائب ذات الطابع المحلي، في حين أن هذه الأخيرة تهدف أساساً إلى زيادة الحصيلة الضريبية الوطنية من خلال تغطيتها لجملة الاستثمارات المحلية، وكذا تعمل على تحقيق التوازن بين إيرادات ونفقات الإدارة المحلية، وتعد من العناصر الأساسية في التنمية المحلية.³

ومن التقسيمات الشائعة للضرائب المحلية هو ذلك التقسيم الذي يصنفها حسب أوعيتها إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال. فالضرائب على الأشخاص هي التي تجعل من الشخص نفسه وعاء للضريبة فالوجود الإنساني هو أساس فرض الضريبة والمادة الخاضعة لها. وهو نظام قديم اعتمدت عليه العديد من الدول في مراحل تطورها الأولى لتمويل نفقاتها على مستوى الحكومات المحلية أو المركزية.⁴

وإلى جانب الضرائب على الأشخاص توجد الضرائب على الأموال، وهي التي يكون فيها الوعاء الخاضع للضريبة مالا وليس شخصاً؛ وهي أنواع من أهمها:⁵

- الضرائب على المباني: وهي التي تفرض على المباني الواقعة في نطاق الوحدة المحلية؛

1 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص: 82.

2 سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الجزء 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص ص: 87-88.

3 لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص: 226.

4 سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، مرجع سابق، ص: 232.

5 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص: 76-79.

- الضرائب على الأطنان الزراعية الواقعة في نطاق الوحدة المحلية تبعا للقيمة الايجارية لوحدة الأرض، وضريبة النخيل تفرض على المناطق التي يكثر فيها النخيل؛
- الضريبة على الدخل تفرض على الأرباح التجارية والصناعية، وتفرض أيضا على كسب العمل؛
- الضرائب غير المباشرة: وتشمل عدة أنواع منها: ضريبة الملاهي، الضرائب على المبيعات والمشتريات المحلية، الضرائب على البنزين، الضرائب على الإنتاج... الخ؛

1-2 الرسوم المحلية: تعتبر الرسوم المحلية أحد أهم مصادر الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الإدارة المحلية في تمويل نفقاتها العامة، ولكن في الواقع ورغم التشابه الظاهري بين الرسم والضريبة باعتبارهما من المصادر الإيرادية، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما، فالرسم هو عبارة عن: " مبلغ من المال يقوم الممول بدفعه إلى الدولة أو أحد الهيئات العامة نظير بعض الخدمات العمومية التي تعود على دافع الرسم بمنفعة خاصة، ولكنها تعود في نفس الوقت على المجتمع بمنفعة عامة".

ومن أمثلة هذه الخدمات: خدمات استخراج رخص القيادة، خدمات التسجيل في الشهر العقاري، خدمات القضاء، خدمات التعليم الحكومي... الخ، وفي جميع هذه الخدمات يوجد نفع عام يعود على المجتمع ككل ونفع خاص يعود على المستفيد من الخدمة.¹

تتوقف حصيلة الرسوم المحلية على الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها المجتمعات المحلية، وعلى ذلك يمكن أن تتفاوت تلك الحصيلة من مجتمع محلي إلى مجتمع محلي آخر، وتجدر الإشارة إلى أن فرض الرسوم المحلية يجب أن تسبقه دراسة العديد من العوامل التي يجب أن تأخذ في الاعتبار قبل فرض الرسم أو حتى قبل إلغائه، وفي كل الأحوال ينصح بفرض الرسوم لأنها مقبولة من الشعب على اعتبار أنها تفرض وترتبط بنتيجة أعمال ملموسة يجني المكلف فوائدها مباشرة.²

1-3 إيرادات أملاك الهيئات العامة: إن مبدأ استقلال الذمة المالية للإدارة المحلية وامتلاكها للشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي بواسطة تشغيلها وإدارتها يمكن أن تدر عليها أرباحا معتبرة، والمتمثلة في:³

✓ أنواع ممتلكات الإدارة المحلية: يوضع تحت تصرف الإدارة المحلية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة، والتي تدر دخلا كقيمة إيجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف أو المقرضة للغير، وإيرادات الأوراق المالية (الأسهم والسندات) المملوكة لها، وأرباح مشروعاتها، وتتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

✓ مشروعات الإدارات المحلية المشتركة: بحيث يمكن للإدارة المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية، وذلك لاتساع حاجيات

1 سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، مرجع سابق، ص: 234.

2 عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص: 84.

3 لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص: 229.

ومصالح السكان وعدم كفاية إقليم معين في تلبية حاجيات مواطنيه، وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للإدارة المحلية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها.

1-4 أثمان الخدمات المحلية: لعل من الضروري التأكيد على أن أثمان الخدمات المحلية تدفع مقابل خدمات ضرورية لأهالي الوحدات المحلية أو القطاعات المعنية منهم، وهي خدمات لا يمكنهم الاستغناء عنها مثل النقل العام وغيرها، وتلك الخدمات هي في الأساس يتعين على الأهالي أو الأفراد تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساته الخاصة، وإذا ما حدث وأن قامت السلطات أو الهيئات المحلية بتقديم تلك الخدمات لتحميهم من استغلال هذه المؤسسات، وفي إطار أن تلك الخدمات تتعرض للمنافسة من جانب الشركات الخاصة، فإنها لا بد أن تدار على أسس تجارية وتقاس كفايتها تبعاً لما تحققه من أرباح أو كفاية في أسلوب الأداء.

فإذا كانت معايير الربحية هي التي يجب أن تسود فإن القائمين على الإدارة المحلية يجب أن يحصلوا على أثمان تفوق أو تزيد عن تكاليف تقديم تلك الخدمات من تحقيق ربح معقول يؤدي إلى الاستمرار في تقديم تلك الخدمات بكفاءة وتحسن مستمر، أما إذا كانت معايير الكفاءة في أسلوب الأداء هي التي تسود، فإن القائمين على الإدارة المحلية يجب أن يحصلوا على أثمان تساوي على الأقل تكاليف تقديم الخدمات.¹

2- الموارد الخارجية: عندما لا تستطيع الإدارة المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية، لأن حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة وغيرها من الإيرادات لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للسكان فإن ذلك يستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية.

2-1 الإعانات الحكومية للإدارة المحلية: تنصدر الخزائن المركزية المكانة الأولى في تقديم هذه الإعانات، وبصرف النظر عن الأبواب التي تندرج فيها هذه الإعانات في موازنة الدولة، فإن الدور الأساسي في ذلك تلعبه كل وزارة على حدى، وذلك بحسب نوع النفقة ومدى تعلقها بأنشطة الوزارة، الأمر الذي ترتب عليه أن استقلت كل وزارة بوضع معاييرها لتقديم هذه الإعانات إلى المجالس المحلية منظوراً إلى عدد السكان، أو المقدر إلى المجالس المحلية المعانة. أما بالنسبة لمقدار الإعانة فإن القاعدة أن ينظر إلى المصروفات الفعلية إلى المجالس المحلية أو المصروفات التي يطلب إعانتها على أن يترك لكل وزارة مانحة سلطة وضع هذه القواعد على ضوء ظروف المجالس المحلية.²

وقد تهدف السلطات المركزية من منح الإعانات للمجالس المحلية إلى:³

✓ تمكين الإدارة المحلية من تحقيق أدنى قدر ممكن من الخدمات العمومية؛

1 عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، ص: 87.

2 كامل بريبر، مرجع سابق، ص: 90.

3 لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص: 230.

✓ التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبء الضريبي يزيد في الإدارة المحلية الفقيرة عنه في الإدارة الغنية، فإذا قدمت السلطة المركزية إعانة إلى الإدارة المحلية الفقيرة، فإنها تتيح فرصة لتخفيف عبئها الضريبي؛

✓ توجيه الإدارة المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية؛

✓ معالجة الأزمات الاقتصادية حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم إعانات للإدارة المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق، وفي أوقات الرخاء تستطيع أن تخفف من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية حدوث الأزمات.

2-2 القروض العامة تعتبر القروض من أهم المصادر المالية التي تحصل عليها المجالس المحلية ويمكن تعريف القرض العام على أنه: " مبلغ من المال تقوم الدولة بالحصول عليه من أفراد المجتمع أو الوسائط المالية الأخرى أو الهيئات الأجنبية أو من الحكومات الأخرى بهدف تغطية حاجات الإنفاق العام، لعدم كفاية مصادر الإيرادات العامة الأخرى كالضرائب والرسوم والإتاوات وفائض المشروعات العامة ".¹ إن تمويل الإنفاق الرأسمالي من خلال الاقتراض يعد أساساً لتسيير مشكلة التدفق النقدي للاستثمارات الضخمة، كما يشجع على تحقيق عبء المشاركة العادلة بين الأجيال، كالانقراض بالأصول ذات العمر الطويل التي يمتد الانقراض بها إلى المستقبل، إذ أن العائق للتمويل بالاقتراض هو نقص القوة الائتمانية للكثير من مقدمي خدمات البنية الأساسية التابعي للقطاع العام خاصة على المستوى المحلي.

إن المؤسسات المالية المختصة التي أنشئت في كثير من الدول النامية لتقديم الائتمان للمحليات لها سجل متفاوت من النجاح، حيث تشير دروس الخبرة المستفادة من تلك المؤسسات إلى أنه لا بد من النظر إليها على أنها حلول مؤقتة لمشكلة تمويل المحليات برأس المال، بمعنى أنها ينبغي أن تساعد في تنمية سجل يمكن اقتفاء أثره بشأن مسؤولية الاقتراض من قبل المحليات خلال فترة ظهور الأسواق الخاصة لرأس المال طويل الأجل. وفي الأماكن التي تنشأ فيها مؤسسات منح ائتمان المحليات كمرحلة أو إجراء انتقالي ينبغي على الحكومة أن تتركها تعمل وفق معايير تمويل خاصة، وفي نفس الوقت ينبغي أن تساعد الحكومة المركزية الحكومة المحلية لتصبح ذات مركز ائتماني جيد، ويتضمن ذلك تنمية سياسات ملائمة بشأن توزيع الإيرادات المالية وتوزيع مسؤولية المصروفات.²

وبالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الإدارة المحلية، إلا أنها تؤثر على ميزانيتها. إذ أنها تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الإدارة المحلية في وضعية صعبة؛ وتهدف الدولة من خلال ممارسة الرقابة على القروض المحلية إلى:³

1 المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، مرجع سابق، ص: 206.

2 كريستن كسيدز، مرجع سابق، ص-ص: 124-125.

3 لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص-ص: 232-233.

✓ الرقابة على الإنفاق المحلي، لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيهه بما يتفق مع سيادتها الاقتصادية والمالية؛

✓ الحفاظ على سمعة الإدارة المحلية المالية وإمكانياتها في سداد القرض وبالتالي عدم الوقوع في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطها؛

✓ التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة وذلك بهدف الابتعاد عن التراكم الرأسمالي الناتج عن الحصول على القرض.

2-3 الهبات والوصايا: ويقصد بها ما يرد من أموال إلى المجالس المحلية من الغير، سواء أكان شخصا طبيعيا أو معنويا وهي تنقسم إلى نوعين:

الفئة الأولى: وهي فئة الهبات والأشياء الموصى بها، والتي لا ينشأ عنها أعباء على المجالس المحلية. أو لا تكون موضوع اعتراض من قبل أصحاب الحقوق في الأموال الموهوبة أو الموصى بها.

الفئة الثانية: هي فئة الهبات والأشياء الموصى بها، والتي ينشأ عنها أعباء أو تكون محل اعتراض من قبل أصحاب الحقوق في الأموال الموصى بها، أو يشترط فيها شرطا معينا.

ويجب الإشارة إلى أن الهبات أو الوصايا لا تشكل شيئا كبيرا من موارد الإدارة المحلية، وهي موارد

استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل الإدارة المحلية.¹

3- النفقات المحلية: النفقات المحلية أو الإقليمية، هي التي تقوم بها الولايات أو مجلس الحكم المحلي كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات، وتختلف اتجاهات الدول اختلافا بينا فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية، كما تختلف هذه الاتجاهات في ذات الدولة من زمن إلى آخر، ويرجع هذه الاختلاف إلى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية الخاصة بكل دولة في زمن معين.²

يعهد إلى الهيئات المحلية المرافق التي تهتم الإقليم أو المدينة خاصة ومباشرة كتوزيع الماء والكهرباء والمواصلات، كذلك يعهد إليها بالمرافق العامة التي تحتاج إلى رقابة دقيقة ومستمرة ومباشرة إذ لا يتاح للحكومة المركزية أن تتولى هذه الرقابة بطريقة فعالة بالنسبة إلى كافة الهيئات المحلية، ويعهد إلى الهيئات أيضا التي يحسن أن تدار بالنظر إلى ظروف وعادات كل إقليم على حدى مما قد يستدعي تغيير طريقة الإدارة من إقليم إلى آخر، وبما تقدم من اعتبارات لا يمنع من أنه يمكن توزيع مرافق معينة في بعض الحالات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، إذ وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن إشراف كل من الحكومة وهذه الهيئات عليها في نفس الوقت وذلك كمرافق التعليم.

إن النفقات العامة المحلية وإن كان القصد منها خدمة إقليم معين، إلا أن لها من الآثار ما يخدم المجتمع في مجمله، هذا فضلا عن أن عبئها لا يقع على الإقليم المستفيد منها وحده، بل تساهم فيه الدولة بما تمد به هذا الإقليم من إعانات، كما تساعد معرفة نواحي النفقات ومقدارها في الهيئات المحلية المختلفة على

1 كامل بربر، مرجع سابق، ص:125.

2 سوزي عدلي ناشر، مرجع سابق، ص:53.

إجراء الدراسات التحليلية للنفقة التي تسبق وضع أي سياسة مالية أو اقتصادية، بالإضافة إلى أنه يهيئ السبيل إلى الإدارة لمراقبة الهيئات المحلية في هذا الشأن.¹

II. 2-3 أوجه إصلاح الإدارة المحلية من أجل تحقيق خدمة عمومية متميزة

يعرف إصلاح الإدارة المحلية بأنه كل عمل مقصود على المستوى القومي يؤدي إلى انشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحلية أو اتخاذ إجراءات هامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة و وحدات الإدارة المحلية أو زيادة الاسهام والمشاركة الشعبية في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي.²

يتضمن إصلاح المحليات أربعة مقاربات أساسية هي الإصلاح الإداري، والإصلاح المالي، والإصلاح التشريعي، والإصلاح السياسي.

أولاً: الإصلاح الإداري

يعد الإصلاح الإداري أحد المداخل الرئيسية نحو إصلاح النظام المحلي والذي يتمثل في تجميع الوحدات المحلية الصغيرة وبصفة خاصة الوحدات الفردية في نطاق أوسع لتحقيق التوازن بين اعتبارات الديمقراطية المحلية والكفاءة الإدارية وذلك من خلال تحديد الحجم الأمثل للسكان والحجم الأمثل للخدمات المحلية.

حيث أنه في ظل المشاكل الكثيرة التي واجهت الوحدات المحلية الصغيرة قامت العديد من الدول باتخاذ خطوات لإصلاح الوحدات المحلية عن طريق دمجها وإعادة هيكلتها حتى تتمكن من القيام بالدور المطلوب. ويعرف الدمج بأنه انضمام وحدتين محليتين أو أكثر إلى وحدة محلية قائمة، بحيث تلغي الوحدة الجديدة القائمة كافة الالتزامات والمسؤوليات المناطة بالوحدة القديمة وتحمل جميع الالتزامات الجديدة مع الأخذ بعين الاعتبار اتساع نشاط وكفاءة هذه الوحدة.³

بالإضافة إلى ذلك يمكن العمل على تنمية مهارات العاملين في وحدات الإدارة المحلية، من خلال:⁴

- ✓ الاهتمام بالعنصر البشري والارتقاء به مالياً وتدريبياً؛
- ✓ تصحيح هيكل الرواتب وحوافز العاملين بحيث تتماشى مع الاتجاهات السائدة في السوق، ومع مستويات الأسعار وتكاليف المعيشة؛
- ✓ وضع نظام متكامل للتدريب موظفي وقيادات الإدارات المحلية على اختلاف أنواعها ومستوياتها؛

1 عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام-مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001، ص:38.

2 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص:203

3 صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق: ص:157.

4 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب مرجع سابق، ص:427

✓ إعطاء رؤساء الوحدات المحلية السلطات الكافية التي تمكنهم من استقطاب واختيار العناصر ذات الكفاءة للعمل بوحداتهم.

ويمكن أن يساهم الإصلاح الإداري في تفعيل الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية التي تشكل بنائها التنظيمي، بحيث يتم إقامة الهياكل التنظيمية وفقا لطبيعة الأنشطة التي تمارسها هذه الوحدات مع دمج بعض الأنشطة وتحديد نوع الارتباطات بين الوزارات والمديريات من الناحية الفنية والإدارية، وذلك من خلال:¹

- ✓ إعادة تشكيل هياكل تنظيمية على أسس علمية؛
- ✓ تنظيم العمل وتبسيط إجراءات إنجازها؛
- ✓ إنشاء الأجهزة المسؤولة عن مراقبة تنفيذ المشاريع التي تتولاها المجالس المحلية وتطوير عملها؛
- ✓ تطبيق أساليب إدارية حديثة تمكنها من تحسين إنتاجها وتطوير مستوى أدائها، مثل أسلوب الشراكة؛
- ✓ التحول التدريجي من الإدارة المحلية التقليدية إلى الإلكترونية، وذلك بتقديم كافة الخدمات التي يمكن تنفيذها إلكترونيا بواسطة الحاسب الآلي عبر شبكة الانترنت وشبكة الاتصال مما ييسر سبل أداء الإدارة المحلية لخدماتها بسرعة وكفاءة عالية.

ثانيا: الإصلاح المالي

وتتمثل البدائل الأساسية نحو الإصلاح المالي للمحليات في دعم الموارد المالية للوحدات المحلية من خلال إنشاء أوعية جديدة تتضمن توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط المركزية. وتبرز في هذا المجال أهمية تفعيل الإجراءات الإدارية والتشريعية لسرعة استخدام أموال المعونات الأجنبية في المشروعات الإنتاجية والخدمية. كما يبرز أهمية ترشيد الإنفاق على المستوى المحلي للانتفاع بالأموال العامة الموجهة للإنفاق العام والتي تتمثل في وسائل الطاقة والمياه والكهرباء والبنزين. وبالإضافة إلى ذلك تبدو الحاجة إلى أهمية استخدام أموال الصناديق والحسابات في الأغراض المنشأة لها بعيدا عن الإنفاق البذخي على المظاهر الاجتماعية. والعمل على تهيئة المناخ المناسب للاستثمار وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص.²

ثالثا: الإصلاح التشريعي

إن تحديث القوانين والأنظمة المتعلقة بعمل البلديات وتطويرها مع الشروع في عملية تنفيذ إعادة هيكلة البلديات، وذلك بغية تحقيق الأهداف التالية:³

- ◀ الانسجام مع الأوضاع الإدارية والتنظيمية الجديدة للبلديات.
- ◀ اسناد المزيد من الصلاحيات للبلديات بما يمكنها نظريا من أداء واجباتها بسرعة وكفاءة.
- ◀ تعزيز عملية المراقبة والتوجيه لأعمال البلديات للتحقق من مدى التزامها بالقوانين والأنظمة.

1 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص:208.

2 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب مرجع سابق، ص:425.

3 صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص:260.

◀ إكساب التشريعات المرونة النسبية بحيث تكون قادرة على مواكبة ما يطرأ على العمل البلدي من مستجدات وتحديث.

ويرتكز الإصلاح في هذا المجال على الجوانب القانونية الآتية:¹

- ✓ الهيكلية التنظيمية والبنى المؤسسية للحكومات والإدارات المحلية.
- ✓ اعتماد برامج لتطوير قدرات أعضاء مجالس المحافظات.
- ✓ التوسع في تفويض الصلاحيات للحكومات المحلية.
- ✓ إعادة النظر في التشريعات المؤثرة ذات العلاقة.
- ✓ الاتصال والتنسيق الأفقي والعمودي في المؤسسات الحكومية.
- ✓ تحسين إدارة الموارد وتقديم الخدمات المحلية.
- ✓ المشاركة الجماهيرية في تقديم الخدمات.
- ✓ تخطيط الموارد البشرية ورفع قدرات الحكومات المحلية.
- ✓ تأسيس أقسام للتطوير الإداري في المحافظات.
- ✓ تعزيز النظم المالية والرقابية للإدارات المحلية.
- ✓ تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في أنشطة الإدارة المحلية.

رابعاً: الإصلاح السياسي

يرتكز الإصلاح السياسي للمحليات على زيادة الكفاءة والتي تتمثل في القدرة على الاستخدام الأمثل للموارد خاصة وأن موارد الوحدات المحلية محدودة. كما تركز زيادة الكفاءة أيضاً على مدى القدرة على توظيف الموارد المحلية المحدودة في المشروعات التي تعود بالنفع على مواطني الوحدات المحلية وخاصة ما يتعلق منها بالمشروعات الثقافية التي ترفع من الوعي السياسي .

وتتمثل الوسيلة الأساسية نحو تحقيق ذلك في مدى قدرة النظام على التجنيد السياسي لقيادات الإدارة المحلية وفق أسس علمية موضوعية تعتمد في المقام الأول على الخبرات والتأهيل العلمي والوظيفي والسمات الشخصية والقيادية لشغل الوظائف القيادية لوحدات الإدارة المحلية؛ ويتم ذلك من خلال:²

1 كاظم محمد بريسم العقابي، "الإصلاح والتطوير الإداري في العراق - بين حيثية التغيير ومقومات التطبيق"، (ورقة عمل مقدمة الى الاجتماع السنوي الثالث عشر لقيادات الأجهزة المركزية للتطوير والإصلاح الإداري، 23-24 أبريل/2013، الشارقة - دولة الإمارات العربية المتحدة).

2 مزياني فريدة، "سبل وأفاق تطوير الإدارة المحلية في الجزائر"، (ندوة دولية مغاربية حول إدارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية: واقع وإصلاحات، جامعة ورقلة، يومي 3، 4 أكتوبر 2012).

- ✓ أمام وجود ظاهرة العزوف عن الانتخاب يجب العمل على رفع الوعي السياسي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، ليصل الوعي إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب؛
- ✓ ضرورة العمل على تفعيل دور حملات الشرح والتوجيه الرسمية التي تسبق عملية الانتخاب لتوعية المواطنين ليتمكنوا من اختيار ممثليهم بما يحقق المصلحة العامة؛
- ✓ إن وجود أفراد ذوي خبرات وقدرات من أبناء الهيئات المحلية يتيح الفرصة لاختيار أفضل الأفراد لإدارة وفاعلية المجالس الشعبية المحلية؛
- ✓ يجب أن لا يعتبر الناخبين أن واجبهم قد انتهى عند التصويت أي عند وضع الورقة في الصندوق، لذا يجب إتباع طرق المتابعة والضغط، ويفرضون على أعضاء المجالس التقيد برغباتهم؛
- ✓ ضرورة فتح المجالس المحلية للمواطنين فرص مباشرة للرقابة والمشاركة في اتخاذ القرارات لتكون أكثر فاعلية وأكثر تعبيراً عن المطالب المحلية، ويعد أهم مقومات نجاحها؛
- ✓ التجنيد السياسي لإطارات الإدارة المحلية للتحفيز على شغل المناصب القيادية على المستوى المحلي.
- ✓ العمل على تغيير القيم والأفكار بما يدفع للمشاركة السياسية؛
- ✓ أن تقوم الأحزاب السياسية بالوظائف التي أنشأت من أجلها-التجنيد السياسي للمواطنين؛
- ✓ على الأحزاب أن تأخذ المبادرة لتصحيح أوضاعها وفتح الباب نحو المشاركة السياسية؛
- ✓ توسيع التنشئة السياسية عبر المؤسسات الفاعلة؛
- ✓ ضرورة استعادة ثقة المواطن في النظام الانتخابي بضمان نزاهته العملية الانتخابية.

II-2-4 دور التعاون المشترك بين البلديات في تحقيق خدمات عمومية متميزة

نشأت فكرة التعاون المشترك بين البلديات لتحقيق التعاون بين وحدات الإدارة المحلية في القيام ببعض المشاريع المشتركة التي قد لا تقوى على تنفيذها وحدات الإدارة المحلية بشكل منفرد، ولتمكين الهيئات المحلية من المساهمة في الحياة العامة للمجتمع، مما يؤدي إلى تعزيز الصلات بين جميع مفردات المجتمع المحلية.

أولاً: مفهوم التعاون المشترك بين البلديات

يعتبر التعاون المشترك بين البلديات أسلوباً حديثاً من أساليب الإدارة المحلية ويقصد به: " إيجاد مستوى جديد من مستويات الإدارة المحلية ليشمل عدداً من المجالس المحلية والتجمعات السكانية المتقاربة جغرافياً، بغرض إيجاد شخصية معنوية جديدة أكثر قدرة على إقامة مشاريع خدمات أساسية التي تحتاج إليها

وتعود بالنفع على مجموع المحليات المنطوية تحت لواء نفس المستوى الجديد بصورة يتعذر أن يقوم بها مجلس محلي بمفرده.¹

وتعرف على أنها هيئة مشتركة بين عدد من المجالس المحلية لتقديم خدمات مشتركة لا يستطيع القيام بها مجلس محلي بمفرده، وتهدف إلى إيجاد نوع من العلاقة بين المجالس البلدية سعياً وراء تطوير نظام الإدارة المحلية من جهة، وخلق شيء من التعاون بين المجالس المحلية من جهة أخرى.²

إن إنشاء كيان قانوني يضم مجموعة من البلديات تعود بالنفع العام عليها، له أمثلة كثيرة ففي تونس والمغرب ولبنان، يتم إنشاء ما يسمى بالاتحاد(نقابة) لمساعدة أجهزة البلديات في الميادين الهندسية والصحية والإدارية والمالية، وفي الجزائر يتم إنشاء مصالح أو مؤسسات عمومية مشتركة وذلك بين بلديتين متجاورتين قصد ترقية فضاء للشراكة والتعاون. أما في الأردن فيتم تشكيل ما يسمى بمجالس الخدمات المشتركة والتي تضم كل منها مجموعة من البلديات المتقاربة جغرافياً للقيام بالمشروعات والخدمات التي تعجز عن القيام بها بلدية بمفردها، وتتمتع هذه الكيانات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بما لا ينقص من استقلالية الوحدات المحلية ذاتها.³

إن إنشاء مثل هذه الكيانات أصبح ضرورة ملحة وخطوة تنظيمية رائدة لمعالجة النقص في توفير الخدمات الأساسية لكافة المواقع، كما أنها خطوة ضرورية للحد من المشكلات المتعددة التي تواجهها المدن الرئيسية والقرى على حد سواء، وفي مقدمتها الانتشار العشوائي لل عمران، الحد من التدهور البيئي من خلال إيجاد مواقع ملائمة لمكب النفايات بدلاً من إلقائها بطريقة عشوائية.⁴

مما سبق يتضح أن مجالات التعاون بين الوحدات المحلية تمتد لتشمل العديد من الجوانب أهمها ما يلي:⁵

- تبادل المعلومات؛
- تبادل المساعدات الفنية، والمالية والخبرات الإدارية؛
- السماح لبعض المواطنين في وحدة محلية معينة بالاستفادة من الخدمات التي تقدمها وحدات محلية أخرى؛
- عقد الاجتماعات الخاصة بوضع الحلول لبعض المشكلات المحلية؛
- الاشتراك في إدارة المرافق المحلية، وإقامة المشروعات الإنتاجية التي تستفيد منها أكثر من وحدة محلية؛

1 محمد الطعمنة، "مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن"، مجلة الإدارة العامة، العدد 81، جامعة اليرموك، الأردن، 1993، ص: 79-107.

2 حمدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص: 223.

3 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 413.

4 محمد الطعمنة، مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن، مرجع سابق، ص: 83.

5 الإدارة المحلية في مصر، www.majalisma.com/d/dll.php?d=892(15/02/2014).

ثانياً: أهداف التعاون المشترك بين البلديات

إن إيجاد صيغ تعاونية وعملية بين المجالس البلدية والقروية والتجمعات السكانية يسعى إلى تحقيق الأهداف التالية.

1-الأهداف الاقتصادية: يرى بعض المختصين أن التعاون المشترك بين البلديات يسعى وبشكل رئيسي إلى تحقيق الأهداف التالية:¹

- ✓ توفير جهاز مالي يتمتع بالقدر العالي من الخبرة والتخصص مما يعني الاستخدام الأمثل لموارد الوحدات المحلية؛
- ✓ تحسين طرق جباية الأموال والديون المستحقة على المواطنين، بسبب وجود جهاز مالي كفؤ؛
- ✓ تحقيق وفورات إنتاجية تعزز من القدرة المالية الشرائية، فالتعاون يعمل على إضافة مشاريع ذات قيم اقتصادية عالية ومردود مالي كبير؛
- ✓ يسعى التعاون المشترك إلى إتاحة الفرص أمام القطاع الخاص والمستثمرين لإقامة مشاريع تنموية واستثمارية بكافة أنواعها. ويعمل على تحقيق مستوى أفضل من التنمية على المستوى المحلي والإقليمي.

2-الأهداف السياسية والإدارية: حيث يحقق هذا الأسلوب الجديد كصورة من صور الإدارة المحلية ما يلي:²

- ✓ تعزيز مفهوم الديمقراطية، فهي تتيح للمواطنين التعبير عن إرادتهم بشأن من يحكمهم، وفيها تربية سياسية لهم كناخبين ومرشحين؛
- ✓ زيادة المشاركة الشعبية في تقديم الخدمات الأساسية لمجموعة من المجالس المحلية؛
- ✓ إيجاد نوع من التوازن بين المناطق المختلفة، حيث يمكن للبلديات الناهضة مساعدة جاراتها من القرى والتجمعات السكانية لتحقيق مكاسب معينة تعود على الجميع بالخير والنفع.

3- الأهداف الاجتماعية: إن الأدوار الرئيسية للوحدات المحلية تكمن في توفير الخدمات ذات الجودة العالية

للمجتمعات المحلية ضمانا لحدوث تنمية في المستقبل، لكن في ظل عجز الوحدات الصغيرة عن أداء الخدمات بالشكل المطلوب وعدم الكفاءة في إدارة البلديات وتنظيمها، وارتفاع تكاليف الخدمات، وإعمالاً لإرضاء متلقي الخدمة من المواطنين الذين تزداد مطالبهم يوماً بعد يوم، توجهت بعض الدول إلى القيام بعمليات التعاون مبررة ذلك بعدة أسباب أهمها:³

- ✓ يعمل التعاون المشترك على إنشاء منطقة متكاملة الخدمات تنتهج العدالة في توزيع الخدمات وشموليتها، لكي تصبح مركزاً تنموياً شاملاً؛
- ✓ يؤدي التعاون المشترك إلى تطوير الخدمات للمواطنين وتقديمها بأقل التكاليف، ويؤدي إلى استخدام الأساليب الحديثة والتقنية العالية؛

1 صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص:207.

2 محمد الطعمنة، مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن، مرجع سابق، ص:83.

3 صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص:220.

- ✓ يحقق التعاون المشترك وفرات مالية التي من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الإنفاق على الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسينها؛
- ✓ كما يلاحظ أن أثر التعاون المشترك بين البلديات يتمثل في تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية في تقديم الخدمات ومتطلبات التنمية، ويؤدي إلى تطابق أفضل في الخدمات الحكومية.

ثالثاً: أهمية التعاون المشترك بين البلديات في تقديم خدمات عمومية متميزة

- تتمثل أهمية التعاون بين الوحدات المحلية المتناظرة في مراكزها القانونية فيما يلي: ¹
- ✚ كثرة عدد الوحدات المحلية في نطاق الدولة والتي تكون في مستوى تنظيمي واحد الأمر الذي يتطلب ضرورة وجود تعاون وتنسيق فيما بينهما لضمان استغلال الموارد المتاحة لديها أفضل استغلال ممكن.
- ✚ قصور الإمكانيات المالية والفنية والإدارية في الغالب لبعض هذه الوحدات عن الوفاء بمتطلبات واحتياجات التنمية بها، وتوفيرها لدى وحدات محلية أخرى.
- ✚ تماثل الشركات المحلية في كثير من الأحيان بعض الوحدات المحلية المتناظرة، مما يستدعي ضرورة تبادل الرأي والمشورة.
- ✚ تماثل طرق الإدارة التي تتبعها الوحدات المحلية، وتماثل الخدمات المقدمة للمواطنين بها.
- ✚ ارتفاع كفاءة إدارة بعض الخدمات إذا ما تم إمدادها إلى نطاق أكبر من نطاق وحدة محلية واحدة، مثل المكتبات العامة، وحدائق الحيوان، والمتاحف، وحدائق العامة.
- ✚ الظروف الطارئة التي تستدعي تعاون الوحدات المحلية المتجاورة، مثل الحرائق أو الفيضانات، أو الاضطرابات أو السرقات الكبرى.
- ✚ المرافق المشتركة بين الوحدات المحلية المتجاورة، الأمر الذي يستدعي ضرورة تعاونها لإدارة هذه المرافق، مثل المجاري المائية، والطرق، وشبكات الصرف.

رابعاً: التعاون المشترك بين الإدارات المحلية على المستوى الإقليمي والدولي

- هناك العديد من الاتحادات والمنظمات ذات الطابع الدولي والإقليمي التي تضم في عضويتها أعداد كبيرة من المدن والمجالس المحلية من كافة بقاع الأرض بهدف تعميق الصلات فيما بينها والاستفادة من الخبرات والتجارب دون التدخل في الشؤون الداخلية لأي دولة منها. ومن أبرز هذه التنظيمات العالمية:
- 1- **منظمة المدن العربية:** هي منظمة غير حكومية، متخصصة في شؤون البلديات والمدن في الوطن العربي، وليس لها أي نشاط أو ارتباط سياسي أو عقائدي، ولا تتدخل في الأمور السياسية لأي بلد، تم تأسيسها في 15 مارس 1967، ومقرها الدائم مدينة الكويت.²

1 الإدارة المحلية في مصر، www.majalisma.com/d/dll.php?d=892(15/02/2014).

2 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: 233

أهدافها: تسعى المنظمة إلى تحقيق العديد من الأهداف منها:¹

- ✚ الحفاظ على هوية المدينة العربية وتراثها.
- ✚ الحفاظ على البيئة في المدن العربية وحمايتها من التلوث.
- ✚ رعاية التعاون بين المدن العربية وتبادل الخبرات فيما بينها.
- ✚ تعزيز مكانة السلطات المحلية العربية وتشجيع اللامركزية.
- ✚ تنمية وتحديث المؤسسات البلدية والمحلية والعمل تطوير التشريعات والنظم البلدية وتوحيدها.
- ✚ معاونة بلديات المدن الأعضاء على تحقيق مشروعاتها الإنمائية عن طريق مدها بقروض ميسرة.

المؤسسات المنبثقة عن المنظمة: لقد انبثق عن المنظمة خلال مسيرتها في السنوات الماضية عدة مؤسسات تتولى تنفيذ مهام هي من ضمن اختصاصها، وهذه المؤسسات هي:

الجدول رقم (II - 3) مؤسسات منظمة المدن العربية

نشاطاتها وأهدافها	الهيئة
يختص صندوق تنمية المدن العربية بتمويل مشروعات بلديات المدن الأعضاء بقروض متوسطة الأجل بفوائد رمزية.	صندوق تنمية المدن العربية تأسس عام 1979 ومقره
وهو ذو شخصية اعتبارية وله مجلس إدارة مكون من أمين عام المنظمة، وخمسة أعضاء آخرين ينتخبهم المكتب الدائم من بين أعضائه.	الأمانة العامة لمنظمة المدن العربية بمدينة الكويت.
تتكون موارده المالية مما تخصصه الدول العربية المنظمة مدنها للمنظمة ومساهمات المدن الأعضاء والمؤسسات المالية العربية العامة والخاصة التي يقرها المكتب الدائم.	
وضع برامج التدريب في مجالات الخدمات البلدية وتخطيط المدن وإدارتها والإشراف على عقد الدورات التدريبية للعاملين في البلديات.	المعهد العربي لإنماء المدن تأسس سنة 1979
تأمين الخدمات الاستشارية للمدن الأعضاء.	مقره الرياض بالمملكة العربية السعودية
القيام بدراسات وبحوث لتطوير المدن الأعضاء وخدماتها البلدية.	
إنشاء مركز معلومات متخصص لجمع الوثائق والمعلومات.	
تتخذ مؤسسة جائزة منظمة المدن العربية من مدينة الدوحة بدولة قطر مقراً دائماً لها.	مؤسسة جائزة المنظمة
تهدف مؤسسة الجائزة إلى تشجيع الحفاظ على الطابع المعماري العربي الإسلامي في العمارة الحديثة وصيانة المعالم والمآثر التاريخية وإعادة توظيفها في الحياة المعاصرة	تأسست سنة 1981
تشجيع المهندسين العرب على السير في هذا السبيل، بالإضافة إلى تكريس الاهتمام بتشجير وتجميل المدن والحفاظ على البيئة.	مقرها الدوحة في قطر
تشتمل الجائزة على تسع جوائز تمنح مرة كل ثلاث سنوات.	

المصدر: منظمة المدن العربية، على الموقع الإلكتروني <http://www.ato.net/web/page.asp?id=8> تمت الزيارة في 28 نوفمبر 2014 على الساعة 21.00.

1 أهداف منظمة المدن العربية، موقع المنظمة على الانترنت <http://www.ato.net/web/page.asp?id=2> تمت الزيارة في 28 نوفمبر 2014 على الساعة 21.00.

2- المجلس العالمي للمدن والسلطات المحلية: أنشئ هذا المجلس عام 1996 في مدينة جنيف في سويسرا أثر توصية من المشاركين في مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الذي عقد في اسطنبول عام 1996، حيث أشار في بيانه الختامي إلى ضرورة خلق مشاركة جديدة مع السلطات المحلية في دول العالم. ويعتبر جهازا تنسيقيا تستطيع منظمات المدن والسلطات المحلية العالمية من خلاله تجميع جهودها للتعبير بشكل جامعي نيابة عن قطاعات الإدارات المحلية في المجتمع الدولي وبالذات مع هيئات منظمة الأمم المتحدة المختلفة. وتستطيع المنظمات عن طريق هذا المجلس التفاوض مع المجتمع الدولي فيما يخص المسؤوليات والأنشطة والموارد التي قد تمنح للسلطات المحلية، وبإمكان مساهمة المجلس في تدعيم المبادرات الإنمائية التي تهدف إلى تأمين الاحتياجات المحلية.¹

أهداف المجلس العالمي للمدن والسلطات المحلية هي:

✚ تدعيم الاستقلال المحلي.

✚ تعزيز صوت المدن والسلطات المحلية في النطاق العالمي.

✚ تمثيل دور فعال في تشكيل سياسات هيئات الأمم المتحدة، وبخاصة لجنة المستوطنات البشرية.

✚ تدعيم دور المدن والسلطات المحلية في مجال التعاون الدولي.

✚ العمل على جلب أكبر قدر ممكن من المعونات المخصصة للتنمية الحضرية وتكوين وحدة عالمية للمدن.

✚ تعزيز مشاركة فعالة للمدن والسلطات المحلية والعمل على إيجاد آلية تعاون محلية مباشرة.

✚ بناء شراكة عملية وفعالة مع الأمم المتحدة بهدف معالجة المشكلات الحقيقية المرتبطة بالحكم المحلي في المدن.

3- منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (CGLU): وهي المنظمة العالمية الرئيسية للمدن والمدن المتوأمة والتي تمثل مدن وجهات جل بلدان العالم. ظهرت إلى الوجود في ماي سنة 2004 منبثقة من اندماج ثلاثة منظمات سابقة: الفيدرالية العالمية للمدن المتحدة (FMCU) والاتحاد الدولي للسلطات المحلي (IULA)، وشبكة المدن الكبرى (LE RESEAU METROPOLIS) تضم هذه المنظمة الجمعيات الوطنية الكبرى للسلطات المحلية في 136 دولة، إضافة إلى عدد كبير من المدن المنخرطة فرديا. وتهدف حسب ما تعلنه إلى تعزيز الديمقراطية المحلية واللامركزية والتعاون اللامركزي من أجل المساهمة في التنمية المحلية وتحسين الخدمات الحضرية (الحصول على المياه، والإسكان، والنقل، والتخطيط، وغيرها).

كما تلعب هذه المنظمة دور الوسيط بين السلطات المحلية العالمية والمؤسسات الدولية للدفاع عن قيمها (السلم والتضامن) ودورها في القضايا الرئيسية للحكامة العالمية في الملفات التي تعنيها. وتقوم هذه المنظمة بشراكات مختلفة مع الأمم المتحدة وبعض وكالاتها. ومقرها في برشلونة. وتبنت هذه المنظمة ما يسمى جدول 21 للثقافة، كوثيقة مرجعية لبرامجها الثقافية في 08 مايو 2004.²

1 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: 252.

2 منظمة المدن والحكومات المتحدة، الموسوعة الحرة، <http://ar.wikipedia.org/wiki>

مهام منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة: وتتمثل في ¹

✚ رفع راية الاستقلالية المحلية الديمقراطية والدفاع عنها: تقوم المنظمة بذلك من خلال التعاون بين

الحكومات المحليّة ومن خلال تعزيز مكانة هذه الحكومات في نطاق الحوكمة العالمية.

✚ تنمية قدرات أعضائها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تعمل المنظمة جاهدة على تحقيق هذه

الأهداف من خلال الحث على التدريب وعلى خدمة السكان، والتشجيع على اعتماد مبادئ الحوكمة، وعلى مكافحة الإقصاء الاجتماعي والتمييز على أساس العرق والجنس.

✚ تعزيز دور الحكومات المحليّة على الساحة الدولية: تسعى المنظمة إلى وضع الحكومات المحلية في

صلب التعاون اللامركزي وذلك من خلال فرض نفسها وأعضائها كأفضل المحاورين العالميين على صعيد الشراكات مع الحكومات المحليّة.

لقد التزمت ألف مدينة موزّعة على 136 بلدًا و132 جمعية للحكومات المحليّة، أي أغلبية جمعيات

الحكومات المحليّة في العالم، بالقيم المنشودة من قبل المنظمة. وتعمل منظمة المدن والحكومات المحليّة

المتّحدة وفقاً لهيكليّة لامركزية تركز على سبعة فروع قارية، منها القسم الذي يضمّ الحكومات المحليّة في الشرق الأوسط وغرب آسيا، وذلك بهدف الاستجابة إلى متطلّبات الحكومات المحليّة.

¹ موقع منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، <http://www.uclg.org> تمت الزيارة في 28 نوفمبر 2014 على الساعة 22.00.

خلاصة الفصل

إن تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية، فالتطوير الإداري هو الذي يستهدف أولاً خلق إدارة قادرة على التنمية، وإذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية من خلال تقديم خدمات عمومية متميزة فإننا سنجد:

- ✓ خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق.
 - ✓ بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك. وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.
 - ✓ ضرورة إصلاح القوانين والتشريعات من أجل منح الإدارة المحلية السلطة الكافية لتحقيق التنمية.
- وقد شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحلية. وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية. وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير المؤسسات الدولية عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "جعل الدولة أكثر قرباً من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، لذا فإن الإدارة المحلية :
- ✓ تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي.
 - ✓ تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية.
 - ✓ تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.
 - ✓ للتعاون والشراكة بين الإدارات المحلية دور فعال في تقديم خدمات عمومية متميزة، ومن ثم تحقيق تنمية شاملة.

الفصل الثالث

نور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية

تمهيد

في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم في أواخر القرن العشرين والتي انعكست على دور الدولة، حدث الانتقال من نظام إدارة محلية تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام إدارة محلية يشارك فيه إلى جانبها في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

ولجأت الإدارات المحلية في العديد من الدول إلى تبني سياسة التحول إلى القطاع الخاص، من خلال إعطاء دور أكبر لهذا القطاع في عملية تقديم الخدمات العمومية والتنمية المحلية أو من خلال إدخال الأساليب التجارية في إدارة أنشطتها.

وفي نفس الإطار أصبح دور منظمات المجتمع المدني مهما على مستوى الإدارة المحلية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في تقديم الخدمات العمومية من خلال الانخراط في أشكال مختلفة من الشراكة .

ولغرض التعرف على دور القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ومشاركتها في تحقيق التنمية من خلال تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية، سيتم الإجابة على التساؤلات التالية:

- 1- ما هو دور الشراكة مع القطاع الخاص في تحقيق خدمة متميزة، وما هي وأساليبها؟
- 2- ما هي الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية؟
- 3- ما هو دور الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في تقديم خدمات عمومية متميزة؟
- 4- ما هي متطلبات تحقيق شراكة ناجحة بين الإدارة المحلية والقطاعات الأخرى؟

III. 1 دور الشراكة مع القطاع الخاص في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

لجأت الإدارات المحلية في العديد من الدول إلى تبني سياسات التحول إلى القطاع الخاص، من خلال إعطاء دور أكبر لهذا القطاع في عملية تقديم الخدمات العمومية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال الانخراط في أشكال مختلفة من الشراكة

III. 1-1 ماهية الشراكة مع القطاع الخاص

في إطار التغيير في دور الدولة والإدارة المحلية المرتبط بالتحول إلى القطاع الخاص، ظهرت بعض المفاهيم التي تعكس الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص، كما تعكس طبيعة دور الإدارة المحلية في ظل هذه الشراكة

أولاً : مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص

تعد الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص أداة تطويرية ومنهجاً إدارياً متكاملًا لتحقيق الحاكمية الرشيدة والتنمية المستدامة التي تسعى إليها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، فقد حظي هذا الموضوع باهتمام متزايد في الأدبيات الإدارية والتنظيمية الحديثة خاصة بعد أن تبين أن الكفاءة المنشودة في إدارة أنشطة المجتمع وبرامجه الاقتصادية والاجتماعية والتي تعتمد على الجمع بين مزايا كل من القطاعين العام والخاص، ولما بدا أنه من الصعب تحقيق الأهداف التنموية التطويرية على أساس الممارسة المنفردة لأي من القطاعين، أصبح من الضروري تطوير تنظيمات تشاركية باعتبارها هدفاً استراتيجياً تسعى إليه كل الدول.

كل الأدبيات التي درست هذا الموضوع وضعت تعريفاً خاصاً بها لا يخرج عن معنى أن الشراكة Public - Private Partnership أو PPP أو 3P تعني: "أوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة، وتقديم خدمات عمومية تتميز بمستوى أعلى من الجودة مع الحفاظ على حرية الحصول على هذه الخدمات".¹

يتبين من التعريف أن مفهوم الشراكة مفهوم حديث ومتعدد الأوجه ذو أهمية متزايدة، مرتبط بأبعاد عديدة منها البعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والاقتصادي والاجتماعي والقانوني.

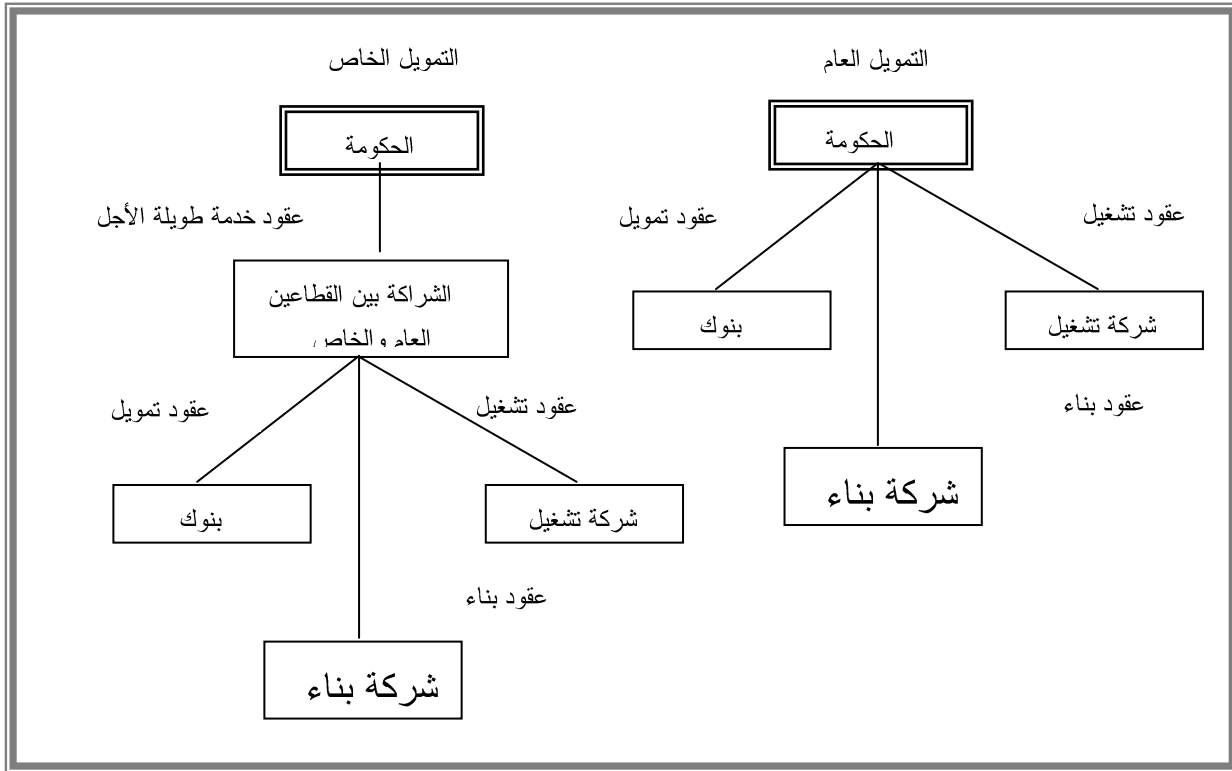
1 عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد، "عقود المشاركة وسيادة الدولة"، (أعمال المؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008)، ص-ص 189-215.

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

كما يشير هذا المفهوم إلى: "السيناريوهات التي بمقتضاها يكون للقطاع الخاص دوراً أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العمومية".¹ هذا الدور يتم من خلال ترتيبات تعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص في مشروعات معينة ينشأ بمقتضاها قيام القطاع الخاص بإمداد الحكومة بالأصول والخدمات التي من التقليدي أن يقدمها القطاع العام.

كما تعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها: "اتفاقية بين جهة حكومية وشريك خاص لاقتسام المخاطر والفرص في العمل التجاري المشترك الذي ينطوي على تقديم الخدمات العمومية".² إن إقامة مشاريع شراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص تكون من أجل الإستفادة من إيجابيات هذا الأخير وممارسة الدولة لبعض الوظائف مثل الرقابة من أجل الحفاظ على كلفة الخدمات العمومية. حيث أكدت العديد من الأدبيات الإدارية أن الشراكة تساعد على توسيع الموارد وتوزيع المخاطر بين القطاعين. هذا ما يتضح من الشكل التالي:

الشكل رقم (III-1): مقارنة بين التمويل العام و الشراكة بين القطاعين العام والخاص



المصدر:

Hana Polackova Brixi , Nina Budina, Timothy Irwin, **Managing Fiscal Risks in PPP ; In current Issues in fiscal reforme in central Europe and Baltic State**, word Bank ,2005, p-p :135-156.

1 Bettignies, J. and Ross, Th. "**The Economics of Public-Private Partnerships**", Canadian Public Policy- Analyse de Politiques, 2004. Vol. xxx, No.2.

2 ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، **الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص**، دار حامد للنشر، الأردن، ص24.

يظهر أن الاختلاف الأساسي بين التمويل العام ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والموضحة في الشكل السابق، أن الحكومة في الحالة الأولى تتحمل الدين لوحدها، بينما يتحمل القطاع الخاص الدين في حالة الشراكة. وبالتالي تدخل الحكومة في عقد خدمة طويلة الأجل مع القطاع الخاص تحدد فيه التزامات مدفوعاتها ومسؤولياتها الأخرى تجاه القطاع الخاص، وفي بعض الحالات القليلة قد لا تكون هناك أي التزامات بمدفوعات مباشرة على الحكومة (في حالة إنشاء طريق برسوم مرور).¹

حيث أكدت بعض الدراسات في هذا المجال إلى أن للقطاع الخاص قدرة على التوفير من تكلفة التشغيل مقارنة بالقطاع العام في مجالات الخدمات المحاسبية، وخدمات الخطوط الجوية، وخدمات الصيانة والكهرباء... الخ، أي زيادة إنتاجية العمل حيث يتسارع إيقاعها في مجال الشراكة في الخدمات. وهي دراسة يمكن تبرير نتائجها بـ:²

أ- ارتباط العمل في قطاع الخدمات العمومية بالنشاط الخلاق للمبادرة، ونشاط تقيده اللوائح الحكومية، والعكس صحيح في القطاع الخاص؛

ب- إن قطاع الخدمات بطبيعته، هو قطاع مدخر لرأس المال. ومن ثم تسارع فيه معدلات الإحلال الرأسمالي، والإجراءات الحكومية قد تحد من إيقاع التسارع، وبالتالي تخفض من إنتاجية العمل والعكس صحيح في القطاع الخاص؛

ج- إن نسبة تكلفة العمل/التكلفة الإجمالية في قطاع الخدمات تفوق دائما النسبة المناظرة في القطاعات الأخرى، ومن ثم فإن انخفاض تكلفة العمل بنسب متساوية في القطاعات الأخرى، يقود إلى خفض التكلفة الإجمالية في قطاع الخدمات بنسبة أكبر مقارنة بالقطاعات الأخرى.

وتتجه اليوم الكثير من الدول إلى الاهتمام بالمؤسسة الصغيرة والمتوسطة باعتبارها النموذج الأمثل لترقية المشاريع التنموية والاستثمارية تماشيا مع ما يتطلبه النظام الاقتصادي الجديد، وهو ما يعرف عند البعض بالعمل الاقتصادي الجوّاري الذي يعتمد على وسائل وأدوات بسيطة تتعامل مع طبيعة نشاطاتها الاستثمارية وحجمها الإنتاجي.

لذلك في إطار وضع سياسات وتدبير المساعدة والدعم الخاصة بهذه المؤسسات يتعين على الإدارة المحلية في إطار التنمية الإقليمية أن تبادر طبقا لمهامها وصلاحياتها باتخاذ كل التدابير المادية والبشرية من أجل مساعدة ودعم ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية سواء تعلق الأمر بمؤسسة إنتاج السلع أو الخدمات. كما يتعين على الإدارة المحلية بالتنسيق مع الهيئات المركزية جلب ورصد التمويلات المالية الممنوحة لمختلف القطاعات الاستثمارية في إطار التعاون ما بين

1 Hana Polackova Brixl , Nina Budina, Timothy Irwin, op cit.p :154

* زيادة إنتاجية العمل تخضع لمعيارين: إما إنتاج كمية أكبر من الناتج بكمية المدخلات نفسها، أو إنتاج القدر نفسه من النتائج ولكن بكمية أقل من المدخلات.

2 رفعت لقوشة، قراءات في إستراتيجية حركة الخصخصة، (ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1999)، ص: 151.

الولايات من أجل توسيع وترقية نسيج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتشجيع تطوير الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بوضع سياسة تكاملية بينهما والسهر على توسيع مجال منح الامتياز عن الخدمات العمومية لصالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ووضع برامج التأهيل المناسبة من أجل تطوير تنافسية المؤسسات الاقتصادية المحلية وذلك بغرض ترقية المنتج الوطني ليستجيب للمقاييس الدولية وتحقيق اندماج أحسن للاقتصاد الوطني والالتحاق بالتيار العالمي للمناولة.¹

ثانياً: تمييز الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن بعض المفاهيم المشابهة

إن التحديد الضيق لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو الذي يدعونا إلى أن نميز بين هذا الأخير وبعض المصطلحات المشابهة كالخصوصية، عقد الإمتياز والصفقات العمومية.

1- تمييز الشراكة بين القطاعين العام والخاص والخصوصية: إذا رجعنا إلى مفهوم الخصوصية، فإننا نجد من بين المفاهيم التي تعبر عن بعض المستجدات التي شهدتها العالم المعاصر، ذلك أن المفهوم ظل كما بدا معقداً يطبعه الغموض والتردد. إذ أن جل الكتابات التي تناولته تعاملت معه من منطلق يستند إلى الهدف من سياسة الخصوصية.

وتعد هذه الأخيرة متعددة المفاهيم، فهي تعني إعادة الهيكلة في النموذج التونسي، والاستقلال الذاتي في النموذج الجزائري، والتحويل في النموذج المغربي، وعدم الاحتكار في النموذج البرازيلي، ومواجهة تنامي البيروقراطية في النموذج الأمريكي، والتراجع عن التأميمات في النموذج الفرنسي....

ويقصد بالخصوصية تحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهي أداة لتفعيل برنامج الإصلاح الاقتصادي، فهي تهدف إلى استغلال المصادر الطبيعية والبشرية بكفاءة وإنتاجية أعلى وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة إلا في الحالات الضرورية وعبر أدوات محددة لضمان استقرار السوق والحد من تقلباته. لذا فالخصوصية تتجاوز المفهوم الضيق الذي يشمل على نقل الملكية أو بيع الأصول فقط ليكون بمثابة نقلة اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة، وتحول جديد في دور الدولة.²

يتضح من هذا المعنى أن الخصوصية تنطوي على نقل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص، وهذا الأمر الذي لا يتحقق في الشراكة لأن مضمون الشراكة هو التغيير التدريجي في الأدوار التقليدية لكل من الحكومة والقطاع الخاص لتقديم خدمة معينة مما يتطلب ترتيبات مؤسسية مسبقه. يمكن التعامل مع الشراكة كمشروع وكمنظمه، وكآلية عمل لا تنتقل بموجبها ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص.

1 معاون مصطفى، " دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، (الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، الجزائر 23/22 أفريل 2003) ص: 03.

2 زيد منير عبوي، إدارة المؤسسات العامة، دار الشروق لنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص: 280.

- 2- تمييز الشراكة بين القطاعين العام والخاص والصفقات العمومية: تعرف الصفقات العمومية على أنها: "كل عقد يبرم بين صاحب المشروع (الإدارة العمومية) من جهة، وشخص طبيعي أو معنوي من جهة أخرى يدعى المقاول أو المورد، ويهدف هذا العقد إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات".
لمقارنة هذا التعريف بتعريف عقد الشراكة يوجد مجموعة من التمييزات المرتبطة بموضوع العقد وهي:¹
- إذا كانت عقود الشراكة تهدف إلى إشراك فاعل خاص في أنشطة الشخص العام عبر مشاركته في مهام تنفيذ وإدارة المرفق العام، فالصفقات العمومية محصورة في ثلاثة أنواع من العمليات ترتبط بتنفيذ أشغال أو توريد سلع ومواد أو تقديم خدمات.
 - المخاطر التي يمكن أن تتجم عن عقود الصفقات العمومية تقع على عاتق الشخص العام، لأنه ليس هناك تحويل للمسؤولية للقطاع الخاص، أما في عقد الشراكة فالقطاع الخاص هو الذي يتحمل المخاطر الناجمة عن إدارة وتنفيذ المشروع (القطاع الخاص هو الذي يصبح صاحب المشروع).
 - المقابل المالي في الصفقات العمومية يدفعه الشخص العام مقابل إنجاز فعلي لموضوع العقد من طرف القطاع الخاص، أما في عقد الشراكة فالمقابل المالي يدفعه المنتفعين من موضوع العقد (يدفعه المواطنون في شكل رسوم وضرائب...)

- 2- تمييز الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعقد الامتياز: يعرف عقد الامتياز بأنه: " اتفاق يتم بين الإدارة وبين أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه يتعهد الملتزم بتقديم خدمة عمومية للجمهور على نفقته وتحت مسؤوليته وطبقا للشروط التي يحددها ذلك الاتفاق من حيث السعر أو من حيث الكيفية التي تؤدي بها الخدمة وذلك مقابل الإذن لهذا الفرد أو لهذه الشركة باستغلال المشروع لفترة معينة من الزمن ويقوم الاستغلال عادة في صورة التصريح للملتزم بتحصيل رسم معين من المنتفعين من المرفق".²

- يتضح أن الامتياز يلتقي مع الشراكة في عدة نقاط أهمها:
- الامتياز شكل من أشكال الشراكة يتم بين الإدارة المحلية من جهة وبين أشخاص عموميين أو خواص من جهة أخرى، إذ يساهم هذا الأخير في تقديم خدمات إلى المنتفعين بواسطة أمواله وعماله مع تحمل المخاطر المالية، دون إغفال المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة وهي المساواة والاستمرارية وقابلية المرفق للتعديل الدائم.
 - يمكن لامتياز على غرار الشراكة تحقيق أهداف اقتصادية مشتركة، فالقطاع الخاص يدير المرفق بطريقة وتقنيات حديثة، والإدارة المحلية تستفيد منها في تلبية حاجات المنتفعين بنجاعة ومردودية.
 - يشترك الامتياز والشراكة في كون الاستثمارات المنجزة ترجع في نهاية المدة المحددة إلى الشخص العام.

1 أحمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص-سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، (أوراق المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية : نحو أداء متميز للقطاع الحكومي، الرياض، 1-4 نوفمبر 2009).

2 عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، جامعة حلوان، مصر، 2002، ص:188

- غير أن عقد الامتياز يختلف عن الشراكة من عدة جوانب وهي:¹
- أن عقد الامتياز عقد إداري يربط بين سلطة إدارية وبين أحد الأفراد أو الشركات. وليس هناك ما يمنع أن يربط عقد الامتياز بين شخص إداري وشركة من القطاع العام. بينما الشراكة تستلزم وجود أحد الطرفين المتمثل في القطاع الخاص.
 - يلزم المتعاقد مع الإدارة أن يتولى تسيير مرفق عام يحدده العقد. ويتقيد بكل الضوابط بما فيها المالية أي يتحمل وحده نفقات الاستثمار الضرورية. وكذلك تجسيد المساواة بين فئة المنفعين. بينما في الشراكة يكون الشخص العام هو المكلف بالتمويل والمتحكم في المشروع.
 - يتحمل الملتزم في عقد الامتياز النفقات الناتجة عن تسيير المشروع ويضمن له سيرا منتظما ومطردا. ويتلقى المقابل المالي من المنفعين من خدمات المرفق موضوع الامتياز، بينما في عقود الشراكة وبالمقابل تلتزم الإدارة العامة بتقديم المقابل المالي إلى القطاع الخاص.

ثالثا: أشكال وخصائص الشراكة مع القطاع الخاص

1- أشكال الشراكة: في البيئة الحالية أصبحت استراتيجية الشراكة هي الأداة الأساسية، على كل المسيرين معرفة استعمالها بفعالية، حيث لا تنشأ التحالفات بطريقة عشوائية لكنها تأخذ جذورها لضرورة ملحة. حيث لا تعقد مؤسسة تحالف مع أخرى بدون أن تكون مضطرة لذلك، معناه أن التحالف يسمح للمؤسسة بلوغ أهدافها الاستراتيجية بأكثر فعالية وبأقل تكلفة أو بأقل أخطار لو أنها تصرفت لوحدها. ولاختيار أفضل شكل شراكة، على المسيرين أن تكون لديهم نظرة واضحة للقرائن الاستراتيجية، بطريقة تقربها من مفاتيح أهداف المؤسسة، لمقارنة فعاليتها بالنسبة للخيارات الأكثر أهمية.²

وتأخذ الشراكة أشكالا مختلفة نذكر منها:

أ- الشراكة الصناعية: هي اتفاق مع شريك متخصص في نفس مجموعة المنتجات، والتي تؤدي إلى إيجابيات واضحة منها الانخفاض المحسوس في التكاليف وربح الوقت، ومن أمثلتها: BOO، BOT، المعالجة التحتية. كما يمكن أن يكون لها نتائج منها³:

- نمو وتحسين نفس مجموعة المنتجات.
- إمكانية مهاجمة المنتج الجديد.

ب- الشراكة المالية: هي الشراكة التي تأخذ طابعا ماليا في مجال الاستثمار، وهو يختلف عن باقي كل نوع من خلال:

- وزن كل شريك

1 أحمد بوعشيق، مرجع سابق.

2 Raymond Alain Thiéart, **La Stratégie d'entreprise**, 2 e édition, Ediscience Internationale, Paris, 1993, p :18 .

3 George Fassio, **Partenariats industriels**, revue Française de Gestion, Paris, 2000, p :119

• مدة أو عمر الشراكة

• تطور المصالح لكل شريك

ج- الشراكة التقنية: تتمثل الشراكة التقنية في تبادل المعارف من خلال تحويل التكنولوجيا والخبرات، حيث يتم جلب معارف جديدة وتقنيات حديثة في مختلف مجالات الإنتاج.

د- الشراكة التجارية: للشراكة التجارية طابع خاص حيث أنها تركز على تقوية وتعزيز مكانة المؤسسة في السوق التجارية من خلال استغلال العلامات التجارية أو ضمان تسويق المنتج. وهذا الشكل يعني التخلص من حالة عدم توازن في السوق ويخص جانب التسويق بشكل كبير. ونذكر منها اتفاقيات التوزيع، عقود الإدارة.¹

- الشراكة في البحث والتطوير: تهدف هذه الشراكة عموماً إلى تطوير المنتجات وتحسينها مع التقليل من التكاليف الإنتاجية والدخول إلى أسواق جديدة، حيث تعطي للمؤسسة الأفضلية عن باقي المؤسسات المنافسة لها.²

وغالباً ما يؤدي نشاط الخدمات العمومية من قبل الإدارة العامة. بينما تستطيع المؤسسة الخاصة تأمين الخدمات العمومية، شرط مباشرة نشاط الخدمة العمومية من قبل الإدارة العامة. وتتنوع أشكال شراكة القطاع الخاص للإدارة العامة، ومن المستحيل الرجوع لنظرية واحدة كَمَعْلَم، كأن نجد شراكة الإدارة العامة ومؤسسة خاصة في رأس المال، للإدارة العامة إمكانية تعيين مسيرين أو أعضاء لمجلس الإدارة من قبل مؤسسة خاصة، انتداب مؤسسات خاصة من طرف الإدارة العامة للقيام بالخدمات العمومية.³

2- خصائص الشراكة الناجحة: إن الشراكة ما هي إلا وسيلة أو أداة لتنظيم علاقات مستقرة ما بين وحدتين أو أكثر، فتنطلب هذه العملية جملة من الخصائص هي:⁴

- التقارب والتعاون المشترك، أي لا بد من الاتفاق حول حد أدنى من المرجعيات المشتركة تسمح بالتفاهم والاعتراف بالمصلحة العليا للأطراف المتعاقدة (Les Partenaires)؛
- علاقات التكافؤ بين المتعاملين؛
- خاصية الحركية في تحقيق الأهداف المشتركة؛
- لا تقتصر الشراكة على تقديم حصة في رأس المال، بل يمكن أن تتم من خلال تقديم خبرة أو نقل تكنولوجي أو معرفة . . . الخ؛

1 Anis Bouayed- Yves Legris, **Les Alliances Stratégiques**, DUNOD, Paris, 1996, P : 113.

2 حبيب عبد الرزاق، بومدين حوالف رحيمة، الشراكة ودورها في جلب الاستثمارات الأجنبية، (الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، البلدية، الجزائر، يومي 21 و 22 ماي 2002)، ص: 4.

3 Maris Christine Renault, op cit, p :237.

4 عبد الله ليث القهوي، بلال محمود الوادي، مرجع سابق، ص: 27.

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

- لا بد أن يكون لكل طرف الحق في إدارة المشروع (إدارة مشتركة)، التقارب والتعاون المشترك على أساس الثقة وتقاسم المخاطر بغية تحقيق الأهداف والمصالح المشتركة؛
- النقاء أهداف المتعاملين (على الأقل في مجال النشاط المعني بالتعاون) والتي ينبغي أن تؤدي إلى تحقيق نوع من التكامل والمعاملة المماثلة على مستوى مساهمات الشركاء والمتعاملين.

رابعاً: دور الإدارة المحلية في إطار الشراكة

في ظل اقتصاد السوق، أصبح دور الوحدات المحلية يركز على الكيف وليس الكم، وعلى تمكين المواطنين وليس مجرد خدمتهم، وعلى الاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة. في هذا الإطار تقوم الإدارة المحلية بمجموعة من الوظائف والأدوار في تقديم وتمويل الخدمات العمومية، بالإضافة إلى هذه الأدوار يجب الهتما بتطوير القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية، والتركيز على إرضاء المواطن وذلك بتقديم له خدمات متميزة، سواء كانت هذه الخدمة تقدم مباشرة أو من خلال الشراكة، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (III-1): أدوار ووظائف الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العمومية

الخدمات العمومية	دور الإدارة المحلية في تقديمها وتمويلها
جمع وإدارة النفايات	<ul style="list-style-type: none"> ✓ مسؤولية الإدارة المحلية عند كل الدول ✓ تزايد الاعتماد على التعاقد مع القطاع الخاص لهذا الغرض ✓ التمويل: من خلال الإيرادات العامة للبلديات ورسوم النفايات
الصحة	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تضع الحكومة المركزية السياسات العامة ✓ تعنى الإدارات المحلية بالرعاية الصحية والوقائية ✓ مسؤولية الحكومة المركزية انشاء المستشفيات المتخصصة من أجل الرعاية الطبية ✓ تزايد ملحوظ في مشاركة القطاع الخاص في الرعاية الطبية ✓ التمويل: عن طريق الإيرادات العامة مع نسبة تغطية من خلال رسوم الاستخدام
التعليم	<ul style="list-style-type: none"> ✓ رياض الأطفال والمدارس الابتدائية مسؤولية الإدارة المحلية / القطاع الخاص ✓ الثانويات من مسؤولية الحكومة المركزية / القطاع الخاص ✓ التعليم العالي من مسؤولية الحكومة المركزية / القطاع الخاص ✓ التمويل: عن طريق الإيرادات العامة
الرعاية الاجتماعية	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تتولى الإدارة المركزية وضع السياسات العامة ✓ تقوم الإدارة المحلية بتنفيذ السياسات العامة أعلاه ✓ التمويل: من قبل الحكومة المركزية، وجزئياً من قبل المساهمين والضمان الاجتماعي
التزويد بالمياه والصرف الصحي	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تتولى الحكومة المركزية مسؤولية المشروعات الرأسمالية من خلال: إدارة محلية / مؤسسات عامة ✓ تزايد مشاركة القطاع الخاص ✓ الصيانة من مسؤولية البلدية

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

<ul style="list-style-type: none"> ✓ يتعهد في الغالب القطاع الخاص بالنقل الداخلي ✓ النقل المحلي: من مسؤولية الإدارة المحلية / القطاع الخاص ✓ التمويل: رسوم المستخدمين، وأحيانا مساعدات من الإدارة المحلية 	النقل
<ul style="list-style-type: none"> ✓ في الغالب تعتبر مسؤولية القطاع الخاص ✓ مشاركة من قبل الحكومة المركزية والأدارة المحلية إلى حد ما ✓ التمويل: تمول إنشاء المشاريع الرأسمالية من خلال قروض صناديق الإسكان ✓ الصيانة: من خلال إيرادات الإيجارات 	الإسكان
<ul style="list-style-type: none"> ✓ تتولى الحكومة وضع الأطر التشريعية والتنظيمية ✓ تتولى الإدارة المحلية تنفيذ وتطبيق تلك الأطر ✓ التمويل: إيرادات عامة / إيرادات البلديات 	حماية البيئة
<ul style="list-style-type: none"> ✓ تتولى الإدارة المحلية مسؤولية إنشاء وصيانة الطرق والحدائق العامة ✓ التمويل: إيرادات البلدية 	الطرق والحدائق العامة

المصدر: سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص: 36-37

III. 1-2 توجهات لتعزيز دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية

أولا : تغير دور الدولة

بداية لا بد من الإشارة بأن النظام الاقتصادي لأية دولة يحدد الدور الذي تقوم به الإدارة الحكومية في النشاط الاقتصادي، وما ينطوي عليه ذلك في النشاط الاجتماعي، والذي ينعكس بدوره على القطاع الخاص وإسهاماته في المجتمع. على سبيل المثال نجد أنه في ظل النظام الاشتراكي يكون دور الإدارة الحكومية واسعا إلى حد كبير، والذي يشمل في تدخلها المباشر والكبير في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وفي النتيجة يكون هامشيا. بينما في النظام الرأسمالي الذي يؤمن بالحرية الاقتصادية واعتماد نظام السوق، نجد بأن دور الإدارة الحكومية في تحميل مسؤوليات التنمية يكاد يكون محدودا. وأن دور القطاع الخاص هو الأساس في النطاق مقارنة بالنظام الاشتراكي.¹

إلا أن هناك تحولا واضحا في معظم دول العالم نحو إتباع والاعتماد على اقتصاد وآليات السوق، حيث أن انهيار النموذج الاشتراكي وإخفاقه في تحقيق التنمية، أدى إلى تحول غالبية الأنظمة الاشتراكية إلى الأخذ بنظام السوق، وكذلك اتجهت معظم الدول النامية ومنها الدول العربية لتطبيق برامج إصلاح تعتمد على التحرير الاقتصادي، الذي من أهم معالمه تحرير الأنظمة المالية والنقدية والسعرية والتجارية. واقترن ذلك مع تنفيذ برامج للاعتماد بصفة أساسية على القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية.²

1 زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص: 62.

2 Ghislain Fartin , partenariat public/ privé l'expérience de l'état Québécois, (Séminaire de partenariat public/privé pour un Développement économique durable, 1-2 novembre 1995, tunis).p:09.

وفي هذا السياق العالمي يأتي تغيير وظيفة الدولة ودورها، وتبعاً لذلك تغيير إدارتها العامة (تغيير وظيفتها ودورها)، وذلك في إطار من العقلانية والرشد والمنهجية العلمية في التعامل مع مفردات التغيير، سياسات وبرامج وخطوات تنفيذ واضحة في اعتبار الموازنة بين قدرتها البشرية والمالية والمؤسسية ومتطلبات التغيير. ومن أهم هذه السياسات:

1- في المجال الاقتصادي والمالي والنقدي: وتظهر في¹

- ◀ تحرير التجارة والأسواق والعمل على توفير بيئة داعمة للأعمال الحرة تدعم الأسواق التنافسية؛
- ◀ تحول الاستثمارات الحكومية من المجال الإنتاجي إلى الاستثمار في المجال البشري وفي قطاعات النسبية الأساسية كالكهرباء والمياه؛
- ◀ إتباع سياسات مالية مواتية تكفل المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتحقق معدلات نمو قابلة للاستثمار؛
- ◀ إعادة هيكلة كافة قطاعات الاقتصاد وتعديل تشريعاتها وآليات عملها.

2- في المجال التنظيمي والإداري: وتظهر في²

- ◀ ترشيح حجم الجهاز الحكومي على ضوء ما تسفر عنه مراجعة وظيفة ودور الدولة؛
- ◀ ترشيح حجم الموظفين في الجهاز الحكومي؛
- ◀ تطوير إدارة الموارد البشرية والمالية؛
- ◀ بناء القدرات المؤسسية وإدارة التغيير، وذلك من خلال إحلال الإجراءات الآلية محل اليدوية وإدخال الأتمتة في إدارة الموارد البشرية.

3- في مجال الرقابة: تتجلى في³

- ◀ المراجعة السياسية المتمثلة في تدخل الحكومة في الأنشطة الاقتصادية.
- ◀ كما تقوم الحكومة بدور المراقب من أجل إزالة الآثار السلبية التي تحدث في السوق وذلك من خلال التدخل المباشر أو غير المباشر في السوق لحماية الاقتصاد من آثار سلبية مثل:
 - أ- الاحتكارات.
 - ب- التلوث البيئي.
 - ت- العدالة الاجتماعية.

1 [http://www.26septembre.com/pageP.asp\(13-02-2012\)](http://www.26septembre.com/pageP.asp(13-02-2012))

2 [http://www.26septembre.com/pageP.asp\(13-02-2012\)](http://www.26septembre.com/pageP.asp(13-02-2012)).

3 سلوى شعراوي جمعة وآخرون، مرجع سابق، ص: 106.

ثانياً: زيادة دعم المنافسة في السوق

من أهم عناصر التحرير الاقتصادي هو إضفاء سمة المنافسة على الأسواق لتحقيق الكفاءة في الإنتاج والتوزيع الأمثل للموارد في المجتمع. وتتمثل أهم النشاطات هذا المجال في:¹

أ- تنمية البنية المؤسسية اللازمة لدعم المنافسة؛

ب- توفير فرص متكافئة بين المشروعات العامة والخاصة حتى تعمل المنشآت الخاصة بحرية، وفي ظل ظروف مماثلة لمنشآت القطاع العام؛

ج- وضع تشريعات لمواجهة الاحتكار، حتى يكون دور الدولة حازماً في مواجهة الاحتكارات لحماية المستهلك، وتحقيق هدف الكفاءة الاقتصادية.

كما أصبح تصحيح الأوضاع لضمان سيادة القوانين التي تحمي حقوق الملكية وتنفيذ التعاقدات ضرورية، لرفع مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة ولتنقية أجواء الاستثمار وخلق بيئة مواتية لاستقطاب الاستثمارات. كما تسعى الإستراتيجيات التنموية للدول إلى تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مجالات البنية التحتية، وفق نظام (البناء، التشغيل، التحويل)، وفي مجال الاتصالات والمعلوماتية... الخ.²

كذلك ينبغي على الحكومات أن تيسر الدخول في تلك الأنشطة، وذلك بتشجيع تكوين شركات التأجير أو إتباع وسائل أخرى من شأنها أن تتيح للسوق المحلي فرص إعادة بيع المعدات والمركبات. ومن المهم كثيراً أن نحدد بدقة الحواجز المحتملة أمام منافسة جديدة، وذلك عند مراحل محددة أو نقاط دخول معينة إلى السوق. فعلى سبيل المثال إزالة القيود المفروضة على النقل بالحافلات في المدينة بما يسمح استخدام نهايات خطوط الحافلات دون قيد، وفي بعض الأحيان يمكن أن نمارس ضغط المنافسة ضد المتعهدين أو الموردين المحتكرين للخدمة وذلك بتنمية خدمات بديلة، حتى ولو لم تكن تلك البدائل واضحة.³

ثالثاً : تنمية الموارد البشرية

لقد تزايدت أهمية تنمية الموارد البشرية في ظل التحولات التي يشهدها الاقتصاد العالمي نحو سيادة آليات السوق والمنافسة، فضلاً عن التطورات التي أحدثتها ثورة المعلومات والتطور الهائل في مجال التكنولوجيا. أين برزت ضرورة تعزيز التأهيل الفني والتدريب المهني إلى تنمية المهارات والقدرات على استخدام التكنولوجيا المتقدمة.⁴

1 عبد الرحمان بن محمد الحميضي، "استطلاع وتحليل برنامج التخصيص واتجاهات الإصلاح الاقتصادي في السعودية"، (مؤتمر الاستثمار والتمويل، 5-8 ديسمبر 2004، مصر) ص- ص: 145-146.

2 [http://www.mpic-Yemen.org/new1/arabic-site/strategie.asp?/contentmain.\(17/03/2006](http://www.mpic-Yemen.org/new1/arabic-site/strategie.asp?/contentmain.(17/03/2006)

3 كرسين كسيدز، مرجع سابق، ص- ص: 102-103.

4 [http://www.mpic-yemen.org/new1/arabic-site/strategie.asp?/contentmain.\(17/03/2006\).](http://www.mpic-yemen.org/new1/arabic-site/strategie.asp?/contentmain.(17/03/2006).)

ويمكن تعريف تنمية الموارد البشرية بأنها: "عملية توسيع القدرات البشرية والانتفاع بها." ويلاحظ في هذا الصدد أن التنمية البشرية لها جانبان، أولهما متعلق بجانب تكوين القدرات والثاني متعلق بجانب الاستفادة من هذه القدرات، فمن الناحية الأولى تهتم التنمية البشرية بتكوين القدرات من خلال الاستثمار في التعليم والصحة والتغذية والتدريب، أما من الناحية الثانية فيعني الاستفادة الكاملة من هذه القدرات فيما ينفع الإنسان، أي استخدام قدرات الإنسان في زيادة الإنتاج والتمتع بالفراغ والمشاركة في الشؤون السياسية والاجتماعية.¹

وفي هذا الاتجاه يأتي دور الدولة مع القطاع الخاص في انتهاج سياسة العلوم والتكنولوجيا حتى تعمل على توفير القدرات والبنى التحتية للبحث العلمي ودعمه في الجامعات ومراكز البحث وتشجيع عملية الابتكار، وذلك من خلال العمل على ما يلي:²

- 1-تحديد ودراسة الاحتياج الفعلي الحالي والمستقبلي من التخصصات المختلفة؛
- 2-تصميم وتنفيذ برامج مكثفة كتدريب قوة العمل غير الماهرة؛
- 3-تحمل الدولة جزء من برامج تأهيل وإعادة تأهيل عمالة القطاع الخاص؛
- 4-ربط مخرجات التعليم العالي والتعليم الفني والتدريب المهني باحتياجات التنمية.

رابعاً : تحرير النظامين المالي والنقدي

يعتبر تحرير النظامين النقدي والمالي من الأمور الهامة التي تعد دعائم أساسية لتحرير الاقتصاد والاعتماد على آليات السوق، وهناك عدة دعائم أساسية ومتلازمة لتحرير هذين النظامين منها:

- ✚ تحرير سعر الصرف، ويعني إطلاق الحرية لسعر الصرف اتجاه العملات الأخرى وفقاً لقوى العرض والطلب، وهذا يؤدي إلى بروز القيمة الحقيقية للعملة المحلية، الأمر الذي يسخر عن تقويم أسعار السلع والخدمات بأسعارها الحقيقية.
- ✚ تحرير معدلات الفائدة، مما يؤدي إلى زيادة المنافسة بين البنوك وبالتالي تتحسن كفاءة العمليات المصرفية للبنوك، وترفع من كفاءة استخدام القروض.
- ✚ زيادة استقلالية البنك المركزي مما يسمح بدعم قدرته على وضع السياسة النقدية الملائمة للاقتصاد الوطني مثل معالجة التضخم والركود الاقتصادي.
- ✚ إنشاء أسواق الأوراق المالية والتي تقوم بدور حيوي في تعبئة الموارد والمدخرات وتنشيط الاستثمار في مختلف القطاعات، ونظراً للزيادة المتوقعة فإن احتياجات القطاع الخاص التمويلية لا بد أن تتزايد وتحتاج إلى مصادر تمويل غير تقليدية، حيث تضيف سوق الأوراق المالية قناة

1 عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، مصر، 2002-2003، ص: 49 .

2 <http://www.mpic-yemen.org/new1/arabic-site/strategie.asp> contantain.(17/03/2006).

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

جديدة يمكن أن تكون أكثر فاعلية في تجميع مدخرات الأفراد وجذب رؤوس الأموال الأجنبية وفوائض المغتربين.¹

وهكذا فإن بناء قطاع تمويلي من خلال تنشيط أسواق رأس المال ضرورة حيوية لنمو السوق ونجاح سياسة الشراكة، حيث يوجه المدخرات إلى أفضل استخداماتها. ومع التقدم التقني في وسائل الاتصال ونقل المعلومات أصبحت أسواق المال والبورصات العالمية مرتبطة ببعضها البعض، حتى أصبحت وسيلة لانتقال وتحرك رؤوس الأموال بيسر وسهولة بين الدول.²

✚ إصلاح النظام الضريبي: حيث تعد الضرائب من أهم أدوات السياسة المالية التي تعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وزيادة الاستثمارات، وكلما وضحت التشريعات الضريبية وتقلصت مظاهر البيروقراطية شجع على مزيد من الاستثمار.³

ولتحرير النظامين النقدي والمالي، يجب على الحكومات تقوية السياسة النقدية بإتباع السياسات التالية:⁴

1- استقلال البنك المركزي بما يؤدي إلى تحقيق الانضباط النقدي وكبح جماح التضخم ويعزز مصداقية السياسة النقدية؛

2- رفع كفاءة النظام المصرفي بما يضمن حركة رؤوس الأموال الخاصة؛

3- تحرير معدلات أسعار الفائدة بحيث تعكس قيمتها الحقيقية؛

4- اعتماد نظام مرن لسعر الصرف؛

5- اعتماد نظام تجارة وصراف متحرر حيث يتمتع البنك بحرية شراء وبيع وإدخال وتحويل النقد الأجنبي؛

6- تبني أسعار فائدة حقيقية موجبة تفوق معدل التضخم مع استهداف التحرير الكامل لهذه الأسعار؛

7- دخول المستثمرين في إنشاء البنوك؛

8- تدقيق حسابات البنك المركزي من قبل مدقق خارجي مستقل؛

9- العمل على الانتهاء من الترتيبات الخاصة بإنشاء سوق الأوراق المالية.

1 Giovanni Giarrusso, "La Bourse et Le Marché Financier : exemple concert d'une cohabitation public/ privé", (Séminaire de partenariat public/privé pour un Développement économique durable, 1-2 novembre 1995, tunis).p:120.

2 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، مرجع سابق، ص: 313.

3 عبد الرحمان بن محمد الحميضي، مرجع سابق، ص: 148.

4 [http://www.26 September .com /page P .asp. \(13-02-2012\)](http://www.26 September .com /page P .asp. (13-02-2012))

III.1-3 أساليب الشراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية

إن موضوع الشراكة من المواضيع الهامة التي يمكن دراستها باعتبارها آلية جديدة كثيرا ما يتم الأخذ بها لتنفيذ العديد من المشاريع التنموية الهامة التي تتطلب تعبئة الإمكانيات التقنية والمالية الكبيرة في إطار عقود مبرمة بين الشريكين. وسنتطرق في هذا الجزء إلى أساليب الشراكات بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص وطبعا لا يمكن للإمام بكل أنواعها نظرا لتعددتها واختلافها وتنوع مجالات تدخلاتها. وبعض العرائل التي تواجه الإدارة المحلية والقطاع الخاص في تطوير عقود الشراكة .

اعتبار الإدارة المحلية كشريك للدولة إلى جانب المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني يحتم عليها أن تقوم بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد شهدت الإدارة المحلية امتدادا مجاليا واسعا، لكن بتوزيع مختل وغير منظم بسبب النقص في البنيات التحتية والتجهيزات، وتدهور المرافق العمومية خاصة في مجال إيصال الماء والكهرباء والتطهير، وضعف وسائل النقل العمومي، ولم يخرج المجال العمراني عن هذه الاختلالات، إذ شهدت بعض المدن توسعا مضطربا في البناء العشوائي والسكن غير اللائق وغياب الجمالية المعمارية المحلية والمتوازنة وتدهور المحيط البيئي، وقد ولدت هذه الوضعية ظاهرة خطيرة تجلت بالخصوص في الإقصاء الاجتماعي وتفكك النسيج الحضري والتباين الصارخ بين المدينة وضواحيها، بل وداخل المدينة الواحدة والحي الواحد.

بهذا يتبين أن الحاجة أصبحت أكثر إلحاحا في تغيير مقاربة الدولة للإدارات المحلية كوحدات ترابية إدارية إلى جماعات اقتصادية تنافسية تقوم بتنشيط الدورة الاقتصادية المحلية، وكأحد الشركاء الرئيسيين للدولة في المبادرات الكبرى وإنعاش الاستثمارات وحل المشاكل الاجتماعية. غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية، من الضروري تغيير طريقة تسيير الإدارة المحلية بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية الحديثة والمتجددة. وشكل التعاقد بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص أحد الأشكال المتطورة للشراكة، حيث يساهم القطاع الخاص في إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة إما بشكل مباشر أو بتعاون مع الإدارة المحلية.¹

أولا: أنواع عقود شراكة القطاع الخاص في مشاريع الخدمات العمومية

إن الاختيارات المؤسسية التي سنتطرق لها تتطوي على درجات متفاوتة من مشاركة القطاع الخاص، ومن ثم فإنها تختلف من حيث مدى تحقيقها للمزايا من تطبيقها، غير أنه ينبغي ملاحظة أن الأشكال البديلة لمشاركة القطاع الخاص تتفق في أن تطبيقها حديث العهد ولم يمض عليه سنوات طويلة، أو أنها لم تختبر في أقطار لها ظروف اقتصادية واجتماعية مختلفة، أو أنها تحضى بتقييم جاد.²

1 نموذج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة القانون العام والعلوم الإدارية، على الموقع

<http://droit-pub.blogspot.com/2013/03/blog-post.html> تم الزيارة في (vendredi 3 janvier 2014, 16:43:15)

2 كريسن كسيدز، مرجع سابق ص: 58.

1- عقود الخدمة: تتضمن تعاقدات الخدمة (اتفاقيات الخدمة) إبرام تعاقدات لأنشطة صيانة أو تشغيل معينة مع القطاع الخاص لفترة تمتد لعدة سنوات، ووفقا لهذا الأسلوب يضع المورد العام سواء كان إدارة حكومية أو منظمة عامة مجموعة من معايير الأداء للنشاط وأسس تقييم العطاءات والإشراف على القطاع الخاص، ودفع رسوم متفق عليها للخدمة والتي تحدد على أساس إجمالي أو على أساس تكلفة الوحدة أو على أية أسس أخرى، ولتحقيق كفاءة أعظم من تلك التعاقدات ينبغي أن تكون التعاقدات في ظل عطاءات تنافسية يشترك فيها القطاع الخاص وحتى الهيئات العامة.¹

وتحتفظ الجهة العامة بمسئوليتها الكاملة عن تشغيل وإدارة المرفق العام بالكامل، ولكنها تتعهد للقطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات كقراءة العدادات وتحصيل الفواتير... الخ. وتتراوح مدة العقود بين السنة وثلاث سنوات². ومن المهم أن تكون المنافسة على العقود بين الطرفين القطاع العام والمتعاقد الخاص قائمة على أساس تقييم مقارن وكامل للتكاليف، وعندما تكون الحاجة لتسويق حازم ورقابة على الجودة كما هو الحال بالنسبة لصيانة البنى التحتية كخط السكة الحديدية، تظل عقود الخدمة ممكنة ولكنها تتطلب إشرافا دقيقا من قبل الهيئة العامة. وأحيانا قد يكون الأفضل عمليا أن يتم التعاقد على الوظائف الأساسية للمنظمة العامة مع الإبقاء على الحد الأدنى من العاملين في المنظمة للبت في العقود ومراقبة تنفيذها.³

حدث ذلك للمنظمات المسؤولة عن تنفيذ الأعمال التي تهتم الجمهور مثل منظمة مشروعات البنية الأساسية الصغيرة التي لا تستهدف تحقيق الربح والممولة من البنك الدولي المقامة في السينغال وعدد آخر من أقطار غرب إفريقيا، ويستهدف هذا النموذج تحسين كفاءة مشروعات العمل العام باستخدام أساليب الإدارة المتبعة في القطاع الخاص، ونقل تنفيذ المشروعات الفردية من المنظمات العامة غير الكفأة إلى منشآت صغيرة ديناميكية تابعة للقطاع الخاص.⁴

من أهم ميزات هذا النموذج:

- ❖ الليونة.
- ❖ حصول أفضل على خدمات متخصصة.
- ❖ توفير أفضل في كلفة الإدارة والجهاز البشري.
- ❖ عمليات لا تعرض للمجازفة التجارية.

◀ **المزايا:** توفير الفرص لدخول عنصر المنافسة من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص والاستفادة من خبرته في النواحي الفنية، مما يجعل المرفق العام يقوم بالتركيز على مهامه الأساسية. ولأن

1 منير إبراهيم هندي، *الخصخصة خلاصة التجارب العربية*، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص: 256 .

2 <http://www.investment.gov.eg/MOI-portal-AR/investemet> . تمت الزيارة في (21-02-2006).

3 كريسن كسيدز، مرجع سابق، ص: 69.

4 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 257.

فترة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين مما يشجع على العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود.

◀ **العيوب:** تظل أعباء التشغيل والصيانة على عاتق الحكومة (القطاع العام)، كما تظل مسؤولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق العام ملقاة بكاملها على عاتق القطاع العام. كما يعتمد نجاح الأعمال بالعقد على خبرة المنظمة التي تقوم بالأعمال، كما أن تلك النوعية من العقود تؤثر تأثير مباشر على عمالة التشغيل وتجعلهم عمالة زائدة عن الحاجة إذا لم يتم الاستعانة بهم ضمن أعمال عقد الخدمة.¹

2- **عقود الامتياز:** هو عقد تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام واستغلاله لمدة محدودة. وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسؤوليته الخاصة. ويتم ذلك مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم وتسود طريقة الامتياز فكرتان:

- ❖ أن العقد أي عقد الامتياز موضوعه إدارة منظمة عامة لإشباع غايات وأهداف اجتماعية.
 - ❖ أن الملتزم يدير المرفق العام بدافع الربح الشخصي وتحقيق مصلحته الخاصة، ومع ذلك فإن الحكومة أولاً وأخيراً مسؤولة عن سير الإدارة وفقاً للحقوق التالية:²
- حق الرقابة على الملتزم.
 - حق توقيع الجزاءات.
 - حق تعديل العقد.

يوجد عدة أشكال من عقد الامتياز وهي:

أ- البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) Build, Operate, Transfer

◀ **التعريف:** " يعتبر هذا الأسلوب شكل من أشكال تقديم الخدمات البلدية تمنح بمقتضاه الحكومة أو جهة حكومية - لفترة محدودة من الزمن - أحد الاتحادات المالية الخاصة والتي يطلق عليها اسم شركة المشروع الحق في تصميم وبناء وتشغيل وإدارة مشروع معين تقترحه الحكومة، بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات يتفق عليها تكون كافية لتسترد شركة المشروع تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من عائدات المشروع أو أية مزايا أخرى تمنح للشركة ضمن عقد الاتفاق. وتنقل ملكية المشروع وفقاً لشروط التعاقد أو الاتفاق إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل تم الاتفاق عليه مسبقاً".³

1 محمود ربيع علي الرابعة، تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن، أطروحة دكتوراه في اقتصاد الأعمال، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2010، ص: 63

2 علي الشريف، إدارة المنظمات الحكومية، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص: 278.

3 أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقود البوت BOT، مكتبة دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص: 257.

وترجع جذور نظام BOT إلى ما يعرف بعقود الامتياز التي كانت منتشرة في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين في فرنسا وغيرها من الدول، حيث استخدمت فرنسا هذه العقود لتنفيذ مشروعات السكك الحديدية ومحطات الكهرباء والتزود بمياه الشرب.¹

وفي منتصف الثمانينات وبالتحديد في عام 1984 تم تطبيق نظام BOT من خلال توقيع اتفاقية تنفيذ نفق المانش (The Channel Tunnel) الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا، وذلك بين كل من الحكومتين البريطانية والفرنسية من جهة وبين شركة يوروتانال (Euro Tunnel) من جهة أخرى.

◀ **المزايا:** يمتاز هذا الأسلوب بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستفيد من خبرة القطاع الخاص في إدارة وصيانة المشروعات وفي نقل التكنولوجيا المتقدمة.

كما يمثل هذا الأسلوب عامل جذب للاستثمارات الوطنية والأجنبية الكبرى لضخامة الأعمال التي يستخدم فيها هذا الأسلوب.

◀ **العيوب:** يتطلب هذا النوع من الشراكات عناية خاصة بتصميم مستندات العطاءات، ويمكن أن تكون عمليات الطرح والإرساء طويلة ومعقدة نسبياً عن باقي أنواع العقود، وهو ما يؤثر سلباً على إعداد الخطط التنموية المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكة.

كما أن من عيوب هذا الأسلوب أنه يتطلب استقراراً سياسياً واقتصادياً مائماً، وبيئة قانونية وتنظيمية محددة، وتوافر الاستقرار النقدي وغير ذلك من العوامل الملائمة للاستثمار الأجنبي، وكلها متطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقاً للظروف الدولية والإقليمية والمحلية.

ب- البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (Build, Own, Operate, Transfer (BOOT)

◀ **التعريف:** "في ظل هذا الأسلوب تقوم الدولة أو إحدى أجهزتها الحكومية بمنح مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية متفق عليها على أن تؤول ملكية أصول المشروع للدولة في نهاية تلك الفترة الزمنية".

ويختلف هذا الأسلوب عن أسلوب BOT حيث يعتبر نظام BOOT تطبيقاً بارزاً لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة، حيث تكون ملكية الأصول خلال مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابق الإشارة إليها.

1 محمد أحمد غانم، مشروعات البنية الأساسية بنظام (BOT)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009، ص: 45.

◀ **المزايا:** يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها.

◀ **العيوب:** لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها.¹

ث- البناء والتملك والتشغيل (BOO) Build, Own, Operate

◀ **التعريف:** "يعتبر هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة، والتي يتم فيها إعطاء القطاع الخاص مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع. ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبطاً بمدة زمنية محددة، كما لا يكون هناك التزاماً على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة. ويستخدم هذا الأسلوب للمشروعات الجديدة التي لم تنشأ بعد".

◀ **المزايا:** يمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها. وهو بذلك لا يشكل أعباء استثمارية على الدولة، ويقوم بتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية.

◀ **العيوب:** لا يخضع المشروع خلال مدة التشغيل والصيانة لهيمنة السلطة العامة أو الإدارة الحكومية وإن خضع لرقابتها، بالإضافة إلى ذلك فهناك مخاطر من فقدان هيمنة الدولة على طبيعة المشروع الذي قد يتغير نشاطه بقرار من المالك الأصلي (القطاع الخاص).²

تعتبر هذه الأشكال مهمة في استغلال البنى التحتية، وذلك لأنها تسمح بالإنجاز السريع للمشاريع الجديدة (توزيع ومعالجة المياه، محطات الكهرباء، شبكات الاتصال، مشاريع السكك الحديدية... الخ)، وذلك بدون زيادة في الضغط الضريبي ولا تقاوم عجز الميزانية.³

وفي الامتياز تكون خطط الاستثمار والتنفيذ عرضة للمراجعة من قبل القطاع العام، وبالنسبة للأصول فإنها تعود إليه مع إنهاء الامتياز. أما مكافأة القطاع الخاص فتحدد على أساس الرسوم، والتي تتحدد بدورها على أساس نصوص عقد الامتياز، وهذا وينبغي أن تكون إيرادات الرسوم كافية لتغطية مصروفات التشغيل وخدمة الدين واستهلاك الاستثمارات التي قام المتعهد بتمويلها. ويغطي عقد الامتياز فترة زمنية تتراوح ما بين 15 و 30 سنة اعتماداً على العمر الاقتصادي للأصول، وعادة ما يتم تجديده.⁴

1 Vickers, John and George Yarrow, **Privatization: An Economic Analysis**, MIT Press, 1988.

2 World Bank, **Toolkits for Private Sector Participation**. Washington, DC, USA, 1997.

3 chokri mamoghli, **la concession /la BOT/le BOO mécanisme de partenariat public** (acte de séminaire de la partenariat public /prive pour un développement Economique durable /Tunis 1er /2novembre 1995) p:173 .

4 كريسن كسيدز، مرجع سابق، ص: 80.

كما للقطاع العام حق تعديل العقد ويقيد بعاملين:¹

1- العامل الأول: عدم الإخلال بالتوازن المالي للعقد، أي إلزام الخسائر الفادحة بالملتزم، أو التسبب بالخسارة.

2- العامل الثاني: لا يبلغ التعديل حداً يوجد تنظيماً عاماً جديداً لأن الهدف من التعديل هو تطوير التنظيم العام ليتماشى مع التغيير الذي طرأ على المجتمع.

ومن المهم أن نلاحظ أنه حتى في الحالات التي نحقق فيها التشغيل الناجح لخطط عقد الامتياز، فإنها لم تعف المنظمات الحكومية من المسؤولية الأساسية للتخطيط للقطاع، وبحث مدى إمكانية التنفيذ إلى جانب كافة المهام التي قد يتضمنها العقد. وينبغي على المنظمة العامة أن تعد مواصفات تفصيلية لمستندات العطاء حتى يمكن مقارنة العطاءات المقدمة وضمان خدمة مصالح المواطن. كما أن عليها أن تبحث الخيارات البديلة التي قد تكون أكثر جاذبية اقتصادياً.²

وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات (السكك الحديدية). وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في الفترة من ما بين 1988 إلى 1993.

3- عقود الإدارة: وهي اتفاق تتعاقد من خلاله منظمة عمومية مع منظمة خاصة لإدارة هذه المنظمة، وبذلك تتحول حقوق التشغيل إلى القطاع الخاص ولا تتحول حقوق الملكية إليها، وتحصل المنظمة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وتبقى المنظمة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. وتستخدم هذه الطريقة في حالات تزيد فيها الحكومة تنشيط مؤسسة خاسرة من أجل رفع قيمتها وأسعارها.³

ويعمل هذا الأسلوب وفقاً للإجراءات التالية:⁴

1- تحتفظ الحكومة بحق ملكية المشروع؛

2- تقدم الحكومة الأموال اللازمة لإدارة الخاصة للمشروع؛

3- تقوم المنظمة الخاصة بتقديم مجموعة من المهارات الإدارية الضرورية لتطوير وتشغيل

وإعادة تأهيل المشروع العام؛

4- أحياناً قد تمتلك المنظمة الخاصة نسبة من أسهم المشروع كحافز للإدارة الجيدة.

1 علي الشريف، مرجع سابق، ص: 279.

2 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 282.

3 رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، بدون سنة نشر، ص: 19.

4 Rabah Bettahar, La Privatisation, Algérie, BEEFM, 1994, p: 39.

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

قد تقوم المنظمة العامة بنقل مسؤولية إدارة نشاط أو مجموعة من الأنشطة إلى القطاع الخاص، لكن عليها أن تقوم بتمويل رأس المال العامل والاستثماري كما تقوم بتحديد سياسة رد التكاليف. وتتراوح مدة العقد من 3-5 سنوات.¹

وفي عقود الإدارة ينبغي أن يأخذ في الحسبان أن أتعاب الإدارة هي تكاليف إضافية سوف تتكبدها المنظمة العامة، وينبغي أن تكون الزيادة المتوقعة في الأرباح المتولدة كافية لتغطية تلك التكاليف. كل هذا في الوقت الذي لا يتحمل فيه القطاع الخاص أي مسؤولية مادية عن الفشل. يضاف إلى ذلك أن الشراكة من خلال عقود الإدارة قد تقتضي من الحكومة استثمار المزيد من الموارد المالية لإعادة تأهيل المنظمة. ولنجاح الشراكة من خلال عقود الإدارة ينبغي التأكد من سلامة المركز المالي للمنظمة الخاصة. كما ينبغي التأكد من جدية الإدارة المتعاقد معها وأنه يتوافر لديها من المهارات والخبرة ما يؤهلها من السير بالمنشأة نحو تحقيق الهدف المنشود.²

وقد ظهر نجاح هذه العقود في عدد من القطاعات بدول عديدة ففي لبنان مثلاً طبقت عقود الإدارة في ثلاثة مشروعات هي جمع النفايات وتشغيل وإدارة محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات، وفي غينيا بيساو استخدمت هذه الطريقة في قطاع الكهرباء في عام 1986 عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع، وبعدها تعاقدت مع هيئة الكهرباء الفرنسية لإدارة هذه القطاع وجددت التعاقد عام 1991 وكانت النتيجة زيادة في الطاقة الكهربائية وتحسن في أداء التشغيل والكفاءة المالية.

◀ **المزايا:** توفير الفرص لدخول عنصر المنافسة من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص والاستفادة من خبرته في النواحي الفنية، مما يجعل المرفق العام يقوم بالتركيز على مهامه الأساسية. ولأن فترة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين مما يشجع على العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتخفيض تكاليف العقود.

◀ **العيوب:** تكمن عيوب عقود الإدارة في ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة فالتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة أي خسائر ناجمة عن عمليات الشراكة، وتلتزم الجهة الحكومية في ظل اشتراطات هذه العقود بسداد مقابل أو أتعاب الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة أو في شكل نسبة من أرباح المشروع أو كلاهما معاً وذلك بقصد تحفيز المنظمة العام للقطاع الخاص على زيادة فعالية المرفق وزيادة كفاءته.³

4- عقود التأجير: تقوم الإدارة العامة عن طريقها بتأجير المشروع العام الذي تملكه إلى مستأجر في القطاع الخاص يقوم بتشغيله مقابل دفعات سنوية إلى الإدارة العامة المؤجرة بغض النظر عن مستوى

1 [http://www.investment.gov.eg/MOI-potal-AR/investment.\(21-02-2006\)](http://www.investment.gov.eg/MOI-potal-AR/investment.(21-02-2006)).

2 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 284 .

3 إيهاب الدسوقي، التخصيص والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص: 54.

الأرباح التي يحققها المستأجر الذي يتحمل المخاطر التشغيلية. حيث نجد أن المستأجر يقوم بدفع نفقات الصيانة والاستهلاك وضريبة الدخل مما يوجب على المستأجر التشغيل الأمثل للمشروع الحكومي وذلك لتجنب مخاطر الإنفاق المالي للمستأجر.¹

وفي هذا النوع من العقود، تظل الإدارة العامة (المؤجر) مسؤولة عن الاستثمار في الأصول الثابتة وخدمة الدين. أما القطاع الخاص (المستأجر) أي مقدم الخدمة فعادة ما تقع عليه مسؤولية تمويل رأس المال العام، وإحلال الأصول ذات العمر الاقتصادي، مثل المواسير صغيرة الحجم في حالة التزويد بالمياه، وبالتالي فإن الفترة التي يغطيها العقد تتراوح بين 6-10 سنوات، أي تكون طويلة نوعا ما لتتماشى مع فترة الاسترداد الملائمة لتلك الاستثمارات. وعادة ما يتولى القطاع الخاص تحصيل الرسوم مباشرة على أن يرد نسبة متفق عليها إلى الإدارة العامة كإيجار أو كرسوم امتياز.²

ويتمثل ربح القطاع الخاص في الفرق بين إجمالي الإيرادات المحصلة ومجموع تكلفة التشغيل والرسوم أو الإيجار المدفوع. وهكذا فإن أي وفورات من جراء تحسين الكفاءة تكون من نصيب القطاع الخاص. وينبغي أن يحدد العقد مؤشرات الأداء المستخدمة للحكم على جودة وإجراءات الالتزام بنصوص العقد. والجزاءات في ضعف الأداء ووسائل فض المنازعات.³

وقد استخدمت هذه الطريقة كثيرا في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات مثل المياه والنقل البري والمناجم حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين. ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب، ومع عام 1990 نجحت التجربة وجذبت الخطوط المؤجرة عدد كبيرا من الركاب وأصبحت تدر أرباحا كبيرة.

◀ **المزايا:** و من أهم المزايا التي يقدمها عقد التأجير:⁴

أ- توفير نفقات التشغيل دون التخلي عن ملكية المشروع؛

ب- الحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق؛

ج- وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى مما يخفف العبء على الموازنة العامة؛

د- جذب مهارات تقنية وإدارية متطورة؛

هـ- استخدام الأصول بدرجة أكبر من الكفاءة.

وكذلك من أهم فوائد هذا النوع من العقد هو بناء علاقات مثمرة بين الملكية العمومية والمهارة الخاصة، وتخليص الدولة من عبء التسيير والإدارة دون التفريط في ممتلكاتها.

1 رفعت عبد الحليم الفاعوري، مرجع سابق، ص: 20.

2 كريستين كسيدز، مرجع سابق، ص: 79.

3 Rabah Bettahar, op cit , p :41.

4 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، مرجع سابق، ص: 306.

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

◀ **العيوب:** المشكلة الرئيسية المرتبطة بعقود الإيجار هي أنه طالما لا يتم فيها تحويل ملكية الأصول فليس لدى المنظمة الخاصة المتعاقدة مع البلدية أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على استثماراتها خلال فترة التأجير، ولهذا فهذا النوع من العقود مناسب في المشروعات التي في حاجة إلى رفع كفاءة التشغيل وليست في حاجة إلى توسعات أو تحسينات.¹

والجدول التالي بين الأساليب المختلفة للعقود الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

الجدول رقم (III-1) أنواع عقود الشراكة بين القطاع الخاص والإدارة المحلية

مدة التعاقد	المخاطر التجارية	رأس المال الاستثماري	التشغيل والصيانة	ملكية الأصل	أسلوب الشراكة
1-3 سنة	عام	عام	عامة/خاصة	عامة	عقود الخدمة
3-5 سنة	عام	عام	خاصة	عامة	عقود الإدارة
15-30 سنة	خاص	خاص	خاصة	عامة	عقود الامتياز
6-10 سنة	مشترك	عام	خاصة	عامة	عقود التأجير

المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على ما سبق

ثانيا: مقارنة وتقييم أشكال الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

1- **الإدارة الماهرة:** من الضروري تهيئة المناخ لظهور إدارة محلية ماهرة. ومصطلح الإدارة الماهرة في مدلوله الوظيفي، يعني أن خدمات الإدارة ذاتها تصبح موضوعا للتداول السوقي، فلن يكون هناك شراكة مع القطاع الخاص في الخدمات إلا إذا تم تداول كل الخدمات سويقيا. ويمكن لمنظمات الإدارة الماهرة أن توفر فرص عمل للخبرات التي تم الاستغناء عنها، كما أنها تعبر عن شكل متطور لائتلاف كتل العمل كأحد مفاتيح الأداء في إستراتيجية الشراكة.²

كما أن هناك فرصة جيدة لتنمية مديرين مهرة لديهم الدافع للأداء الجيد كلما انتقلنا من الإدارة العامة إلى المنظمة العامة التي تدار بأسلوب القطاع الخاص. كما أن توعية الإدارة يمكنها أن تتحسن بدرجة كبيرة من خلال استخدام عقود الإدارة. ومع هذا فإن المحافظة على إدارة جيدة ودعمها هو مشكلة كل الخيارات المطروحة، وربما يرجع هذا إلى ميل الحكومة للعودة لممارسة التأثير على المديرين، وعدم استمرارية الإدارة بسبب انتهاء العقود أو عدم تدريب المديرين الحاليين من قبل القطاع الخاص. لذا فإن الشراكة الطويلة الأجل للقطاع الخاص كالتأجير والامتياز التي تسمح له بالاستقلالية أكثر في اتخاذ قرارات التشغيل، كما يتوفر له الدافع لتدريب المديرين المحليين، سوف يوفر إمكانيات هائلة لجني ثمار الإدارة الحسنة.³

1 ضياء مجيد الموسوي، مرجع سابق، ص: 82.

2 رفعت لقوشة، مرجع سابق، ص: 168.

3 كريستن كسيدز، مرجع سابق، ص: 93.

2- **الوعي بمفهوم الكفاءة:** يقصد بالكفاءة " التطوير المستمر الذي يقتضي إدخال تكنولوجيا جديدة من شأنها أن ترفع مستوى الجودة وتسهم في تخفيض التكاليف". ويتطلب ذلك أشكال مؤسسية يتحدد فيها قرار الاستثمار الرأسمالي على أساس تجاري لا على أساس سياسي، ويزداد تحقيق ذلك المطالب عندما تكون المسؤولية عن التشغيل والاستثمار مرتبطة بكيان واحد كعقود الامتياز.

إن استخدام عقود الخدمة وعقود الإدارة والتأجير قد يزيد من التشجيع على تخفيض التكاليف التي تخضع لسيطرة المديرين، دون أن يتطلب ذلك استثمارا جديدا ملموسا، إذ تظل قرارات الاستثمار منوطة بالجهة الحكومية المعنية.¹

كذلك فإن تحسين الكفاءة من خلال انسياب الإجراءات وإدخال نظم المعلومات الإدارية وما شبه ذلك يعد أمرا محتمل الحدوث بدرجة أكبر في حالات عقود الإدارة والتأجير. وفي ظل وجود أطراف خارجية يمكنها أن تقدم الخبرة والأفكار الجديدة. ومع هذا فإن المكاسب يمكن أن تتلاشى نتيجة التدخل المستمر من قبل الحكومة خاصة في شؤون العمالة. وتساعد الشراكة باتباع أسلوب الامتياز والتي تعطي لأحد الأطراف المسؤولية عن الاستثمار والتشغيل تساعد في حل المشكلة. وأخيرا فإن رفع مستوى الكفاءة يعتمد بالضرورة على الحوافز التي يخلقها القطاع الخاص، إضافة إلى أسلوب تنظيم الخدمة.²

3- **إمكانية المساءلة أمام المستهلكين:** إن هناك شعورا منتشرا لدى العديد من المجتمعات سواء المتقدمة أو النامية مفاده أن الخدمة العمومية قد فقدت هدفها. فهناك عناصر كثيرة فاسدة في القطاع العام، ومثل هذا الوضع يوجد في العديد من منظمات القطاع الخاص الذي يتعامل مع تلك العناصر، فالجمهور لا يرى تواجد المسؤولين، كما أن المسؤولين على ما يبدو يرون أنفسهم متواجدين ليس لتقديم الخدمات إلى الجمهور، ولكن كجهاز ليس مساءل تجاه الجمهور الذي يعترف أن المسؤولين موجودون لخدمتهم.³

لذا من الممكن أن يتحقق التطوير والتحسين في جودة الخدمة نتيجة للتغيرات في الممارسات الإدارية. وأيضا نتيجة لاستثمارات جديدة، غير أن الجهود الواضحة التي تبذلها المنظمات استجابة للطلب على الخدمة تعتمد على الحوافز التي تشجع على ذلك. يضاف إلى ذلك أن الاستجابة الدائمة والقوية لاحتياجات المستهلكين والشعور بالمسؤولية تجاههم تتطلب إما ضغوطا ملموسة على مقدم الخدمة يفرضها السوق التنافسي أو وجود فرص للعملاء للمشاركة في اتخاذ القرار. هذه القدرة على المساءلة يمكن أن توجد في ظل أساليب الشراكة مع القطاع الخاص التي يواجه فيها هذا الأخير مخاطر تجارية، تتمثل في اعتماده على الإيرادات التي تأتي من المستهلكين كما هو الحال في ظل عقود التأجير والامتياز.⁴

1 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 277.

2 كريستن كسيدز، مرجع سابق، ص: 93.

3 زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص: 102.

4 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 278.

4- **الاستقلالية المالية و جذب موارد جديدة:** إن عقود التأجير والامتياز لهما جاذبيتهما نظرا لأنهما يحرران الحكومة من تمويل رأس المال العامل من المخاطر التجارية. ومع هذا فإن الشككين ليسا بالضرورة قادرين على جذب موارد جديدة لإيرادات القطاع، طالما أن مقدم الخدمة يحصل على تعويض من الرسوم أو التعريفات التي يدفعها المنفعون والتي يمكن أن تغطي مباشرة من قبل الحكومة. وفي هذا الصدد نستطيع القول بأنه إذا ما نجحت الحكومة بفضل كفاءة خدمة الصيانة والتشغيل (عقود الخدمة)، التخلص من الخسائر المالية الجارية، فإنها بذلك تحرر موارد الموازنة العامة من تغطية تلك الخسائر، وتتيح بالتالي فرصة للقيام باستثمارات جديدة.¹

وفي ظل عقود البناء التشغيل والتحويل BOT، يتوفر التمويل الخاص للاستثمار الجديد سواء كان التمويل محليا أو أجنبيا، ومع هذا فإن المساهمة المالية الصافية من القطاع الخاص تعتمد على الشروط الخاصة في كل اتفاق، وغالبا ما تتعهد الحكومة بالتزامات المالية ملموسة من داخل أو من خارج الموازنة من أجل إبرام تلك الاتفاقيات.²

ثالثا: تحديد المبادئ العامة الواجب توفرها بين الشركاء

هناك عدد من المبادئ الواجب توفرها بين الشركاء والموضحة بالشكل (III-2) لإنجاح وتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، وهي:

1- **الالتزام والتعهد:** أن يتم إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقا لمنهجية وأهداف تحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال يتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل. ومن الناحية النظرية يمكن القول أن التزام الدولة المعلن والصريح بدعم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الشراكة يجب أن يعمل على استيفاء ثلاثة جوانب رئيسية وهي:³

- ✓ ضرورة إقناع المنظمات الخاصة والمستثمرين والمقرضين من القطاع الخاص بأن الدولة تعمل جاهدة على زيادة معدلات استخدام مشروعات الشراكة بوجه عام في مجال الخدمات العمومية؛
- ✓ ضرورة أن تعمل الدولة على الإفصاح بصراحة عن مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الشراكة في مجال الخدمات العمومية، وعلى كسب أكبر قدر ممكن من التأييد المحلي لفكرة مشاركة القطاع الخاص في مثل هذه المشروعات (وهو أمر يمكن أن يتسم بدرجة من الصعوبة والحساسية وخاصة إذا كان المواطن معتادا أصلا على أن يحصل على نفس السلع والخدمات بأسعار زهيدة من القطاع العام)؛

1 كريستن كسيدز، مرجع سابق، ص: 94.

2 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 279.

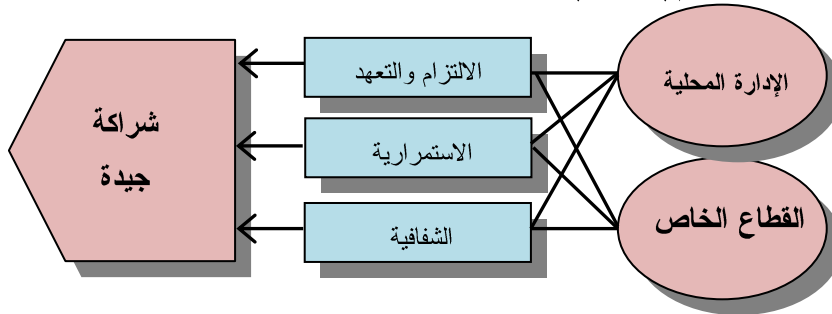
3 سمير محمد عبد العزيز وآخرون، نظام البناء-التشغيل-نقل الملكية لتمويل وإدارة وتحديث مشروعات البنية الأساسية، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص: 50.

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

- ✓ ضرورة العمل على كسب تأييد كل الأطراف الرئيسية المعنية بمثل هذه المشروعات كالإدارات المحلية والمنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية.
- 2- الاستمرارية: غالبا ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة، وخلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدي بدوره إلى إلغاء مشروعات الشراكة. لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، كما يجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة. ففي عقود الشراكة يضطلع القطاع الخاص بإنشاء المشروع وتجهيزه حتى يصبح جاهزا للتشغيل، ولما كانت هذه العقود تمتد مدة طويلة من الزمن، فإن تنفيذ العقد وفقا للمواصفات التي تم الاتفاق عليها مع الجهة الإدارية تبقى له أهمية كبيرة، وإذ ترتبط جودة هذا التنفيذ ودقته باستمرار المرفق العام في أداء نشاطه ونقل ملكيته للدولة، وللجهة الحكومية حق مشروع في مراقبة هذا التنفيذ.¹
- 3- الشفافية: وتعنى التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة. وذلك من خلال:²
- ✓ ضرورة العمل على وضع آليات تنظيمية وإشرافية ورقابية فعالة قادرة على توفير البيئة السليمة واللازمة لنجاح الشراكة؛
- ✓ توفر الرغبة الحقيقية لدى الشركاء وتوفير الولاء لبناء مشاريع قادرة على إشباع حاجات المواطنين؛
- ✓ الاعتماد على الخبرات الفنية القادرة في المجالات المهنية؛
- ✓ توفير جهاز مركزي للتنفيذ وتوظيف الكفاءات المتخصصة لإعداد عمليات الشراكة والتعامل مع كل الأطراف.

والشكل التالي يوضح المبادئ العامة الواجب توافرها بين الشركاء

الشكل رقم (III-2) المبادئ العامة الواجب توافرها بين الشركاء



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على كريستين كسيذر.

1 خالد ممدوح إبراهيم، "الإطار التعاقدى لعقود الاستثمار"، (أعمال المؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008)، ص-ص: 327-346.

2 زيد منير عبوي مرجع سابق، ص: 286.

III. 1-4 الصعوبات التي تواجه الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

أصبح التحول إلى مشاركة القطاع الخاص مع الإدارة المحلية أمراً مهماً وملحاً، لكن تواجهه بعض العقبات والصعوبات الكبيرة والتي تشكل تحدياً أمام هذا التحول، وهذه الصعوبات هي:

أولاً: قصور التنظيم التشريعي

بينت التجارب بأنه متى بدأت الحكومة بالانتقال من إصلاح سياسات الاقتصاد الكلي إلى تفاصيل إعادة هيكلة قطاع مؤسساتها العامة، فإنها غالباً ما تميل إلى إغفال الحاجة لتغييرات قانونية، أو أن تخطئ في تقدير الوقت الذي تتطلبه هذه التغييرات، إلا أن نجاح أو فشل برنامج تحريك الاقتصاد في اتجاه تحقيق كفاءة أعلى قد يتوقف على تغييرات جوهرية في البيئة القانونية، للمساعدة في خلق مناخ تنافسي أكبر ومساءلة أكبر في كلا القطاعين العام والخاص.¹

ويمكن إجمال مظاهر قصور التنظيم التشريعي في:²

- ◀ الافتقار إلى وجود قواعد وأحكام خاصة باختيار المستثمر وأفضل العروض وغياب أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية؛
- ◀ تتضمن بعض التشريعات العديد من القواعد التي لا تتلاءم مع المبادئ التمويلية والاقتصادية المعاصرة، والتي تتعارض مع طبيعة المشروعات والمرافق العامة في تطبيقاتها الحديثة، بل وتعد هذه التشريعات طارئة للاستثمار الخاص في مجال الخدمات العمومية ومشروعات البنية الأساسية. كما أدى إصدار بعض القوانين الخاصة التي تنظم الاستثمار الخاص في بعض الأنشطة الاقتصادية الخدمية كالكهرباء والاتصالات... إلى تعددية في التشريعات وتعارض بين التشريعات واللوائح السارية؛
- ◀ لا يتعرض التنظيم التشريعي إلى كافة صور مشاركة القطاع الخاص. وهو الأمر الذي ألقى بكثير من الغموض حول أشكال الشراكة التي يمكن تطبيقها.

ثانياً: صعوبات متعلقة بالإطار المؤسسي

إن منح الاحتكارات للمنظمات الحكومية لتنفيذ بعض المشاريع والبرامج يعيق وبشكل واضح تطوير القطاع الخاص. والعديد من الأمثلة حول عدم الكفاية وسوء استخدامات التمويل المحنكر من قبل الحكومات، في الزراعة والتعدين والصناعة ووسائل النقل الداخلي والخدمات العمومية تشير إلى عجز الإدارة الحكومية في إنجاح تلك المشاريع، والتي قد يكون من الأجدر تركها أو ترك البعض منها للقطاع الخاص، أو فتح مجال المنافسة للقطاع الخاص ومنشأته لتقديمها، حيث أن عدم السماح للقطاع الخاص في

1 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص:39.

2 عبد القادر ورسمه غالب، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، (أعمال المؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008)، ص:226.

الدخول في تلك المشاريع يحرم الدول النامية من استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي من ناحية، ويحرمها من المهارات والمعرفة والتكنولوجيا التي يمكن أن تصاحب تلك الاستثمارات.¹ إضافة إلى ذلك غياب رؤية إستراتيجية موحدة على المستوى المركزي تقوم بمعالجة الشراكة مع القطاع الخاص في تمويل وتشغيل مشروعات الخدمات العمومية، أو وجود تعدد في الجهات المسؤولة عن تنظيم هذه الشراكة وتعد الموافقات والتراخيص اللازمة بشكل مبالغ فيه. حال كل ذلك بالطبع إلى عدم إتمام العديد من المشروعات. كما أن افتقار العديد من القطاعات الاقتصادية والخدمية إلى الخبرة الفنية والمالية والقانونية اللازمة وافتقارها إلى تخطيط استراتيجي لاحتياجاتها وأولوياتها وجدوى هذه القطاعات من النواحي الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء، أدى إلى صعوبة طرحها على القطاع الخاص وتنظيم شراكة معه.²

ثالثاً: ضعف الوعي العام

إن وجود شريحة هامة من المواطنين تعودوا على وجود القطاع العام ما تزال تتمسك بفكرة الملكية العامة، على أساس أنها ترتبط بفكرة العدالة التوزيعية ورعاية الدول لجميع أفراد المجتمع أو نتيجة لأن مصالحهم ارتبطت بوجود القطاع العام. ومن ثم تواجه سياسة الشراكة مع القطاع الخاص معارضة شديدة.³

وتبرز أهمية القيود الاجتماعية في المنشآت ذات النشاط الاحتكاري على مستوى الدولة أو على مستوى مناطقها الجغرافية، مثل منظمات الخدمة العمومية كمرافق المياه والكهرباء والهاتف... الخ، إذ يخشى أن يترتب على تدخل القطاع الخاص لتلك المنشآت أن تتضاعف أسعار الخدمة دون أن يكون هناك مبرراً لذلك.⁴

إن عمليات الإصلاح في أداء الخدمات العمومية ستواجه العديد من المصاعب والمقاومة من أطراف عديدة ذات مصالح مختلفة خاصة في الدول النامية. كما أن استخدام المناهج المعتمدة على آليات السوق في التعامل مع الخدمات العمومية وموظفي الخدمات العمومية، تجد مقاومة أكثر للشعور بأنها تهدد مصير وبقاء عدد كبير من المستفيدين في الوظائف المختلفة، خاصة الذين يفتقرون إلى الكفاءة والقدرة والمهارة التي يمكن أن تساعدهم على إيجاد فرص عمل بديلة، في حال إذا ما تم الاستغناء عن خدماتهم في المؤسسات الحكومية.

وقد عبر جليثورث عن خطورة الأخذ بنماذج السوق بقوله: " إن تلك الإصلاحات ربما تدفع لمزيد من المعارضة عند التطبيق، وربما لا تصيب الأهداف من خلال التهرب وإعادة التوظيف، وقد تدعو إلى

1 زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص: 65.

2 عبد القادر ورسة غالب، مرجع سابق، ص: 226.

3 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، مرجع سابق، ص: 308 .

4 منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص: 118.

تراجع الدعم السياسي بسبب قوة معارضة الخدمة المدنية واتساع العواقب الاجتماعية لتقليص التوظيف في الخدمة المدنية".¹

و يمكن إجمال مظاهر ضعف الوعي العام فيما يلي:²

- ضعف الوعي العام بأهمية ومزايا الشراكة في تمويل وتطوير وتشغيل مشروعات الخدمات العمومية، وما لهذه الشراكة من آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- ضعف الوعي العام بالأشكال المختلفة للشراكة في مشروعات الخدمات العمومية والاعتقاد السائد لدى العامة بأن الشراكة تقتصر فقط على الخصخصة (نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص).

III. 1-5 متطلبات تحقيق شراكة ناجحة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

يرى كثير من الباحثين أن موضوع الشراكة مازال في المراحل الأولى لوضع مبادئ وقواعد ونظم موحدة تحكم وتنظم أشكال الشراكات المتنوعة بين الإدارة المحلية والخاص بحيث تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، فمواضيع رئيسية مثل والمبادئ والمعايير والمتطلبات مازالت تبحث لتطويرها وبلورتها وتصنيفها لوضعها في قواعد واطر محددة.

أولاً: مبررات الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

إن تدخل الدولة يعني وجودها بأجهزتها القانونية والسياسية والأمنية، فالدولة أو الحكومة هي قطاع الإدارة العامة، وهي تؤثر في الأداء الاقتصادي للوحدات الإنتاجية بصرف النظر عن شكلها القانوني. فللدولة دور هام في الاقتصاد: تنظيمي ورقابي وتوجيهي وتصحيحي. ويمثل تدخل الدولة على صعيد السياسات الاقتصادية العامة من خلال توجيه الأنشطة الاقتصادية والتأثير فيها، وذلك في ضوء ما ترسمه من أهداف اقتصادية واجتماعية واضحة. وتفتقر السياسات الاقتصادية بسياسات تقنية ومالية وسياسة التوظيف والأجور.³

لكن الأساليب الحكومية هذه التي اعتمدت سابقا في معظم الدول أثبتت فشلها، مما أدى إلى تراجع مستمر في الأداء الاقتصادي لتلك الدول وإلى عجز كبير في ميزان مدفوعاتها وتراجع أيضا في معدل نموها الاقتصادي. ويعود فشل تلك الأساليب إلى الأسباب التالية:⁴

- 1- العقلية الإدارية القائمة عامة في القطاع العام على التكرار وعدم التجديد؛
- 2- ندرة العنصر البشري الكفاء في القطاع العام وعدم وجود حوافز لديه؛

1 زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص: 106.

2 عبد القادر ورسمه غالب، مرجع سابق، ص: 217-229.

3 ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص: 10.

4 أنطوان الناشف، الخصخصة مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2000، ص- ص:

3- غياب روح المبادرة؛

4- التداخل السياسي مع الواقع الإداري والاقتصادي؛

5- عدم قدرة الأساليب التقليدية على اتخاذ قرارات بشكل مرن وسريع ومستقل.

وإزاء هذه المظاهر السلبية لانخفاض الكفاءة الإنتاجية في وحدات القطاع العام، ساد الاعتقاد لدى حكومات العديد من الدول النامية بأن القطاع العام بات أكبر مما ينبغي وأن تكلفة الاحتفاظ به أصبحت مرتفعة على اقتصادياتها، وتطلعت حكومات تلك الدول إلى التطبيق الجاد لبرامج الإصلاح الاقتصادي في ظل معونات فنية ومالية من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، واتخذ الإصلاح الاقتصادي مسارات واتجاهات، عديدة برز بينها ما يعرف بالشراكة بين القطاعين الخاص والعام كأسلوب ومنهج تعتمد عليه الدول النامية والمتقدمة على حد سواء للتخلص من الحجم الزائد للقطاع العام وتحقيق الكفاءة الاقتصادية.¹ حيث تعتبر شراكة القطاع الخاص للإدارة المحلية نموذجاً متطوراً لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية:²

1- التغيير التقني والاقتصادي المتسارع يتيح الفرصة لتخفيض كلفة المشاريع؛

2- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى الإدارات المحلية بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها، وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء؛

3- نقص موارد التمويل المخصصة لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المنظمات الحكومي؛

4- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل ذات العلاقة؛

5- التوسع في اتخاذ القرار خدمة للصالح العام.

وبصورة أكثر تحديداً يعود قرار الدولة بسلطاتها المركزية أو المحلية للدخول في شراكة مع القطاع الخاص من أجل تقديم الخدمات العمومية متميزة إلى عدة أسباب هي:³

1. الإسراع بتنفيذ المشروعات ذات الأولوية بتجميعها وإنجازها من خلال طرق حديثة، فقد أدى

ارتفاع التكاليف الاستثمارية للمشروعات إلى دفع الحكومة نحو الدخول في شراكة مع القطاع

الخاص لإنتاج بعض الخدمات العمومية؛

1 سعيد عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة، مرجع سابق، ص: 322 .

2 ضياء مجيد الموسوي، مرجع سابق، ص: 10.

3 Ugaz. C. "Approaches to Basic service Delivery: Privatization, Decentralization and Equity", paper prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile, 2003.

2. الاستعانة بالخبرة الإدارية المتطورة للقطاع الخاص لإدارة البرامج المعقدة والكبيرة والاستعانة بالتكنولوجيا المتطورة التي توفرها وحدات القطاع الخاص؛
3. تشجيع القطاع الخاص نحو تقديم الخدمات العمومية والاجتماعية في ظل انسحاب الدولة مع التوجه الليبرالي الذي تتبناه غالبية الدول؛
4. تقليل حجم القطاع العام والاستفادة بالموارد المالية والبشرية الموجودة لدى القطاع الخاص؛
5. تخفيض تكلفة تقديم الخدمات المختلفة إذ تسمح الشراكة بالحصول على أقل العروض المقدمة تكلفة وأكثرها كفاءة من حيث القدرة على تقديم الخدمة. فالشركات الخاصة تخشى أن تفشل عمليات التعاقد مع الحكومة نظرا لأن ذلك سيضر بسمعتها في السوق ولكن في المقابل قد يسمح لها التعاقد أن تكون لها بعض القوى الاحتكارية في السوق مما يعظم مكاسبها من التعاقد. كما أن التزام القطاع الخاص بتوفير الخدمة أو القيام بالتجهيزات في الأوقات الزمنية المحددة في العقود وإلا تعرض لغرامات تأخير يعني أنه سوف يسعى دائما للالتزام بالوقت على عكس القطاع الحكومي الذي يبرر التأخير ولا يمكن عقابه. ويحقق ذلك إنجاز الأعمال في أوقاتها نتيجة التزام الحكومة تجاه القطاع الخاص لإدراكها أن له الحق في المطالبة بالخسائر في حالة عدم التزام الحكومة بالعقود المبرمة في حين لا يحدث ذلك في ظل قيام القطاع العام بالتنفيذ؛

ثانيا: متطلبات الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

من خلال مراجعة بعض الدراسات التي حددت متطلبات نجاح هذا الأسلوب يمكن تحديد الخطوط العريضة التالية:

- 1- إصلاح وتطوير الإطار التشريعي: أصبحت عملية إصلاح الأنظمة التشريعية ملحة لدول العالم والعربية منها خاصة، حيث بادرت العديد من الدول في السنوات الأخيرة بهذه الإصلاحات، حيث تبين لها بأن مراجعة أو إلغاء بعض التشريعات القديمة التي لم تعد عملية في هذا العصر، أو التي تعيق التنافسية، أو التي لا تؤدي إلى تحقيق مكاسب اقتصادية واجتماعية وسياسية. كما أصبح واضحا بأن إستراتيجيات إصلاح الإطار التشريعي أكثر فعالية لتطور الفهم والمعرفة نحو طبيعة وديناميكية دور الدولة المعنية بالتشريع التنظيمي بدلا من الإنتاج المباشر لتحسين تصميم استراتيجيات الإصلاح.¹
- ونقطة البدء في هذا الصدد تقوم على ضرورة خلق إطار تشريعي صالح وداعم للاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العمومية، وهو ما يستلزم إصدار قانون موحد لتنظيم شراكة القطاع

1 زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص: 243.

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

الخاص في تمويل وإقامة وتشغيل تلك المشروعات. ويجب أن يتم بناء هذا القانون وفق الأسس الرئيسية التالية:¹

- ✓ إزالة كافة القيود غير المرغوب فيها المفروضة على القطاع الخاص في مشروعات الخدمات العمومية؛
- ✓ وضع الإطار القانوني العام المنظم لكافة أشكال شراكة القطاع الخاص دون لبس أو غموض؛
- ✓ تحديد السلطات المركزية والمحلية التي يحق لها التعاقد، والجهات التي تختص بإصدار التراخيص المتعلقة بالشراكة؛
- ✓ خلق البنية التشريعية الملائمة لاختيار المستثمر من خلال إجراءات تنافسية ذات فعالية تتفق مع طبيعة هذه المشروعات؛
- ✓ وضع القواعد المنظمة للاستثمار الخاص في كافة القطاعات الاقتصادية والخدمية والمرافق العامة دون استثناء.

وتكشف خبرة الدول في مجال الشراكة مع القطاع الخاص الاهتمام بالتشريع الضريبي وأسلوب إدارته وتنفيذه. كما يتطلب الأمر وضع قواعد ترحيل الخسائر إلى سنوات لاحقة، وتوضيح كيفية المعاملة الضريبية خاصة في حالة الشراكة بأسلوب التأجير. كل هذا إلى جانب مراجعة وتطوير التشريعات الخاصة بحقوق الملكية وضماناتها والتشريعات المنظمة لسوق رأس المال والمؤسسات المالية بما فيها القطاع المصرفي. هذا فضلا عن التشريعات التي من شأنها أن تحقق استقرار في أسعار الصرف، إضافة إلى تعديل التشريعات الخاصة بمراجعة الحسابات بعد إتمام الشراكة.²

كما يجب أن يعكس التطوير الذي يدخل على هذه التشريعات روح وفلسفة سياسة الشراكة، وهو ما يقضي بزيادة هامش الحرية والمرونة المتاحة للقطاع الخاص مع وضع ضمانات وضوابط حاسمة لقيامه بمسؤولياته تجاه البيئة والمستهلك والعامل، وكذلك وفائه بحق الدولة عليه ممثلا في الضرائب على الأرباح المحققة.³

2- إصلاح وتطوير الهيكل المؤسسي: كان لا بد من إعادة النظر في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص والتحول من نموذج تنموي شمولي مخطط إلى آخر يعتمد على آلية السوق، يتطلب تصحيحات هيكلية في الاقتصاد الوطني. وتتضمن هذه التصحيحات نواحي مؤسسية وتشريعية وسياسية واجتماعية،

1 عبد القادر ورسمه غالب، مرجع سابق، ص: 228.

2 منير إبراهيم هنيدي، مرجع سابق، ص: 89.

3 المرجع الأخير، ص: 40.

بالإضافة إلى الجوانب التنظيمية والإدارية. وهكذا تبرز الشراكة مع القطاع الخاص خلال هذا التحول والإصلاح كإحدى السياسات التي يعتمد عليها في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق.¹ ويفتضي التغلب على الصعوبات المتعلقة بالإطار المؤسسي لتنفيذ عملية الشراكة، ضرورة إنشاء جهاز متخصص على المستوى المركزي يضطلع بصفة رئيسية بتنظيم الشراكة مع القطاع الخاص، ويهدف إلى تحقيق السياسات التالية:²

- ✓ توحيد الرؤية الإستراتيجية للدولة في تنظيم الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العمومية؛
 - ✓ خلق الآليات والكوادر الفنية والمالية والإدارية العالية لتنظيم الاستثمار؛
 - ✓ دعم وترويج الاستثمار الخاص في هذه المشروعات؛
 - ✓ تدعيم الإصلاح الهيكلي للمرافق العامة الاقتصادية والخدمية؛
- ومن المهام الرئيسية للجهاز المساعد على تنفيذ عملية الشراكة بما ينسجم مع سياسة الحكومة وأهدافها ضمن التشريعات المعمول بها، وبالتنسيق المباشر مع كافة الجهات والمشروعات ذات العلاقة. وذلك باستخدام الأساليب المثلى للشراكة مع القطاع الخاص بنزاهة وشفافية وكفاءة، القيام بالأنشطة التالية:³

- ✓ اختيار المشروعات العامة الملائمة للشراكة؛
 - ✓ تسهيل القيام بالأعمال التحضيرية لتقييم أوضاعها الراهنة والبدائل المتاحة لكل مشروع؛
 - ✓ تحديد أسلوب الشراكة المناسب للقطاع الخاص في كل مشروع؛
 - ✓ تطوير معايير التأهيل والتقييم للعروض المستدرة؛
 - ✓ تنفيذ عمليات الشراكة بالكامل.
- كما يجب أن يتم إنشاء لجان توجيهية للإشراف على شراكة كل مشروع على حدى، بالإضافة إلى تشكيل فريق عمل من الفنيين لإدارة ومتابعة المشروع الذي تجرى به الشراكة.

3- نشر الوعي العام بأهمية الشراكة مع القطاع الخاص: لا يكتمل برنامج الإصلاح الاقتصادي بوجه عام إلا في ضوء خطة إعلامية تنويرية وعملية مدروسة بعناية تامة ومتكاملة الجوانب الفنية والسلوكية والبيئية، وذلك حسب الفئات التي يتم مخاطبتها، من خلال رسائل موجهة ترد على كافة التساؤلات المطروحة واستفسارات المتسائلين وأيضاً مواجهة المتشككين بجدوى هذه الإصلاحات بقصد أو عن غير قصد.

1 مصطفى محمد العبد الله، "التصحيات الهيكلية والتحول نحو اقتصاد السوق في البلدان العربية"، ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1999)، ص: 44.

2 عبد القادر ورسمه غالب، مرجع سابق، ص: 217-229.

3 رفعت عبد الحليم الفاعوري، مرجع سابق، ص: 65.

لذلك لا بد من تكوين رأي عام حول عملية الشراكة مع القطاع الخاص عن طريق إعداد مقالات وتحليلات يعرضها كبار المتخصصين والخبراء في شرح جدوى وأهمية هذا البرنامج في علاج الأمراض المزمنة التي تعاني منها اقتصاديات الدول والنامية منها خاصة، والنظرة المستقبلية لعملية الإصلاحات التي تهدف إلى مزيد من التنمية، ورفع مستوى الدخل لفئات المواطنين، وتوضيح نماذج عملية للدول التي طبقت هذا الأسلوب وما حالفها من نجاحات في مختلف مجالات التنمية.¹

يطلق على تهيئة الرأي العام مصطلح المشروعية والتي تتطلب القبول الاجتماعي لإجراء الشراكة. ويعني ذلك خلق شعور عام بأن هذه السياسة تتفق مع الصالح العام وفي إطار العدالة والإنصاف دون محاباة طرف أو تمييز لطرف آخر، ويتوقف ذلك على الظروف النفسية والتاريخية والثقافية. ولحصد الرأي العام يجب أن تتم سياسة الشراكة وفقا لمعايير اقتصادية سليمة، وليست من أجل حماية المصالح الخاصة أو المصالح الفئوية.²

وتدلنا خبرة الشراكة الدولية أن تعبئة الرأي العام لمساندة برنامج الشراكة تعد شرطا أساسيا وجوهريا لنجاح هذا البرنامج في الدول النامية. حيث قد تجد حملات التشويه التي يثيرها أعداء هذا البرنامج صدق واسعاً بين عامة الناس وأصحاب الدخل المنخفضة والعاطلين عن العمل. بل إنه من المتوقع أن تلعب القيادات الإدارية للمؤسسات العامة دوراً معروفاً لبرنامج الشراكة نتيجة للمخاوف التي يتعرضون إليها من احتمال حدوث تغيرات واسعة النطاق في المناصب الإدارية.³

كما يتطلب وجود تأييد شعبي توفير إستراتيجية متكاملة للتوعية بأهمية برنامج الشراكة مع القطاع الخاص بحيث تكون موجهة لكافة الأطراف المعنية بما فيها قيادات الجهات المسؤولة عن توفير الخدمات العمومية والعاملين الذين ينتمون إلى القطاعات التي سيتم جذب القطاع الخاص إليها وجمهور المواطنين. وتكون الأهداف الرئيسية لهذه الإستراتيجية كالتالي:⁴

✓ عمل توعية على المستويين المحلي والدولي لإعلام الشركات والأطراف المعنية عن وجود وإمكانية تطبيق مثل هذه النوعية من الشراكة؛

✓ توعية الأطراف المشاركة والجهات المعنية على الفرص والتحديات للشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

✓ توفير مصادر للمعلومات لجمهور المواطنين وللأطراف المعنية لتوضيح كافة الأمور المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

1 غرادين عبد الواحد، "شروط نجاح سياسة الخصخصة في الجزائر"، الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، 21-22 ماي 2002 (البيدة، الجزائر) ص: 3.

2 المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص: 308.

3 غرادين عبد الواحد، مرجع سابق، ص: 5.

4 عبد القادر ورسمه غالب، مرجع سابق، ص: 229.

ثالثاً: النتائج المتوقعة للشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص

تهدف الشراكة بين القطاع العام والخاص إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة في الدول النامية، حيث يبرز دور الدولة في اتخاذ القرار ورسم السياسات أما دور القطاع الخاص فيبرز في تنفيذ المشاريع والمشاركة في أدائها، بناء على فكرة عدم كفاءة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية إذا ما اقتصر على أي من الدولة وأجهزتها أو القطاع الخاص بشكل منفرد، ويمكن حصر نتائج الشراكة بالنقاط التالية:

1- **النتائج الاقتصادية:** إذا كانت سياسات التعديل الهيكلي تلح على خفض عجز الموازنة كإحدى آليات مكافحة التضخم، فإن تقليص مخصصات الدعم، بل وإلغاؤها هو هدف يتصدر أولويات سياسة الشراكة مع القطاع الخاص. حيث أن الدعم الممنوح للمرافق العامة هو بند رئيسي في قوائم الدعم، لذا فإن الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات تكتسب بعداً جديداً كآلية لمكافحة التضخم. إن إدارة المرافق العامة لا تخضع لنظام محاسبي دقيق لتقدير التكاليف الاقتصادية للتشغيل، ومن ثم فإن خسائرها الحقيقية تتجاوز خسائرها الدفترية. والفرق بينهما يدفع بالمنحنى البياني للدعم ليتزايد عبر فترات دورية، ويزداد بالتالي الإنفاق العام وتزداد معه عجز الميزانية. وأكدت العديد من الأدبيات على فعالية سياسة الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات في خفض عجز الموازنة، وذلك بسبب قدرة القطاع الخاص على خفض تكلفة الخدمات وتدبير استثمارات التوسع.¹

كما يمكن أن تعمل سياسة الشراكة على تحسين كفاءة الخدمات، وذلك بسبب أن هناك الكثير من المشكلات التي تواجهها منظمات القطاع العام ومنها التدخل الإداري من قبل المستويات العليا في الحكومة في أعمال هذه المنظمات والتركيز الواضح على الإجراءات فقط ومحدودية رأس المال، لكن حدة هذه المشكلات قد تكون أقل بكثير في حالة القطاع الخاص.

إضافة إلى ذلك تعمل هذه السياسة على تطوير أسواق المال المحلية، وذلك من خلال زيادة قاعدة الأسهم والملكية، وتعمل على جذب المستثمرين الذين يعملون على تنويع محافظهم المالية. وتؤدي سياسة الشراكة إلى توليد إيرادات كبيرة تسمح بسداد الديون العامة مما يخفف أعباءها. وفي حال استغلال هذه الإيرادات في تشغيل البنية التحتية سيعمل على تقليص الضغط على المالية العامة.²

ويمكن عرض المكاسب المتحققة من وراء دعم وجذب الاستثمار الخاص في مشروعات الخدمات العمومية بشكل مجمل كآلاتي:³

1 رفعت لقوشة، مرجع سابق، ص: 161.

2 رفعت عبد الحليم الفاعوري، مرجع سابق، ص-ص: 10-11.

3 [http://www.investment-gov.eg/MOI-portal-AR/investment.\(21-02-2006\)](http://www.investment-gov.eg/MOI-portal-AR/investment.(21-02-2006)).

- 1- معالجة قصور التمويل الحكومي.
- 2- الإسراع بمعدل النمو الاقتصادي والاجتماعي.
- 3- رفع كفاءة تشغيل المرافق العامة الاقتصادية ومستوى مشروعات التنمية الاجتماعية والمشروعات القومية.
- 4- نقل تبعية المخاطر التجارية بشكل أساسي إلى القطاع الخاص.
- 5- نقل التكنولوجيا الحديثة.
- 6- توسيع الملكية الخاصة والتوجه نحو اقتصاد السوق.

7- الاستفادة من الاستثمار الخاص لتفعيل بعض سياسات الإصلاح الهيكلي.

2- النتائج الإدارية: لا شك في أن الدعوة إلى مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات لا تعني تخلي الدولة عن جميع أدوارها، وإنما تعني ببساطة التغيير في هذه الأدوار من المالك إلى الموجه والمشرف، وهذا يقتضي بالضرورة توافر الأدوات الرقابية والشبكة القانونية اللازمة لممارسة الدور الجديد وما تتطلبه من توافر قوانين محاربة الاحتكار وفرص للعمالة الوطنية ومواجهة التلوث البيئي وغيرها، ولا شك أن الجهاز الحكومي يعاني حالياً تخلف القوانين وعدم الحزم في تطبيقها وضعف في أدوات الرقابة، الأمر الذي يندر بأن الجهاز الحكومي لن يكون قادراً فعلياً على ممارسة دوره الجديد في توجيه المشروعات العامة بما يتماشى مع الأهداف الجديدة.¹

ولذلك تحقق سياسة الشراكة مع القطاع الخاص نتائج إدارية جيدة منها:

- ✓ التحرر من الروتين،
- ✓ دعم الاستقلالية المالية والإدارية،
- ✓ سرعة إنجاز العمل، رفع مستوى الخدمة المقدمة،
- ✓ مشاركة العاملين في إنجاز القرارات وتحقيق رضا العميل.

حيث أثبتت الدراسة التي أجريت لتجديد الفاعلية الإدارية لمؤسسة الاتصالات البريطانية قبل وبعد مشاركة القطاع الخاص أنه في سنة 1984 قبل مشاركة القطاع الخاص بلغت فترة الانتظار للحصول على هاتف جديد ستة أشهر وكان أمام المواطنين خيارين فقط من أنواع الهاتف، وانخفضت هذه الفترة إلى خمسة عشرة يوماً في سنة 1988 بعد دخول القطاع الخاص في مجال الاتصالات وكان أمام المواطنين ما بين 40-50 نوعاً من الهاتف.²

1 ضياء المجد الموسوي، مرجع سابق، ص: 72.

2 عبد الرحمان بن محمد الحميضي، مرجع سابق، ص: 153.

3- النتائج الاجتماعية والعمالية: إن التحول إلى القطاع الخاص سيؤدي بالتبعية إلى تراجع الأهداف الاجتماعية الحاكمة في المشروعات العامة، كتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين وبخاصة محدودي الدخل منهم وخلق فرص وظيفية للعمالة الوطنية والقضاء على الأمية، ورفع المستوى المعيشي للأفراد.¹ إلا أن قرار اتباع سياسة الشراكة مع القطاع الخاص لا يعني تخلي الحكومة على مسؤولياتها الاجتماعية في أسلوب وتكلفة تقديم الخدمات إلى المواطنين ولكن على العكس من ذلك فقد أوضحت التجارب على عدم انحصار الدور الحكومي في الرقابة من أجل حماية المواطن، وإنما إلزام المنظمات التي اتبعت سياسة الشراكة بأداء بعض الخدمات التي كانت تؤديها قبل اتباع هذه السياسة.² لذلك لا بد من جهد مكثف في مجال التشريع وسن القوانين قبل القيام بشراكة مع القطاع الخاص، والتي تكفل ضمان عملية المنافسة لصالح المستهلك، وخصوصا في المجالات التي تعد مجالات احتكارية بطبيعتها.

كما أن على الحكومات أن تفصل بوضوح بين عناصر الاحتكار الطبيعي وعناصر المنافسة في تأدية الخدمات العمومية، وبالشكل الذي يسمح بدرجة أكبر من المنافسة في تأدية الخدمات العمومية لصالح المواطن. ولا تعني سياسة الشراكة إطلاقا الحرية في تحديد الأسعار التي تراها وإنما ينبغي أن يسبق عملية الشراكة الاهتمام بإيجاد الصيغة المناسبة لتحديد الأسعار من جانب تلك المؤسسات، التي تكفل حماية المستهلكين من مغالاة القطاع الخاص في فرض الأسعار التي تراها. وفي الوقت نفسه ضمان معقولة معدلات الأرباح المحققة من قبل القطاع الخاص.³

إن التأثيرات المباشرة والمتوقعة للشراكة على نسبة العمالة الوطنية المستوعبة وعلى فرص تنميتها وتطويرها واستحالة فرض ذلك على القطاع الخاص الذي تحركه اعتبارات الربحية وضغط التكاليف، الأمر الذي سيؤثر سلبا في هذه العمالة للاحتمال الكبير باستبدالها بعمالة أرخص وأقل مرونة تماشيا وأهداف القطاع الخاص... الخ، وعموما يهدف المشروع الخاص إلى الحصول على تقنية عالية حديثة بأقل عمالة وأقل مشاكل ممكنة.⁴

إذن هناك من يرجح أن سياسة الشراكة ستؤدي في الأمد القصير والمتوسط إلى الاستغناء عن نسبة معينة من العمالة في المنشآت التي نمت فيها هذه السياسة. حيث تشير الأرقام إلى أن عدد الموظفين في المنظمات الحكومية يفوق مثليه في المنظمات الخاصة بزيادة عن الحاجة الفعلية لهم حيث يتمسك موظفي القطاع العام بوظائفهم باعتبارها وظائف مضمونة إذا ما تم مقارنتها بالقطاع الخاص.⁵

1 ضياء المجيد الموسوي، مرجع سابق، ص: 72.

2 رفعت عبد الحليم الفاعوري، مرجع سابق ص: 44.

3 المرجع الأخير، ص: 45.

4 ضياء المجيد الموسوي، مرجع سابق، ص: 73.

5 عبد الرحمان بن محمد الحميضي، مرجع سابق، ص: 153.

والحقيقة أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص خصوصا في مجال المرافق العامة يمكن أن يؤثر إيجابا على العمالة. حيث تظهر أنواع جديدة من فرص العمل التي يمكن أن تستوعب أعدادا كبيرة من الخريجين الجدد، كما تنشأ فرص جديدة نتيجة لتشغيل المرافق العامة بكفاءة ونتيجة لتقديم خدمات جديدة للمستفيدين.¹

III. 2 الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني

يعد العمل الاجتماعي والتنمية والتطوعي من أهم الوسائل المستخدمة للمشاركة في تطوير الخدمات العمومية، ويكتسب العمل الاجتماعي أهمية متزايدة يوما بعد يوم، ولاسيما مع اتساع الهوة بين موارد الحكومات وازدياد احتياجات الشعوب، برز دور العمل التطوعي لسد تلك الفجوة ولم تعد الحكومات قادرة وحدها على توفير احتياجات أفرادها سواء في البلدان المتقدمة أو النامية، ولذلك كان لا بد من وجود جهة أخرى تساند الجهات الحكومية وتكمل دورها في تقديم الخدمات العمومية، ويطلق على هذه الجهة بمنظمات المجتمع المدني، حيث يتفق المهتمون بأمور التنمية على أن الشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني هو شرط ضروري لتطوير الخدمات العمومية وإحداث التنمية الحقيقية. وفي كثير من الأحيان يعتبر دور هذه المنظمات دورا سباقا وليس تكميليا في معالجة العديد من القضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، وأصبح يضع برامج تنمية تحثني بها الحكومات.

III. 1-2 ماهية منظمات المجتمع المدني

لقد شهد عمل منظمات المجتمع المدني عدة تغيرات وتطورات في مفهومه ووسائله ومرتكزاته بفعل التغيرات التي تحدث في الاحتياجات الاجتماعية، وما يهمننا في هذا السياق التطورات التي حدثت في غيات وأهداف منظمات المجتمع المدني، فبعد أن كان الهدف الأساسي هو تقديم الرعاية والإعانة للمجتمع، أصبح الهدف الآن هو تطوير الخدمات العمومية وإحداث التنمية في المجتمع. وبالطبع يتوقف نجاح تحقيق هذا الهدف على صدق وجدية منظمات المجتمع المدني وعلى رغبة المجتمع في إحداث التغيير وتحقيق التنمية.

أولا: مفهوم منظمات المجتمع المدني

نشأ مفهوم منظمات المجتمع المدني لأول مرة في الفكر اليوناني الإغريقي حيث أشار إليها أرسطو باعتبارها "مجموعة سياسية تخضع للقوانين" أي أنه لم يكن يميز بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني، فالدولة في التفكير السياسي الأوروبي القديم يقصد بها مجتمع مدني يمثل تجمعا سياسيا أعضاؤه هم المواطنون الذين يعترفون بقوانين الدولة ويتصرفون وفقا لها.

1 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، مرجع سابق، ص: 342.

تطور المفهوم بعد ذلك في القرن الثامن عشر مع تبلور علاقات الإنتاج الرأسمالية حيث بدأ التمييز بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني. فطرحت قضية تمرکز السلطة السياسية وأن حركة الجمعيات هي النسق الأحق للدفاع ضد مخاطر الاستبداد السياسي. وفي نهاية القرن الثامن عشر تأكد في الفكر السياسي الغربي ضرورة تقليص هيمنة الدولة لصالح منظمات المجتمع المدني الذي يجب أن يدير بنفسه أموره الذاتية وأن لا يترك للحكومة إلا القليل.

وفي القرن التاسع عشر حدث التحول الثاني في مفهوم منظمات المجتمع المدني حيث اعتبر كارل ماركس أن منظمات المجتمع المدني هي ساحة الصراع الطبقي.

وفي القرن العشرين طرح جرامشي مسألة منظمات المجتمع المدني في إطار مفهوم جديد فكرته المركزية هي أن منظمات المجتمع المدني ليست ساحة للتنافس الاقتصادي بل ساحة للتنافس الإيديولوجي منطلقاً من التمييز بين السيطرة السياسية والهيمنة الأيديولوجية.

فمع نضج العلاقات الرأسمالية في أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر وانقسام المجتمع إلى طبقات ذات مصالح متفاوتة أو متعارضة واحتدام الصراع الطبقي، كان لابد للرأسمالية (أي الطبقة السائدة) من بلورة آليات فعالة لإدارة هذا الصراع واحتوائه بما يضمن تحقيق مصالحها واستقرار المجتمع. ونجحت الرأسمالية الأوروبية بالفعل في أن تحقق هذا الهدف من خلال آليتين، الأولى هي آلية السيطرة المباشرة بواسطة جهاز الدولة، والثانية آلية الهيمنة الأيديولوجية والثقافية من خلال منظمات اجتماعية غير حكومية يمارس فيها الأفراد نشاطاً تطوعياً لحل مشاكلهم الفئوية والاجتماعية وتحسين أوضاعهم الثقافية والاقتصادية والمعيشية.¹

ويعرف البنك الدولي منظمات المجتمع المدني بأنه " تلك المجموعة الكبيرة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح، وتمارس نشاطها في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، ويشير هذا مفهوم إلى مجموعة كبيرة من المنظمات تضم: جمعيات المجتمعات المحلية، المنظمات غير الحكومية، النقابات العمالية، الجمعيات الخيرية، والمؤسسات"² وعرف بأنه: " الأفراد المنظمة من المجتمع العام لإدارة شؤونه، بالمشاركة من خلال مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السليمة للتنوع والخلاف".³

1 أحمد إبراهيم ملاوي، "أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الثاني، 2008، ص: 258.

2 نيفين زكريا أبو الذهب، " دور المنظمات غير الحكومية في المجتمع الخليجي"، مجلة دراسات، العدد 37، الأردن، 2003، ص: 27-38.

3 وفاء كاظم الشمري، المجتمع المدني، الدار الأكاديمية للطباعة والتأليف والترجمة والنشر، طرابلس، 2008، ص: 17.

ويعرف أيضا: " وجود خاص خارج نطاق الدولة، بالرغم من كونه على علاقة جوهرية بها، فهو يشكل مع الدولة ما يعرف (بالم منظومة السياسية في المجتمع بأحزابه ونقابات وتياراته السياسية) ".¹ وعلى هذا فمنظمات المجتمع المدني هي الأفراد والمنظمات غير الرسمية بصفاتها عناصر فاعلة في معظم المجالات التربوية والاقتصادية والعائلية والصحية والثقافية والخيرية وغيرها. وتتكون منظمات المجتمع المدني من المنظمة التي تسمى في علم الاجتماع بالمؤسسات الثانوية مثل الجمعيات الأهلية والنقابات العمالية والمهنية وشركات الأعمال والغرف التجارية والصناعية وما شابهها من المؤسسات التطوعية.

ويمكن صياغة تعريف محدد لها على أنها "مجموعة المنظمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، أي بين منظمات القرابة ومنظمات الدولة التي لا مجال للاختيار في عضويتها، هذه المنظمات التطوعية الحرة تنشأ لتحقيق مصالح أفرادها أو لتقديم خدمات للمواطنين أو لممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والمشاركة والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف".²

ثانيا: خصائص منظمات المجتمع المدني

تتميز منظمات المجتمع المدني بمجموعة من الخصائص منها:³

- 1- منظمات المجتمع المدني هي مجتمع مستقل إلى حد كبير عن إشراف الدولة المباشر، فهي تتميز بالاستقلالية والتنظيم التلقائي وروح المبادرة الفردية والجماعية والعمل التطوعي والحماسة من أجل خدمة المصلحة العامة والدفاع عن حقوق الفئات الضعيفة؛
- 2- رغم أنها تعلي من شأن الفرد إلا أنها ليست مجتمع فردية بل على العكس مجتمع التضامن عبر شبكة واسعة من المنظمات؛
- 3- تتجسد في منظمات طوعية اجتماعية واقتصادية وثقافية وحقوقية متعددة تشكل في مجموعها القاعدة الأساسية التي ترتكز عليها مشروعية الدولة من جهة، ووسيلة محاسبتها إذا استدعى الأمر ذلك من جهة أخرى؛
- 4- بالرغم من أن منظمات المجتمع المدني هي نتاج للتطور الرأسمالي إلا أنها ليست شأناً رأسمالياً بحتاً بل يمكن أن تحقق من خلالها مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية مصالحها مثل النقابات العمالية واتحادات صغار المنتجين والمستهلكين.

1 المرجع السابق، ص:19.

2 محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي، "منظمات المجتمع المدني النشأة الآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف"، الحوار المتمدن - العدد: 2724 - 2009 / 7 / 31، cid=165، www.ahewar.org/debat/show.cat.asp

3 أيمن عقيل وآخرون، "المجالس الشعبية المحلية، الواقع-المشكلة والحل"، مجلة ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، مصر، 2009، ص:90.

ثالثاً: أدوار منظمات المجتمع المدني

- تقدم منظمات المجتمع المدني إسهامات في كافة المجالات بالمجتمع كالتعليم، الصحة، الرعاية الاجتماعية، البيئة...إلى غير ذلك، حيث أن المواطنين ينشؤون هذه المنظمات في مجتمعاتهم انطلاقاً من وعيهم بكونها الوسيلة المناسبة لمواجهة مشاكلهم وتلبية احتياجاتهم بضم جهودهم إلى الجهود الحكومية. فهذه المنظمات تشكل حلقة وصل بين المواطنين والحكومة، وهذا الموقع الوسيط الذي تحتله يخولها ممارسة عدد من الأدوار الهامة في المجتمع والتي يمكن إجمالها في النقاط الرئيسية التالية:¹
- ✓ منظمات تطرح مطالب المواطنين: وغالبا ما تكون في مواجهة الأنظمة الحاكمة.
 - ✓ تقديم الخدمات: تقدم بعض منظمات المجتمع المدني خدمات للمواطنين في مجالات التعليم والصحة والاتصالات وغيرها.
 - ✓ تقديم الرعاية: وفرت منظمات المجتمع المدني الرعاية للمواطنين ذوي الحاجات الخاصة مثل المقعدين وكبار السن والمعوقين.
 - ✓ التنمية الاقتصادية: تقوم بعض منظمات المجتمع المدني بدفع تنمية المجتمعات المحلية والوطنية، إما مباشرة بالقيام بأنشطة اقتصادية في مجال الصناعات الصغيرة، أو تطرح أفكاراً بالنسبة لهذه التنمية.
 - ✓ نشر الثقافة: تقوم هذه المنظمات بنشاط ثقافي مثل تشجيع الفنون، نشر ثقافة التسامح، محو الأمية.
 - ✓ النهوض بالبيئة: تهتم بعض منظمات المجتمع المدني بخدمة البيئة وبالنهوض بها، وحماتها من صور الاعتداء البيئي المختلفة.
 - ✓ التعبئة السياسية: ترتبط بعض منظمات المجتمع المدني بحركات سياسية معينة، وتقوم بتعبئة الأعضاء لصالح هذه الحركات.

III. 2-2 دور الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في تقديم خدمات عمومية متميزة

تستطيع منظمات المجتمع المدني أن تؤدي دور الحسم في الكثير من القضايا المحورية في المجتمع الذي تعيش فيه، وهي بذلك إما أن تكون أداة تدعم وتؤدي دور السلطة في تلك الدولة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية والحقوق المدنية والحكم الرشيد، أو أن تلعب الدور العكسي، ذلك أن هذه المنظمات يمكن أن تدعم السلطة في تقديم خدمات عمومية متميزة.

أولاً: مفهوم الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني

من أهم المفاهيم التي أكدت على الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني مفهوم Partnership ومفهوم الـ Governance فلقد شهد العقد الماضي انتشاراً واسعاً لاستخدام مفهوم الشراكة، ويعني هذا المفهوم وفقاً للبنك الدولي: "نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين وليس مجرد التركيز على

1 وفاء كاظم الشمري، مرجع سابق، ص-ص 39-40

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

فعالية المنظمات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولذلك يركز المفهوم على المساءلة والشفافية والقدرة على التنبؤ، والمشاركة الواسعة في جميع قطاعات المجتمع".¹

يختلط مفهوم الشراكة Partnership بعدة مفاهيم أخرى لها علاقة به، إلا أن دلالة كل مفهوم تختلف عن الآخر ومن ذلك مفهوم المشاركة Participation أو التعاون أو التنسيق. ومفهوم الشراكة يتضمن: "علاقة تكامل بين قدرات وإمكانات طرفين أو أكثر تتجه لتحقيق أهداف محددة وفي إطار من المساواة بين الأطراف، لتعظيم المزايا النسبية التي يتمتع بها كل طرف، وأيضاً في إطار احترام كل طرف للآخر وتوزيع الأدوار وتحمل المسؤوليات بقدر كبير من الشفافية."

واللافت أن الخطاب السياسي الرسمي في معظم الدول العربية يتحدث عن الشراكة ويعلن التزامه بها وتشجيعه لها، واعتبار الشراكة هي الحل الأمثل لمواجهة إخفاقات التنمية والأكثر من ذلك الاتجاه إلى التخلص من أعباء أساسية على الحكومة القيام بها ودفعها نحو دائرة شراكة المجتمع المدني. إن طرح الخطاب السياسي الرسمي للعربي للشراكة لم يكن بمبادرة قومية وإنما أتى للتجاوب مع الخطاب العالمي من جانب وضغوط الإصلاح السياسي والاقتصادي الشامل من جهة أخرى.²

وتوجد فكرتان تساعدان على إبراز القضايا المرتبطة بالشراكة بين منظمات المجتمع المدني والإدارة المحلية هما: الشمول والتمكين لمنظمات المجتمع المدني.

ويتضمن الشمول تدريجياً كلاً من العمليتين السياسيتين الديمقراطية التشاركية، والأهداف السياسية (تحسين ظروف المعيشة لجميع الفئات مع التركيز على المجموعات المهمشة وجماعات الأقليات)، وفي كلتا الحالتين يكون الهدف الرئيسي هو تشييد هياكل تُمكن كل فرد بغض النظر عن الثروة والجنس والسن والسلالة والدين من المشاركة بصورة منتجة وإيجابية في الفرص التي تتيحها الوحدات المحلية.

ولكي تؤدي الإدارة المحلية وظائفها بفعالية، فإن ذلك لا يكون بالأمر السهل المتمثل في تقديم مساحة للمشاركة، إذ أن التمكين ينطوي على إنشاء منظمات جديدة وتعزيز طرق عمل جديدة داخل نطاق المنظمات الحالية، وكذلك تقديم قواعد جديدة للعلاقات التي تربط بين المنظمات. ويؤدي التمكين إلى تغيير القيم والمعايير المتعلقة بالاحترام بين المجموعات الاجتماعية بحيث لا يُهمش أحدها أو يفقد حق التعبير أو الاستماع إليه بسبب التمييز.³

ولا شك أن المواطنين يمكنهم المشاركة من خلال عملية انتخابات المجالس المحلية، وعبر الإجراءات الإدارية والسياسية في تحديد أولويات البرامج التنموية وتنفيذها، وينبغي أن يسمع صوت المواطنين في توزيع الخدمات وتركيزها: كالمدارس والمستشفيات ومختلف مؤسسات الخدمة الاجتماعية.

1 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص:372.

2 محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي، "منظمات المجتمع المدني النشأة الآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف"، مرجع سابق.

3 أيمن عثيل وآخرون، مرجع سابق، ص92

ثانياً: أهمية الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية

قد أصبح الآن هناك قناعة واسعة لدى جهات التمويل والتنمية الدولية بوجود كثير من التحديات الصعبة التي تواجه العالم اليوم لا يمكن أن تحلها الحكومات وحدها، وإنما يستلزم الأمر مشاركة أصحاب المصلحة في ذلك لأن لديهم معلومات ضرورية وخبرات واتصالات بالدوائر الرئيسية.

حيث تتسم منظمات المجتمع المدني بالقدرة على تقديم الخدمات لجماعات مختلفة، وبمراعاة البعد الاجتماعي والانساني، وتستطيع منظمات المجتمع المدني أن تؤدي دورها في التأثير على السياسة العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في تأدية الخدمات العمومية، وتحقيق رضا المواطنين بتقديم سلع وخدمات لذوي الدخل المنخفضة بأسعار مناسبة.¹

فهناك دلائل كثيرة توحى بأن رأس المال الاجتماعي (وهذا اختصار لمنافع التنظيم الاجتماعي كشبكات المشاركة المدنية ومعايير الثقة التي تيسر التنسيق والتعاون من أجل المنفعة المشتركة) له تأثير مهم على أداء الحكومات، وفي الحالات التي يشارك المواطنون ومنظماتهم المدنية المحلية في الشؤون العامة تزداد الديمقراطية وتصبح التنمية الاقتصادية فعالة.

والنتيجة الرئيسية لعدم إشراك المجتمع المحلي في الإدارة المحلية كجريمة حضرية في غالب الأحيان، هو انتشار الأحياء الفقيرة والعشوائيات وعدم المساواة، وتعمل هذه العوامل غالباً كمنشطات للاستثمار وللتنافسية. وفي الحقيقة أن هذه تكلفة تزيد عن أي تكلفة قد تتكلفتها العملية السياسية الشاملة. وفيما يتعلق بانتشار العشوائيات في الأحياء الفقيرة مثلاً فإن إحدى وكالات الأمم المتحدة قد لاحظت في التقرير العالمي بشأن المستوطنات البشرية لعام 2003 بأن الفقراء يلعبون دوراً مهماً للغاية في تحسين ظروف معيشتهم الخاصة، وأن مشاركتهم في عملية صنع القرارات ليست فقط حقا من حقوقهم ينبغي أن يكون هدفاً في حد ذاته، وإنما يساعد كذلك على تحقيق التنفيذ الفعال للسياسات العامة. ونتيجة لذلك فإن إشراك فقراء الحضر وأولئك المسؤولين تقليدياً عن الاستثمار في تنمية السكان ينطوي على احتمالات زيادة فعالية سياسات القضاء على الأحياء الفقيرة.²

بدأ تزايد دور منظمات المجتمع المدني في مجالات كانت تقتصر في الماضي على القطاع الحكومي فقط، وهو ما ترافق معه ارتفاع مساهمة ودور القطاع الخاص كطرف ثالث في عملية التنمية بالمشاركة، لما له من قدرات وخصوصية تمويلية تساعد على الإسراع في تنفيذ الأهداف التنموية للدولة. وقد كان لتنامي منظمات المجتمع المدني على المستويين الكمي والكيفي أثره الواضح في توافر إمكانيات الرهان على دورها المستقبلي في دعم آلية الديمقراطية بالمشاركة وتعبئة المواطنين، وإمكانية إنجاز تنمية حقيقية تلبي احتياجات المواطنين. وهو تطور يتواكب ويتزايد فيه دور هذه المنظمات عالمياً بعد أن أصبحت أحد فواعل النظام العالمي.

1 محمد محمود الطعامة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 375

2 أيمن عقيل وآخرون، مرجع سابق، ص: 92

وأخيراً، إن القيمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمنظمات المجتمع المدني تتحدد بمدى قدرتها على تبني وتحقيق أهداف محددة، يأتي في مقدمتها: القيام بأنشطة تساهم في إشباع الحاجات المادية وغير المادية لفئات المجتمع المختلفة، والمتمثلة في الخدمات التعليمية والصحية وغيرها من الخدمات التي تحول إمكانات الدولة دون تقديمها على نطاق واسع أو التي يقدمها القطاع الخاص بتكلفة عالية تفوق القدرة المادية لتلك الفئات الاجتماعية، وكذلك بمدى قدرتها على دفع المواطنين وتشجيعهم على المشاركة الديمقراطية في صنع السياسات العامة وتنفيذها.¹

ثالثاً: فوائد الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني

تحقق الشراكة العديد من الفوائد للهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني ولأفراد المجتمع المحلي، هي:²
أ- فوائد الشراكة للهيئات المحلية:

- ❖ تركيز الجهود في المشروع قيد البحث.
- ❖ الاستثمار الأمثل للموارد المتوفرة والاستفادة من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص.
- ❖ تخفيف الأعباء عن الأجهزة الرسمية والحكومية في التنفيذ والمتابعة.
- ❖ الانتقال من النظام المركزي إلى النظام اللامركزي في تقديم الخدمات.

ب- فوائد الشراكة للمؤسسات المجتمعية الفاعلة:

- ❖ تثبيت مبادئ وقيم الديمقراطية.
- ❖ إشاعة قيم الحوار والتشاور والتكافل والتعاون.
- ❖ استثمار المؤسسات والأفراد في العمل البلدي.
- ❖ ضمان شفافية وعدالة توزيع الخدمات.
- ❖ تفعيل و تنشيط العمل الجماعي.
- ❖ تطوير آليات التعاون والشراكة.

ج- فوائد الشراكة بالنسبة لأفراد المجتمع المحلي:

- ❖ تلبية الاحتياجات الفردية، الخاصة منها والعامة.
- ❖ إشراك المواطنين في عمليات البناء والرقابة.
- ❖ الاستثمار الأمثل للاختصاصات والمؤهلات والخبرات.
- ❖ تشجيع فرص الابداع الفردي والعمل بروح الفريق.

1 منصور كيال، "الدور المرتقب لقطاع الثالث في ظل تداعيات الأزمة المالية"، (اليوم الدراسي حول الأزمة المالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 19 أيار 2009)، ص: 5.

2 المشاركة والمشورة المجتمعية، دليل عملي تدريب، صندوق تطوير وإقراض البلديات، أيار 2009، ص: 11.
<http://www.mdlf.org.ps/pdfs/public%20participation%20manual.pdf>

III. 2-3 أساليب الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني

أولاً: فلسفة منظمات المجتمع المدني

يقوم العمل الجمعي على عدد من الفلسفات التي تعطي للعمل التطوعي الأهميته وموقعه ضمن الجهود التنموية انطلاقاً من مختلف الظروف التي عرفتتها المجتمعات الإنسانية، ومن أهم هذه النظريات:

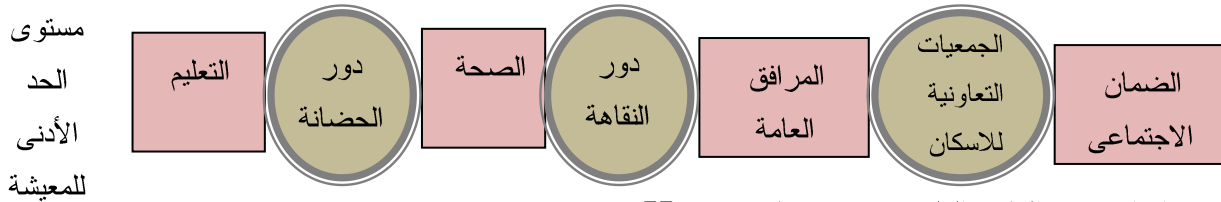
1- نظرية السلم الامتدادي: نادى بهذه النظرية "سدني ويب" (Sidney wib) وهي تركز على أربع افتراضات:¹

✓ أن على الدولة مسؤولية محددة ينبغي أن تلتزم بها وتعلنها من خلال الدستور، بحيث تكون هذه المسؤوليات حقوقاً لا بد من أدائها للشعب جميعاً وإلا فتكون قد قصرت في حقه.

✓ على الدولة أن تحافظ على الحد الأدنى لمستوى المعيشة، وعلى هذا الحد الأدنى من المستوى تتضح لنا الحدود لمجموعة الخدمات التي يجب على الدولة أن توفرها للناس، بحيث لا يكون هناك مواطن محروم من هذه الخدمات.

✓ أن كل ما تقدمه الدولة من خدمات مرتبط دائماً بما تملكه من موارد وإمكانيات، ومن ثم فسوف تظهر على الخط الأدنى لمستوى المعيشة بعض الثغرات الناتجة عن قلة موارد الدولة وقصور إمكانياتها. وهنا يجب أن ينطلق الشعب بالجهود التطوعية عن طريق الجماعات والمنظمات، والجمعيات، ومختلف المنظمات الأهلية لسد هذه الثغرات، وبذلك تكون هناك شراكة في المسؤولية الاجتماعية بين ما هو حكومي من جانب وما هو أهلي من جانب آخر، كما هو موضح في الشكل أدناه:

الشكل رقم (III-3) الشراكة في المسؤولية بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني



المصدر: إبراهيم عبد الهادي المليجي، مرجع سابق، ص: 77.

حيث يمكن للدولة أن تؤدي الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والمرافق العامة والضمان الاجتماعي، في حين يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تسد الثغرات في بتأدية خدمات كدور الحضارة ودور النقاهاة والجمعيات التعاونية للاسكان.

1 إبراهيم عبد الهادي المليجي، تنظيم المجتمع - مداخل نظرية ورؤية واقعية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2003، ص ص: 76-77.

✓ إن الجمعيات لا تستطيع تعميم خدماتها لكل الناس كالأجهزة الحكومية، وذلك لضعف مواردها وقصور إمكانياتها، فهي تقتصر على مناطق معينة أو فئات معينة. إلا أن ما يميز هذه الجهود هو أنها تنطلق بصورة مرنة في الابتكار والابداع والتجديد.

تتفق هذه النظرية وايدولوجية وموارد وامكانيات بعض الدول ذات الوفرة في الموارد بحيث يصبح دور الحكومة العمل على التغطية القصور للخدمات على المستوى القومي في مختلف المجالات بحيث لا يكون هناك مجال لتدخل منظمات المجتمع المدني، وحين ينتهي دور الدولة يبدأ دور منظمات المجتمع المدني، فهذه الأخيرة تهتم في نفس المجال برفع مستوى الخدمات الحكومية القائمة أو زيادة معدل الخدمات الموجهة إلى المجتمع، وكذلك تلفت انتباه الدولة نحو تحسين مستوى الخدمات القائمة، تسمح هذه النظرية بوجود التنافس بين القطاع الحكومي ومنظمات المجتمع المدني.¹

2- نظرية الأعمدة المتوازية: وقد نادى بها "جراي" (Gray) انطلاقاً من ملاحظته أن كثير من الحكومات تتعهد أمام شعوبها بتنفيذ خطط وبرامج ضخمة، ثم لا تستطيع أن تفي بعهودها لأسباب مختلفة، ولهذا فلا يمكن قيام مجتمع يسعى لتحقيق الرفاهية بغير وجود شراكة وتعاون وتضامن بين الأجهزة الحكومية ومنظمات المجتمع المدني فكلاهما متمم للأخر، شرط أن لا تتكرر الخدمات التي تقدم للناس من كلا الجهتين (الحكومية ومنظمات المجتمع المدني)، وأن لا تعارض مع بعضها البعض، فإذا أخذت الدولة على عاتقها مسؤولية التعليم الابتدائي مثلاً، فقد لا تستطيع تغطية احتياجات الناس جميعاً وتوفير مكان لكل تلميذ، ومن هنا تبرز في الميدان جهود منظمات المجتمع المدني والحلول الذاتية التي يقدمها الناس طواعية فينشؤون مدارس خاصة، ولذلك سميت هذه النظرية بالأعمدة المتوازية فهذه الجهود المتوازية لا تعارض ولا تتقاطع فيحدث التكرار أو التداخل.²

تتفق هذه النظرية وايدولوجية وموارد وامكانيات بعض الدول ذات الامكانيات المحدودة بحيث يصبح دور الحكومة العمل على توفير الحد الأدنى من الخدمات على المستوى القومي ، كالمجالات ذات الأهمية مثل التعليم والصحة والضمان الاجتماعي، بينما يجيء دور منظمات المجتمع المدني ليعمل في المجالات الأخرى كإعارة الطفولة، ورعاية الأحداث، تسمح هذه النظرية بوجود شراكة بين القطاع الحكومي ومنظمات المجتمع المدني.³

1 أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2005، ص-ص: 159-160.

2 إبراهيم عبد الهادي المليجي، مرجع سابق، ص-ص: 78-79.

3 أحمد مصطفى خاطر، مرجع سابق، ص: 159.

ثانياً: مبررات الشراكة مع منظمات المجتمع المدني

- هناك عدة مبررات لانطلاق شراكة فاعلة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني منها:¹
- 1- مبدأ المساواة:** انطلاقاً من القيم الإسلامية فإن مبدأ المساواة بين أفراد المجتمع في الحقوق الأساسية والواجبات والمسؤوليات يحتم الشورى والممارسة الديمقراطية في كل ما يهم المجتمع، وهي مرتكز أساسي تتم بموجبه الشراكة مع منظمات المجتمع المدني في تقديم خدمات عمومية متميزة.
 - 2- استبعاد المجتمع المحلي:** إن التنمية المستدامة في أي مجتمع لا يمكن أن تتم بغير مساهمة أفراد المجتمع فيما يخصهم من قرارات ووضع الخطط وتنفيذها. فالجانب الحكومي الرسمي ليس مسؤولاً وحده بل مشاركة المجتمع تعتبر الذراع لتكاملة الجهد الحكومي، والشاهد على ذلك أن كثيراً من البرامج والمشاريع لم تتجح وفشلت في تحقيق أهدافها بسبب غياب المجتمع المحلي في إدارة التنمية.
 - 3- إدراك المواطنين لمشكلاتهم واحتياجاتهم وإمكاناتهم:** مما لا شك فيه أن المواطنين في أي منطقة هم أدرى بخصائص ومشاكل إقليمهم وهم كذلك الأدرى باحتياجاتهم والمعوقات التي تقعدهم عن تنمية قراهم، لذلك من المنطق أن يكون لهم دور يؤدونه بناء على معرفتهم بمجتمعهم، وهو دور تكاملي مع جهات أخرى.
 - 4- الفقر والتخلف:** لعله من المسلم به أن الفقر والتخلف هما وجهان لعملة واحدة وكل منهما يقود إلى الآخر، فمعظم السكان بالدول النامية يقعون تحت خط الفقر بل أكثر من 15% من سكان العالم مهددون بالمجاعات وأكثر منهم معرضون لأمراض سوء التغذية. إن مشكلة الفقر قد تعود إلى الأمية والجهل وقد يكون في معالجة الأمر أن تمحى الأمية وتخفف حدة المرض بواسطة برامج التوعية ومشاريع التنمية الزراعية من خلال إشراك هؤلاء في تنمية مناطقهم.
 - 5- البيروقراطية:** إن النظم الإدارية في المجتمعات النامية تتسم بالبيروقراطية والتعقيد في الإجراءات والبطء في اتخاذ القرارات والتخطيط، فمشاركة أفراد المجتمع ستكون أداة لدفع وتسريع توفير حاجات المجتمع وذلك لما لديهم من رغبة في تحقيق ما يتطلعون إليه.
 - 6- غياب الحس والشعور بالمسؤولية:** يعتبر غياب الحس والشعور المحلي بالمسؤولية من قبل المواطنين بمشاكل واحتياجات مجتمعهم عامل أساسي لعدم اكتراث الفرد وعدم اهتمامه بما يدور في مجتمعه وما يواجهه من معوقات. تجاه هذا الموقف تصبح المشاركة الشعبية أمر ضروري لتوعية المواطن وغرس روح المبادرة والشعور بالمسؤولية ليصبح عضواً فاعلاً في مجتمعه.

1 - محمد العوض جلال الدين، إنجاز التنمية المستدامة ومناهضة الفقر، مركز محمد عمر بشير للدراسات السودانية، أم درمان، 2003، ص:13.

- عبد العظيم عثمان أحمد، " دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة"، دراسات إفريقية، الجامعة العالمية الإفريقية، نابلس، 2010، ص- ص:125.

ثالثاً: أهداف الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والإدارة المحلية

هناك ستة عوامل تحدد دواعي اقتناع الدول بأهمية الشراكة مع منظمات المجتمع المدني:¹

1- الشراكة وسيلة لتقليل التكلفة: يمكن أن تسهم الشراكة بإيجابية في رفع جزء من العبء عن كاهل بعض المؤسسات أو القيام بالجهود الذاتية في المشروعات التنموية، حيث تعمل على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات سكان المجتمع المحلي مما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية.

2- الشراكة مدخل لضمان التأييد الجماهيري والشعبي للمشروعات: حيث تعتبر الشراكة وسيلة لتقريب حاجات السكان ومطالبهم مع واقع الموارد المحلية المتاحة، مما يحقق رضا السكان المحليين ودعمهم للمشروعات التنموية.

3 - الشراكة مطلب اقتصادي تنموي: بدون الشراكة نجد جماعات المجتمع تطالب بالعائد السريع والمادي الملموس لمشروعات التنمية وخاصة المرتبطة بالاستهلاك، بينما مشاركة المواطنين وتفهمهم للأوضاع يمكن أن يساعدهم في فهم أهمية المشروعات الانتاجية في التنمية وتأجيل بعض الحاجات المادية الاستهلاكية لصالح مستقبل المجتمع المحلي.

4 - الشراكة وسيلة لتحقيق الفعالية للمشروعات و ذلك من خلال:

أ- توفير بيانات حقيقية عن واقع المجتمعات المحلية.

ب- إقامة نسق من العلاقات السليمة يراعى قيم وعادات المجتمع.

ج- ضمان التعاون والتكامل المشترك بين مستويات التنمية المحلية والقومية.

5- الشراكة وسيلة لتحقيق التوظيف الأمثل للمساعدات الاجتماعية: حيث أصبحت مطلباً للهيئات الدولية المانحة للقروض لضمان الاستخدام الأمثل للمساعدات وتوجيهها لصالح الجماهير مما يشكل تحدياً للحكومات نحو تعزيز المشاركة الشعبية لتلبية هذا الطلب.

6- ضمان تحديد مجتمعات الحاجة أو المشكلة: باعتبار أن إحساس أو شعور المجتمع بمشكلاته أو وضع مبدأ حق تقرير المصير موضع التنفيذ لا يتم إلا من خلال مدخل الشراكة، فإن هذه الأخيرة تعمل على التحديد الدقيق لمشكلات وحاجات السكان المحليين ومن ثم تحقيق إدارة كفؤة للموارد.

رابعاً: أشكال الشراكة مع منظمات المجتمع المدني

هناك عدة أشكال للشراكة يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تتخبط فيها مع الإدارة المحلية منها:

1- الشراكة بتبادل المعلومات: فقد تكون الشراكة بتزويد السكان بالمعلومات أو تبادلها معهم فيما يخص البرامج والمشاريع المراد إقامتها وذلك بمنحهم الفرصة للمشاركة في اتخاذ القرار، ومن ثم تسويق ذلك القرار بتوضيح مقاصده وغاياته.²

1 أحمد مصطفى خاطر، مرجع سابق، ص-ص: 230 - 232

2 هيام عمر كلمات توغوط، مرجع سابق، ص: 157.

ويتم ذلك وفق الآليات التالية:¹

- تنفيذ حملات توعية مستمرة لتعزيز أطر التعاون والتفاعل ما بين منظمات الدولة ومنظمات المجتمع وأفراده وذلك من خلال توفير المعلومات بالاتجاهين، وبخاصة في القضايا المحورية والحاسمة وذات المساس المباشر بحقوق الإنسان وحياته.
 - تنفيذ دراسات وأبحاث في مجال تطوير الخدمات العمومية، وذلك بهدف تحقيق التوازن في التخطيط والتنفيذ، ونقل التنمية إلى مختلف المناطق بناء على الدراسات، بهدف سد الفجوات الحاصلة بين المناطق المختلفة.
 - توفير المعلومات المتاحة لدى العديد من المنظمات لمتخذي القرار والمشرعين في السلطة، ذلك أن ما يمكن أن تصل له هذه المنظمات من معلومات أكبر بكثير مما يمكن أن تصل له المنظمة الرسمية.
- 2- الشراكة بالاستشارة:** ويقصد بها الحالة التي يتيح فيها المسؤولون القائمون على أمر أي مشروع تنموي لإبداء رأيهم في الأمور المتعلقة بذلك المشروع، وتمثل مستوى أعلى من مستوى الشراكة في المعلومات.²

ويتم ذلك وفق الآليات التالية:³

- الشراكة مع السلطات التنفيذية والتشريعية في مناقشة القضايا الهامة، وبخاصة في صياغة القوانين وتعديلها، وكذلك في اتخاذ القرارات الإستراتيجية المتعلقة بجودة الخدمات العمومية.
- إعداد الدراسات والأبحاث حول القضايا والمشاكل المجتمعية كالفقر والبطالة، وقضايا المرأة والطفل، واقتراح الحلول ومناقشتها مع السلطات التنفيذية والتشريعية.
- تنفيذ دراسات وأبحاث في مجال تطوير الخدمات العمومية، وذلك بهدف تحقيق التوازن في التخطيط والتنفيذ، ونقل التنمية إلى مختلف المناطق بناء على الدراسات، بهدف سد الفجوات الحاصلة بين المناطق المختلفة.
- المساهمة مع السلطات في حل المشاكل والصعوبات الداخلية، بهدف تحقيق الاستقرار وتوفير الأمن، وذلك من خلال حملات توعية مستمرة.

3- مرحلة التنفيذ: والمقصود هنا مبادرة المواطنين بتنظيم أنفسهم وتكوين جماعات العمل في المشاريع التي تعنيهم أو عن طريق ممثليهم والعمل بفعالية تامة لإنجاز المهام الملقاة على عاتقهم. هذا ويمكن أن تكون هناك مضامين أخرى تحدد حسب ما يتفق عليه مع المواطنين بما يضمن حقوقهم وواجباتهم.⁴

1 سامر عبده عروق، دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي) في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، عبر الموقع

<http://www.najah.edu/ar/page/3582> تمت الزيارة في 26 نوفمبر 2014 على الساعة 21.00

2 هيام عمر كلمات توغوط، مرجع سابق، ص:157

3 سامر عبده عروق، مرجع سابق

4 هيام عمر كلمات توغوط، مرجع سابق، ص:157

الفصل الثالث: دور الشراكة في تحقيق خدمة متميزة بالإدارة المحلية

ويتم ذلك وفق الآليات التالية:¹

- الاستثمار في المشاريع التنموية بهدف تخفيف المشاكل المجتمعية أو الحد منها ما أمكن.
 - تقديم ومناقشة التقارير المتعلقة بالرقابة على أداء السلطات المختلفة، بهدف سد الثغرات والفجوات في الأداء وتعزيز الأداء الإيجابي.
 - العمل مع السلطات على تعزيز دور الفرد والجماعات من خلال ضمان الحقوق والحريات والحد من الانتهاكات ومعاقبة القائمين عليها.
 - المساهمة الفاعلة مع السلطات ومنظمات المجتمع المدني المختلفة من أجل تعزيز سيادة القانون وممارسته بحرية وشفافية، وخضوع القائمين عليه للمساءلة.
 - تنفيذ حملات توعية مستمرة للمساهمة في حل المشاكل والصعوبات الداخلية، مثل الاستقرار والأمن.
- ويمكن تلخيص هذه الأنواع من الشراكة في الجدول التالي:

الجدول رقم (III-2) مستويات الشراكة مع منظمات المجتمع المدني

مستويات الشراكة					
مستوى الشراكة	إعطاء معلومات	إستشارة	إشراك	تعاون	تمكين
الغرض	تزويد المواطنين بمعلومات موضوعية ومتوازنة لمساعدتهم على فهم المشكلة المطروحة للنقاش ونقاش الحلول والبدائل	الحصول على تغذية راجعة من المواطنين حول تحليل المشكلة أو البدائل أو القرارات	العمل مباشرة مع المواطنين طيلة العملية لضمان فهم ومراعاة اهتماماتهم الخاصة والعامّة	الشراكة مع الجمهور في كافة جوانب اتخاذ القرار بما فيها تطوير البدائل وتحديد الحلول المفضّلة	وضع مهمة اتخاذ القرار في يد المجتمع المحلي
رسالة الإدارة المحلية للجمهور	سوف تحافظ الإدارة المحلية على اطلاع الجمهور وتزويدهم بالمعلومات	سوف تقوم الإدارة المحلية بالجمهور بالمعلومات والاستماع إلى قضاياهم المطروحة واهتماماتهم وتقديم تغذية راجعة حول مساهمة الجمهور في التأثير على القرار	سوف تقوم الإدارة المحلية بالتعامل مباشرة مع قضايا الجمهور المطروحة بحيث تنعكس في البدائل والحلول التي تم تبنيها وتقديم تغذية راجعة للجمهور حول مساهمته في التأثير على اتخاذ القرار	سوف تقوم الإدارة المحلية بالتوجه إلى الجمهور للحصول على النصيحة مباشرة وللبحث عن حلول خلاقة وتبني نصيحة الجمهور في القرار المتخذ إلى أقصى حد ممكن	تضع الإدارة المحلية اتخاذ القرار في يد المجتمع المحلي

المصدر: المشاركة والمشورة المجتمعية، دليل عملي لتدريب، صندوق تطوير واقرض البلديات، أيار 2009، ص: 09.
<http://www.mdlf.org.ps/pdfs/public%20participation%20manual.pdf>

1 سامر عبده عقروق، مرجع سابق

III. 2-4 تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية

أولاً: منظمات المجتمع المدني والتنمية

تضمنت وثيقة الأهداف الإنمائية للألفية والتي وقعت عليها دول العالم تحديات أساسية على العالم مواجهتها حتى عام 2015، ويأتي في مقدمتها مكافحة الفقر وتطوير التعليم وسد الفجوة النوعية وتمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين وتطوير الخدمات الصحية والصحة الإنجابية... وغيرها من غايات أساسية ومؤشرات لقياس مدى التقدم المحرز.

وتمثل هذه الأهداف وضرورة تحقيقها أساساً قويا لأهمية مشاركة منظمات المجتمع المدني في التنمية الوطنية والمحلية، ومن المهم هنا الإشارة إلى أفكار ثلاثة أساسية عن منظمات المجتمع المدني تضمنتها وثيقة الأهداف الإنمائية للألفية:

الفكرة الأولى: التأكيد على مفهوم منظمات المجتمع المدني القوي، بمعنى الفعالية والكفاءة في تحقيق الأهداف والوصول إلى الفئات المستهدفة، وليس مجرد توافر بنية أساسية يكفل لنا القول بأن هناك مجتمعاً مدينياً، ولا الاعتماد على الأرقام كأن نشير مثلاً إلى زيادة عدد الجمعيات في بلد من البلدان فهذا وحدة لا ينطوي على مؤشرات لقوة المجتمع المدني.¹

الفكرة الثانية: التأكيد على قيمة الشراكة **Partnership** وهي فكرة برزت في التسعينات من القرن العشرين، ونصت عليها المواثيق العالمية بدءاً من مؤتمر القاهرة للسكان والتنمية عام 1994، ويشير مفهوم الشراكة إلى: "علاقة بين طرفين أو أكثر، تتوجه لتحقيق النفع العام أو الصالح العام، وتستند على اعتبارات المساواة والاحترام والعطاء المتبادل الذي يستند على التكامل، حيث يقدم كل طرف إمكانيات بشرية ومادية وفنية (أو جانب منها) لتعظيم المردود وتحقيق الأهداف، إن الشراكة بهذا المعنى ليست علاقة غير متكافئة يهيمن فيها طرف على الآخر، وإنما هي علاقة تكامل وتقدير متبادل يقدم فيه كل طرف بعض موارده لتعظيم النتائج. كذلك فإن الشراكة ليست إسناد مشروعات بمعنى أن إسناد الحكومة لمشروعات تنفذها الجمعيات الأهلية ليس علاقة شراكة.²

الفكرة الثالثة: المشاركة الشعبية القاعدية، بمعنى تحريك همم وطاقات المواطنين في المجتمع المحلي للإسهام في مواجهة تحديات التنمية البشرية، وهو ما يشير إلى أهمية الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني لحفز الطاقات وتعبئة العمل التطوعي، وتثير هذه الفكرة مفهوم الثقافة السياسية وطبيعتها (إذا كانت تشجع على المبادرات والمشاركة من عدمه) كما تشير فكرة ثقافة العمل التطوعي (بمعنى توافر قيم واتجاهات إيجابية تشجع على المبادرة الشخصية).³

1 وفاء كاظم الشمري، مرجع سابق، ص: 179.

2 محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 372.

3 أيمن عقيل وآخرون، مرجع سابق، 91.

وتكشف هذه الأفكار الثلاثة التي تواضعت عليها الجهات الدولية ووكالات الأمم المتحدة أهمية تضمين منظمات المجتمع المدني في خطط التنمية المحلية وأهمية إقامة شراكة حقيقية وفاعلة بين هذه المنظمات من جهة والجهات التنفيذية والسلطات المحلية من جهة ثانية، والمنظمات الشعبية المحلية المنتخبة من جهة ثالثة.

ثانياً: معوقات الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والإدارة المحلية

- إن خلق شراكة مع منظمات المجتمع المدني بكل أطرافه يثير عدداً من التحديات أهمها:¹
- 1- يتمثل أحد التحديات في تحديد من سيكونون أطراف الحوار الشرعيين من بين المجموعة السكانية وتحديد القنوات التشاركية التي يمكن أن تكون سهلة المنال بالنسبة للفقراء والجماعات المهمشة وممثلة لهم في آن واحد.
 - 2- يميل الأفراد الأقوى في المجتمع المحلي عادة إلى الاستيلاء على حيز المشاركة والحلول محل الآخرين في المجتمع المحلي.
 - 3- تعمل الهياكل التسلطية عادة على المستوى المحلي على عرقلة المشاركة التامة للمرأة التي لن تتحقق إلا إذا وجه اهتمام بوجه خاص لإزالة العراقيل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمشاركتها.
 - 4- لقد كان تضاًؤل مشاركة المواطنين محل انشغال المختصين، ويعتقد البعض بأن مشاركة منظمات المجتمع المدني في العمليات السياسية آخذة في الانكماش، بينما لا يتفق بعض المراقبين الآخرين مع هذه الملاحظة ويفترضون أن ما يبدو لنا بمثابة انسحاب المواطنين من العمليات السياسية ليس سوى مجرد تحول في أساليب الشراكة. وقد أدت الثورة في الاتصالات إلى تيسير استبدال منظمات المجتمع المدني التقليدي ليحل محله عالم اجتماعي تسوده الشبكات المنتشرة والتحالفات المعنية بالقضية الواحدة فهناك نوع مختلف من مشاركة المواطنين آخذ في البروز يتركز بصورة أكبر على قضية واحدة وعلى أساس مخصص بدلاً من القضايا الواسعة المتعددة.
 - 5- لقد طرأ تغير ملحوظ على هيكل أجهزة الحكم المحلي خلال السنوات العشر الماضية، فالسلطات المحلية اليوم لم تعد بالأجهزة الموحدة كما في السابق بل أنها تشمل عدداً من الكيانات منها وحدات الأشغال التي تعمل على نطاق ضيق والمؤسسات التجارية الأخرى، المنظمات الائتمانية والمشاريع المشتركة مع السلطات المحلية الأخرى أو مع شركاء القطاع الخاص. ويمكن أن يكون لهذا الهيكل المتنوع الجوانب تأثير على العلاقة مع منظمات المجتمع المدني ولا سيما حين يصبح المديرون والأمناء غير المنتخبين هم أصحاب القرار، وعندئذ تترك المجتمعات المحلية صراحة خارج العملية.
 - 6- عدم ملائمة التشريعات الحاكمة لمنظمات المجتمع المدني خاصة في المنطقة العربية وعدم تلاؤمها مع مستوى النضج الذي وصلت له هذه المنظمات والأدوار التي يمكن أن تؤديها .

1 أبو النجا محمد العمري، تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية- منظمات واستراتيجيات، المكتبة الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص:159-161.

7- فساد الأجهزة المحلية الذي قد يؤدي إلى تعمد إبعاد ذوي المصلحة عن سياق صناعة القرار المحلي.

8- التغيير المستمر في أشكال الإدارة المحلية والتقسيمات الإدارية مما يؤثر على مشاركة قوى المجتمع المحلي.

ثالثاً: آليات تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية

لتفعيل دور منظمات المجتمع المدني في تطوير الخدمات العمومية لا بد من:¹

- خلق أبنية مؤسساتية فعالة تقوم بتقوية منظمات المجتمع المدني وتحولها إلى مؤسسات تتوافر لها المقومات الأساسية التي لا يمكن بدونها أن تمارس نشاطها كمنظمة، مثل توفر البيئة الحقوقية التي تحدد وضعها القانوني في المجتمع.
- تطوير وسائل الدعم وتمويل العمل التطوعي بموارد ذاتية، كإنشاء صندوق لدعم عمل منظمات المجتمع المدني.
- إنشاء شبكات من المنظمات والجمعيات التي تلتقي حول الأهداف نفسها، أو شبكات أوسع لتعزيز التضامن بين قوى المجتمع المدني وتجميع إمكانياتها.
- ضرورة تفعيل الإصلاح الثقافي والاجتماعي والاقتصادي واعتماد مبدأ الديمقراطية. الحاجة إلى تغيير بعض اللوائح والقوانين أو استحداث بعض اللوائح المشجعة والمحفزة للشراكة.
- قيام الاعلام بدور فاعل في طرح مشاكل المواطنين وحلها وتشجيعهم على المشاركة.
- شفافية المعلومات وحرية الحصول عليها.
- الاهتمام بالتنشئة التربوية لتقافة المشاركة من خلال الأسرة والمدرسة ودور العبادة.
- ربط أهداف الشراكة مع اهتمامات المواطنين وأولوياتهم خاصة بالنسبة للشباب منهم، لكي لا يشعروا بالملل.
- خلق نوع من التحدي للمشاركين وبأسلوب يتسم بالاحترام وبشكل يجعل الجمهور يتحدى بعضه البعض.
- التأكد من أن المشاركون قادرون على المشاركة وأن لديهم المهارات والقدرات المطلوبة للمشاركة الفاعلة، وفي حالة عدم توفرها يجب العمل على برامج للتمكين بالتوعية والتعليم والتدريب، لأن قضية التمكين هامة حيث أن عدم القدرة على المشاركة سيؤدي بالضرورة إلى تهميش العديد من الفئات.

1 - وفاء كاظم الشمري، مرجع سابق، ص:235.

- أحمد صقر عاشور، إدارة المدن الجديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001، ص:198.

- هيام عمر كلمات توغوط، مرجع سابق، ص-ص:173-174.

خلاصة الفصل

تناول هذا الفصل بالتحليل الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لتوفير خدمات عمومية متميزة على مستوى المحليات.

وقد بدأ الفصل بوضع إطار عام لمسألة إمكانية تطبيق نماذج الشراكة على مستوى الإدارة المحلية من خلال الأدبيات الاقتصادية والخبرة الدولية. ففي القسم الأول تناول الفصل نماذج تقديم الخدمات العمومية عن الطريق الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص وناقش أهميتها وفوائدها والتي تتمثل في:

- ✓ تحقيق كفاءة استخدام الإنفاق العام.
- ✓ رفع كفاءة تشغيل المرافق العامة الاقتصادية ومستوى مشروعات التنمية الاجتماعية والمشروعات القومية.
- ✓ نقل تبعية المخاطر التجارية بشكل أساسي إلى القطاع الخاص.
- ✓ سرعة إنجاز العمل ورفع مستوى الخدمة المقدمة،
- كما تمت مناقشة الإمكانيات والتحديات الخاصة بتطبيق نماذج المشاركة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية، نذكر منها:
- ✓ لا يتعرض التنظيم التشريعي إلى كافة صور مشاركة القطاع الخاص. وهو الأمر الذي ألقى بكثير من الغموض حول أشكال الشراكة التي يمكن تطبيقها.
- ✓ ضعف الوعي العام بأهمية ومزايا الشراكة في تمويل وتطوير وتشغيل مشروعات الخدمات العمومية، وما لهذه الشراكة من آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ثم انتقل الفصل إلى تحليل الدور الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات العمومية وذلك في ضوء الخبرة الدولية، وعرض لأهم متطلبات القيام بهذا الدور. وفي إطار ذلك طرح الفصل مجموعة من التوصيات تتمثل في:
- ✓ خلق بيئة مؤسسية تسمح للمحليات بالاستفادة من تلك الآليات المطبقة لدى كثير من وحدات السلطة المحلية في العديد من بلدان العالم النامي والمتقدم.
- ✓ إنشاء شبكات من المنظمات والجمعيات التي تلتقي حول الأهداف نفسها، أو شبكات أوسع لتعزيز التضامن بين قوى المجتمع المدني وتجميع إمكانياتها.
- ✓ ربط أهداف الشراكة مع اهتمامات المواطنين وأولوياتهم خاصة بالنسبة للشباب منهم، لكي لا يشعروا بالملل.

الفصل الرابع

نور الإدارة المحلية الجزائرية في تقديم الخدمات العمومية

تمهيد

شهدت دول العالم متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تهتم بموضوع اللامركزية في إدارة شؤون المجتمع والدولة في اتجاه توسيع مشاركة المواطنين في الحكم المحلي وتحقيق التنمية الشاملة. ولاشك أن التطور الديمقراطي والاقتصادي في الجزائر يرتبط نجاحه أو فشله بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على المستوى المحلي، وانطلاقا من هذه الاعتبارات صدر قانون البلدية لسنة 2011 ليوكب التحولات الدولية وتأثيراتها على وظائف الدولة ويتمشى والإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر.

وبما أن البلدية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العامة وتنفيذ السياسات العامة للدولة، ومن هذا المنطلق يحاول هذا الفصل تحليل وظائف وأدوار المجالس البلدية في تقديم الخدمات العمومية حسب النصوص القانونية والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفت الجزائر مقارنة بالواقع المحلي. لذلك سنحاول التطرق إلى ما يلي:

- ✓ فيما تتمثل أدوار ووظائف البلدية في تقديم وتمويل الخدمات العمومية؟
- ✓ ماهية العوامل التي تؤثر على فاعلية دور البلدية؟
- ✓ ما طبيعة العلاقات بين السلطة المركزية والبلدية في مجال تقديم الخدمات العمومية ورسم خطط التنمية وتمويلها وتنفيذها؟
- ✓ هل يوجد تعاون وتنسيق بين البلدية ومنظمات أخرى (قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني، بلديات) في مجال التنمية وتقديم الخدمات العمومية في الجزائر؟

IV. 1 ماهية الإدارة المحلية في الجزائر

إن الهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق عام محلي ذو نفع عام وتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن، كما تعتمد الإدارة المحلية على أسس ومقومات تدعمها وتلهمها سبل التسيير الحسن. وقبل التطرق إلى دور الإدارة المحلية الجزائرية في تقديم الخدمات العمومية، يجب التعرف على مراحل تأسيسها، ومستوياتها.

IV. 1-1 تطور الإدارة المحلية في الجزائر

أولاً: الإدارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال

1- المجالس المحلية أثناء العهد العثماني: يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516م)، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايلك التيطري وعاصمته المدية، بايلك الغرب وعاصمته وهران، بايلك الشرق وعاصمته قسنطينة.¹

ولقد اهتمت الدولة العثمانية بالجوانب السطحية فيما يخص شؤون المجتمع، ولقد كان الشغل الشاغل لها ضمان السيطرة على مرفق البلاد وخاصة مرفق الأمن لبسط نفوذها وأما تقسيم البلاد فكان يهدف إلى وجود قبائل تساعد في تحصيل الضرائب وتجنيد الرجال لتجهيز الجيوش للحملات العسكرية، ولم تهتم بالنواحي الاجتماعية في حياة المواطن من تعليم وصحة إلا نادراً.²

2- المجالس المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسية: بعد سقوط الدولة العثمانية خضعت الجزائر للاحتلال الفرنسي عام 1830 فظهرت المقاومة الشعبية الوطنية بقيادة الأمير عبد القادر، الذي تم اختياره كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي (الأمير كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري (السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، بل امتد إلى المؤسسات المحلية، بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات وسلطات كبيرة، بحيث توسعت اللامركزية إلى مدى بعيد، الأمر الذي أثار نقاشاً واسعاً حول طبيعة الحكم المحلي، هل هو من نوع اللامركزية، أم هو حكم فيدرالي. قسمت البلاد إقليمياً إلى ثمانية ولايات، وعلى رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثل الدولة وخليفة الأمير، هذا إلى جانب الديوان وشرطة الولاية ومجلس الشوري الولائي.³

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحياناً تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

1 عمار بوخوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1992، دار الغرب الجزائري، الجزائر، 1997، ص-ص: 64-67.

2 محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص: 18

3 محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر -الولاية والبلدية(1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

2006، ص-ص: 98-101.

ففي المرحلة الأولى 1830 – 1887: قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم: أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية، المناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، يخضع الأوروبيون للإدارة المدنية والجزائريون للإدارة العسكرية، وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين .

في المرحلة الثانية: اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي، القسم الأوروبي: في الشمال حيث يتركز العنصر الأوربي، أقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية. القسم الثاني: وضم البلديات المختلطة، ولقد وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هئتين الأولى المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم والثانية تتمثل في اللجنة البلدية ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

القسم الثالث: وضم البلديات الأهلية، ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والناحية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري¹. يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية. أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

3-المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية: فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954، في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسامات، وبذلك تجسد السلطة المحلية. تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية، أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني.

لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسييرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.¹

ثانيا: الإدارة المحلية في الجزائر بعد الاستقلال

عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، وورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمراض والفقر والجهل والامية والبطالة نتيجة السياسة الاستعمارية. ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسييرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية.²

أما الإصلاح في المجال التشريعي فقد كرسه دستور 1963، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة (9) منه، وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد....."، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية³ ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية⁴، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسة واقتصادية واجتماعية وثقافية .

اعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية ومنذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية.⁵ من مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ. وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية جاء القانون البلدي رقم (10 /2011) وقانون الولاية رقم (07/2012) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي.

1 أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 130.

2 حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص: 134.

3 الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 06 المؤرخة في 18/01/1967.

4 الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 23/05/1969.

5 مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص: 93

- أعطى النص الجديد لقانون البلدية الذي يحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وشروط انتخاب رئيس البلدية وكذا عمل البلدية ومصادر تمويلها:¹
- ✓ الأولوية للمنتخبين الشباب في حال التعادل في الأصوات.
 - ✓ الاستفادة العاصمة من قانون خاص بها يحدد قواعد تسييرها.
 - ✓ من بين ما جاء من جديد بموجب هذا القانون، يعتبر فائزا بمقعد رئيس المجلس الشعبي البلدي المترشح رأس القائمة المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حال التعادل في الأصوات يكون الفائز الأصغر سنا.
 - ✓ تم استحداث سلك للشرطة البلدية تكون تحت تصرف رئيس البلدية لتنفيذ صلاحياتها كشرطة إدارية، وتحديد قانون هذه الشرطة عن طريق نصوص تنظيمية حسب النص الجديد الذي يخول لرئيس البلدية استدعاء قوات الأمن أو الدرك الوطني باتباع الصيغ المحددة قانونا.
 - ✓ يوضح القانون الجديد للبلدية أن هذه الأخيرة مجبرة على ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للمهام والأعمال المخولة له في جميع الميادين، حيث أن كل مهمة جديدة تحولها الدولة إلى البلدية يجب أن تكون مرفقة بالأموال الضرورية لذلك.
 - ✓ تستفيد البلدية من منتج ضريبي في حال خفض مداخيلها الضريبية جراء أي إجراء متخذ تتخذه الدولة.
 - ✓ يمكن النص الجديد البلدية من اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع إنتاجية ذات عائدات.
 - ✓ ينص القانون الجديد على الأحكام التي تنظم العلاقات بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للولاية دون المساس بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - ✓ إعادة تعريف القانون الخاص بالأعوان البلديين وموظفي الإدارة البلدية ولاسيما الأمين العام الذي وضحت صلاحياته (المواد 130 إلى 135).
 - ✓ الحق في التكوين الذي يفتح الإمكانيات بالنسبة للمنتخبين والموظفين البلديين.
 - ✓ احتوائه مواد جديدة من أجل ضمان موازنة أفضل بين الموارد المالية ومهام البلدية.
- وتهدف التعديلات إلى بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات، من بينهم نساء وشباب وكذا بروز مواطن متقف وعلى دراية بما يجري، وله آراء واقتراحات حول تسيير بلديته كما يمنح قانون البلدية الجديد مكانة مركزية للمواطن، حيث سيستشير المجلس الشعبي البلدي في اختيار أولوياته خاصة في مجال تهيئة البلدية وتسييرها.

1 - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، <http://www.interieur.gov.dz>

- قانون البلدية رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011

IV. 1-2 مستويات الإدارة المحلية الجزائرية

يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي: الولايات والدوائر والبلديات، حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات، حيث تشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، وهي لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجود الدائرة التي يغيب فيها مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، تدار الدائرة من طرف رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم ومصالح إدارية، يعد رئيس الدائرة تابعا ومساعدة للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والإعلام والتنسيق بين البلديات.

أولاً: تشكيل وتسيير المجالس البلدية في الجزائر

1- تعريف البلدية: " البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا". وقد عرفها المشرع الجزائري كما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".¹

وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: " الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية". يلاحظ من هذا التعريف أنه يعكس الوظائف المتعددة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية .

لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية وهذا ما ورد في المادة (09) من دستور 1963 والمادة (36) من دستور 1976 والمادة (15) من دستور 1989 والمادة (15) من دستور 1996 . ويتواجد على مستوى التراب الوطني الجزائري حاليا 1541 بلدية.²

2- تشكيل المجالس البلدية: لقد نص قانون البلدية رقم 11/ 10 على كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية والهيئات والأجهزة التي تعمل على تسييرها. يسير ويدير البلدية جهاز إداري يتألف من هئتين أساسيتين هما: المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه.

أ- المجلس الشعبي البلدي: هو المؤسسة المنتخبة في البلدية التي تساعد على تحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي، وتكرس مبدأ الاختيار للشعب، على أساس أن الانتخابات المحلية عنصر أساسي من عناصر الديمقراطية المحلية والتي تعطى المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين

1 المادة 01 من القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية، العدد 37، 2011.

2 انظر الملحق رقم 01

والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، كما يعتبر المجلس هيئة مداولات علنية على المستوى البلدي، يمكن للمواطنين حضور الجلسات والاطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها.

ينتخب المجلس لمدة خمس سنوات من قبل الناخبين في البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني، توزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة .

يعقد المجلس الشعبي البلدي لتسيير أعماله دورة عادية في كل شهرين ودورات غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسته أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، وتتخذ القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات.¹ بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها أجاز له إنشاء لجان دائمة (لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية) ولجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو أي تجاوزات على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.²

يحدد القانون البلدي حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزارة الداخلية في حالات معينة كالاستقالة الجماعية والتحويل الإداري للسكان، انخفاض عدد أعضاء المجلس إلى أقل من النصف، الإخلال بالسير العادي للمجلس.³ ومباشرة بعد حل المجلس يعين الوالي هيئة مؤقتة لتسيير البلدية.⁴

ب- الهيئة التنفيذية: أما فيما يتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي فبعد تبني التعددية السياسية والحزبية في الجزائر عام 1989 أصبحت الانتخابات المحلية تنافسية تعددية بين عدة قوائم من تشكيلات سياسية مختلفة الاتجاهات، وقد انعكس هذا التوجه السياسي على طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث أصبح تعيينه يتم من قبل أعضاء القائمة (مترأس القائمة) التي نالت أغلبية المقاعد للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات) ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 15 يوما من تاريخ إعلان الاقتراع، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب يتراوح بين نائبين وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا الدولة (صفه ضابط الحالة المدنية، صفه ضابط الشرطة القضائية)، ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية

1 المواد من 16-30 من القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ3 جويلية 2011.
2 المادة 31 من القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ3 جويلية 2011.
3 المادة 46 من القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ3 جويلية 2011.
4 المادة 48 من القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ3 جويلية 2011.

للمجلس الشعبي البلدي (يتولى تحضير الجلسات واستدعاء الأعضاء، وبرمجة جدول الأعمال)، ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للبلدية (يتولى إبرام العقود والسهر على السير الحسن للمصالح البلدية) .
صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية: يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن:¹

- ◀ يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات.
 - ◀ يقوم باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية، وإدارتها كإبرام العقود اقتناء الأملاك قبول الهبات والوصايا، الصفقات والإيجارات، رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها.
 - ◀ إعداد ميزانية البلدية وتولي تنفيذها.
 - ◀ له صلاحيات مرتبطة مباشرة بالمجلس الشعبي البلدي إذ يتولى مهمة التحضير لجلساته، ويقدم بين دورة وأخرى تقريراً منظماً حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداورات.
- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة: ومن بينها:²
- ◀ يتولى رئيس المجلس تحت سلطة الوالي نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.
 - ◀ السهر على حسن النظام والأمن العموميين، وعلى النظافة العمومية.
 - ◀ يتكفل بسلامة الأشخاص وحماية حقوقهم وحياتهم وأموالهم.
 - ◀ يسلم رخص البناء أو تجزئة العقارات أو هدمها.
 - ◀ لرئيس المجلس صفة ضابط الحالة المدنية كما له رتبة ضابط الشرطة القضائية.
- وأثناء ممارسته لمهامه هذه يخضع رئيس البلدية للرقابة السلمية للوالي وقصد تنفيذها والقيام بها يخول له القانون إصدار قرارات البلدية.

ثانياً: تشكيل وتسيير المجالس الولائية في الجزائر

1- تعريف الولاية: تخضع الولاية في تنظيمها الحالي إلى أحكام القانون 07/12 المتعلق بالولاية، والذي جاء تطبيقاً للمبادئ التي أقرها دستور 1989 فالولاية: "هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية من الدولة، تنشأ بقانون كما أن لها إقليم واسم، ومقر يطابق إقليم البلديات التي تتكون منها". وحسب نفس المادة تساهم الولاية إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.³

1 المواد من 77 إلى 82 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 37، لـ3 جويلية 2011.

2 المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 37، لـ3 جويلية 2011.

3 المادة 01 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجريدة الرسمية العدد 12، لـ29 فبراير 2012.

2- تشكيل الولاية

أ. المجلس الشعبي الولائي: إن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، يعقد أربع دورات عادية في السنة، مدتها 15 يوما على الأكثر، ودورة أو اجتماع غير عادي بطلب من ثلث أعضائه أو من رئيسه أو بطلب من الوالي، وتكون مداولاته علنية إلا في حالة دراسة حالات تأديبية، أو المسائل المتعلقة بالأمن والنظام العموميين، وتنفذ المداولات التي يتولى الوالي نشرها أو تبليغها إلى المعنيين في ظرف 15 يوما.¹

كما يمارس المجلس صلاحيات أخرى تتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات، إدارة أملاك الولاية، إبرام الصفقات، ومن جهة أخرى يمارس صلاحيات ذات طابع اجتماعي واقتصادي، كالتهيئة العمرانية، السياحة، الري، النقل والصحة.²

ب. الوالي: إن منصب الوالي يعتبر ضمن المناصب السامية في الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي في إطار مجلس الوزراء. وهو يعتبر جهازا لعدم التركيز الإداري، لذا يحتل مكانة هامة في السلم الإداري الجزائري ويمارس الوالي اختصاصه بصفته ممثلا للولاية، وكذا بصفته ممثلا للدولة.

◀ تمثيل الولاية: يتجسد في تنفيذ المداولات وتقديم تقرير عند كل دورة عادية، وتقرير سنوي حول نشاط مصالح الدولة والولاية، كما أنه هو الأمر بالصرف، يعد مشروع الميزانية، ينفذها بعد مصادقة المجلس، يدير أملاك الولاية، ويمثلها أمام القضاء، ما عدا فيما يتعلق بنزاعات الدولة والجماعات الإقليمية.³

◀ تمثيل الدولة: يتجسد في تنفيذ القرارات والتنظيمات لغرض حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، والحفاظ على النظام العام، والأمن والسكينة، كما أنه يعتبر ضابطا إداريا، ينشط ويراقب عمل مصالح الدولة.⁴

IV. 3-1 دور البلدية الجزائرية في تقديم الخدمات العمومية

لقد أدى التغيير الذي حدث في جميع المجتمعات وتغير مفهوم الدولة ووظائفها إلى إعادة النظر في الدور الذي تقوم به كل من الدولة والوحدات المحلية في الجزائر. وقد حددت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية اختصاصات البلدية ثم تركت التفصيل فيها إلى اللوائح التنفيذية.

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات المحلية وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالمجتمع والدولة.

1 المواد من 12-32 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجريدة الرسمية العدد 12، لـ 29 فبراير 2012.

2 المواد من 80-101 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجريدة الرسمية العدد 12، لـ 29 فبراير 2012.

3 المواد من 102 - 109 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجريدة الرسمية العدد 12، لـ 29 فبراير 2012.

4 المواد من 110 - 119 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجريدة الرسمية العدد 12، لـ 29 فبراير 2012.

أولاً: في المجال الاجتماعي

تعد البلدية المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية، تقدم خدمة كبيرة للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي، لهذا أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والتمثلة في:¹

◀ مساعدة المحتاجين، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، إعانة العاطلين عن العمل والمساعدة على التشغيل.

◀ تقوم البلدية بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، فالبلدية تحدد في هذا الميدان حاجات المواطنين والاختيارات في إطار التخطيط وتنفيذ البرامج التي يتم تنسيقها بمساعدة المصالح المختصة بالسكن، كما تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية، ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

◀ مهمة تكوين الفرد ونشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية وتشجيع إنجاز المراكز والهيكل الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وإنشاء المكتبات وقاعات المطالعة.²

ثانياً: الميدان الثقافي والتعليمي والفني

تقوم البلدية بدور هام في هذا الميدان، حيث تتولى:³

◀ إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، وتشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي (دور الحضانة).

◀ حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تراثية تاريخية جمالية.

◀ تسيير وإدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام.

◀ ترقية المواقع السياحية والترفيهية وحماية الآثار التاريخية وترميمها وحفظ المواقع الطبيعية.

ثالثاً: في ميدان الرعاية الصحية

تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية في المجالات التالية:⁴

◀ توزيع المياه الصالحة للشرب.

◀ صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.

◀ جمع النفايات الصلبة، نقلها ومعالجتها.

1 المادة 122 من القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011.

2 اطلع على المادة 122 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011

3 اطلع على المادة 122 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011

4 اطلع على المادة 123 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011

- ◀ مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.
- ◀ نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور. هذا ما أدى إلى تأسيس مكاتب لحفظ الصحة ونظافة البلدية.
- ◀ السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

رابعاً: في الميدان الاقتصادي

- تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية وذلك عن طريق:
- ◀ حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد بأهداف السلطة في المخطط الوطني.
 - ◀ تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات...).
 - ◀ تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية.
 - ◀ تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

خامساً: في مجال حماية البيئة ومجال الأمن والخدمات الطارئة

إن السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلديات أفرز مشاريع أثرت في التوازنات الإيكولوجية، لهذا طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة، فتم إنشاء هيكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني، أما على المستوى المحلي فتعتبر البلدية المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، فقد نصت قوانين البلدية والأوامر التابعة لها صراحة على مفهوم البيئة وحمايتها ومكافحة التلوث. وهي:¹

- ◀ تسهر البلدية على حماية الوسط الطبيعي وخاصة الاحتياط المائي من أي صرف أو روافد صناعية.
- ◀ البلدية لها حق رفض أي مشروع يؤثر على البيئة.
- ◀ محاربة البناء الفوضوي وحماية المناطق الزراعية في مخطط التهيئة العمرانية.
- ◀ تشجيع تأسيس جمعيات حماية البيئة.
- ◀ مكافحة كل أشكال التلوث في إطار صلاحياتها (التلوث المائي، البحري والجوي).
- ◀ إنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء والسهر على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل.
- ◀ إنشاء الحدائق والمنتزهات وصيانة الطرق.

1 المادة 124 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011.

أما في مجال الأمن والخدمات الطارئة: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسئول والمكلف تحت رقابة وإشراف السلطات الإدارية المركزية الوصية - بسلطات الضبط (البوليس الإداري)، ويضطلع بالمهام التالية:

- ◀ حفظ النظام العام بواسطة جهاز الشرطة البلدية.
- ◀ توفير وسائل الإسعاف في حالة ما إذا حدثت كارثة في مجال البلدية (وظيفة الحماية المدنية).
- ◀ وضع الاحتياطات الوقائية اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث.
- ◀ إدارة هيئة رجال المطافئ ومراقبتها وحتى إنشائها.
- ◀ تسهيل تنقلات الأشخاص والأموال داخل تراب البلدية وفي الأسواق.
- ◀ حفظ أمن مواطني البلدية وزائريها داخل الحدود الإدارية للبلدية.

4-1.IV العراقيل التي تؤثر على فاعلية أداء البلدية ووظائفها

تواجه البلديات في الجزائر العديد من المصاعب والمشاكل والتحديات التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، تتمثل فيما يلي:

أولاً: العراقيل التي تواجه البلدية في علاقاتها بالسلطة المركزية

يرتبط عمل البلدية بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات، هذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمال البلدية وتصرفات المجلس البلدي كهيئة¹. وهي:

1. الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي: أي أعضاء المجلس (المنتخبين)، حيث يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الوزير والوالي ورئيس الدائرة، وذلك من خلال المتابعة القضائية وتعليق العضوية والتوقيف أو الإقالة.

2. الرقابة على الأعمال: والتي تتخذ عدة أشكال منها التصديق على المداورات الخاصة بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، حيث حدد المشرع مجموع حالات إبطال وإلغاء المداورات من طرف الوالي.

3. رقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة): تخضع كل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي المعين من قبل رئيس الجمهورية، هذا الأخير يحق له إلغاء أي قرار بلدي، ويمكن أن يحل رؤساء المجالس الشعبية البلدية واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية.

4. الرقابة على ميزانية البلدية: وميزانية البلدية عبارة عن تقديرات خاصة بإيرادات ونفقات البلدية، يعدها رئيس المجلس ويصوت عليها المجلس، وهي لا تنفذ إلا بعد أن يصادق عليها الوالي، وبالتالي فإن البلديات ليست لها سلطة على أموالها.

كما يلاحظ أن الوالي كمثل للسلطة المركزية يمارس رقابة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي.

5. الرقابة على خطط التنمية والمشاريع: تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي الذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية، فالعديد من الصلاحيات قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلاً للدولة له على المستوى المحلي.¹

ثانياً: عراقيل متعلقة بعلاقة البلدية بالمواطنين

يعتبر المواطن طرف فاعل في آلية العمل البلدي، وبالتالي فإن مشاركته وتفاعله وتجاوبه مع القرارات والسياسات العامة المحلية تعتبر ضرورية لإنجاح العمل البلدي، فعملية التواصل بين المواطن والبلدية تساعد على توطيد الروابط الاجتماعية وتفعيل العمل الديمقراطي وتفهم المواطنين لإمكانيات البلدية وإعادة صياغة الأولويات.

ما يلاحظ على البلديات الجزائرية هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين في العمل البلدي التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس الشعبي العادية، الانضمام إلى اللجان الدائمة والمؤقتة والتي تضم أشخاص خارج المجلس، وهذا التخوف من التواصل الجماهيري يمكن إرجاعه إلى طبيعة النخبة التي تتحكم فيها عوامل حزبية أو عروضية أو ثقافية، أو يمكن إرجاعه إلى التخوف من تزايد مطالب المواطنين التي قد تفوق إمكانيات البلدية.²

ثالثاً: علاقة البلدية بالأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية

يعتبر العمل البلدي عقد شراكة بين البلدية والمواطن وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص الذي يمكن أن يكون شريكاً ومنافساً للمؤسسات البلدية، ويعمل على تحسين مستوى أداء الخدمات العمومية.

1 محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية - نظريات التنظيم الإداري - الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، الجزائر، دون سنة نشر، ص: 134-141.

2 - ناجي عبد النور، دور البلديات في تقديم الخدمات العامة - تجربة الجزائر، (مؤتمر استراتيجيات وآليات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، مركز الملكة رانيا، جامعة اليرموك، 2008)، ص: 193-207.

- المواد 11-14 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011.

ما يمكن ملاحظته أن النظام الحزبي في الجزائر، ورغم حداثة تجربة التعددية الحزبية (18 سنة)، لم يستطع القيام بوظائفه على المستوى المحلي، سواء من حيث التجنيد وتقديم مرشحين يتمتعون بمؤهلات وخبرة وتجربة، أو من حيث البرامج المحلية أو من البرامج المحلية، أو من حيث التعاون والشراكة، حيث طغت الصراعات الحزبية على مستوى المجالس البلدية مما أثر سلبا على أدائها الخدماتي. رغم أهمية العمل الأهلي في التنمية المحلية وتأكيد القانون البلدي على تشجيع تأسيس الجمعيات وتعاون البلدية مع الجمعيات التي تتمتع بالإمكانات، إلا أن هذه الجمعيات تعتبر خاضعة إلى الرقابة من طرف الإدارة المركزية، سواء من حيث الاعتماد أو التمويل أو النشاط.¹

رابعا: علاقة البلديات ببعضها البعض

إلى جانب علاقاتها العمودية مع الأجهزة المركزية من جهة والمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني من جهة أخرى، تلجأ البلديات إلى علاقات أفقية مع البلديات المجاورة لتحقيق مشاريع ذات إمكانات تفوق إمكانات المحدودة. ولتحقيق التعاون بين البلديات يمكن إنشاء مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، حيث "يجوز للمجالس الشعبية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات...."، إلا أن مجال التعاون والمساعدة المالية تقدم من طرف الولاية، بالإضافة إلى محدودية التعاون بين البلديات فيما بينها في ظل عجز معظم البلديات ومديونيتها.²

IV. 5-1 التعاون والشراكة بين البلديات

لقد أدركت مؤسسات السلطات المحلية في دول عديدة من العالم أهمية التعاون فأولته جل الاهتمام منذ أواخر القرن التاسع عشر فقامت بإنشاء ما يسمى بروابط السلطات المحلية التي تهدف إلى تنفيذ بعض الخدمات المشتركة فيما بين البلديات والمدن وتحسين المصالح العامة وحمايتها، ومن أقدم هذه الروابط المنشأة في العالم رابطة المقاطعات الحضرية التي أسست في الدنمارك عام 1883، وقد شهد منتصف القرن العشرين اهتماما كبيرا في موضوع التعاون والشراكة بين الإدارات المحلية وتوسعا في إنشاء الاتحادات على كافة المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.³ وقد تعددت صور هذا التعاون بين البلديات في الجزائر وسنعرض فيما يلي بعض أشكال هذا التعاون.

1 بوعمران عادل، "نظام البلدية في الجزائر (التحديات والآفاق)" مجلة الفكر البرلماني، العدد 27، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2011، ص:137.

2 المادة 215 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، لـ 3 جويلية 2011.

3 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص:226.

أولاً: التعاون بين البلديات الجزائرية والإدارات المحلية على المستوى العالمي

لقد نشأت منظمات ضمن الإطار الإقليمي والدولي تضم في عضويتها العديد من الإدارات المحلية والمدن وفقاً لأسس جغرافية أو حضارية أو دينية أو تاريخية تهدف إلى توثيق الصداقة والتعاون فيما بين الأعضاء وتعميق الصلات بينهم وتبادل المنافع والخبرات بغية تطوير نظم الإدارة المحلية وإيجاد الحلول الناجحة للمشكلات وتطوير الخدمات العمومية المحلية.

وفي هذا المجال أكد وزراء داخلية بلدان غرب المتوسط على أهمية التعاون اللامركزي بصفته عامل تبادل وتنمية بين ضفتي حوض المتوسط؛ واقتناعاً منهم بأهمية التعاون اللامركزي في تجسيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية لصالح السكان المحليين؛ ويتعهد الوزراء في إطار صلاحياتهم بما يلي:¹

- تشجيع التعاون اللامركزي العابر للحدود مع احترام الخصوصيات الوطنية.
- تعزيز تبادل الخبرات وأفضل الممارسات حول كفاءات إدارة المدن لترقية التنمية المستدامة.

- تطوير كل نشاط يتعلق بالشراكة بين مختلف الجماعات المحلية لبلدان غرب المتوسط .
- تبادل الخبرات من خلال تنظيم دورات تكوينية في مجال تسيير الموارد المحلية.
- تبادل تقنيات التسيير والتخطيط المعتمدة في إطار التنمية المحلية المستدامة.
- تبادل الخبرات وأفضل الممارسات في مجال تهيئة المدن والتعمير.

وتجسد وزارة الداخلية والجماعات المحلية، لصالح الفاعلين المعنيين، علاقات التعاون اللامركزي باتجاه الجماعات المحلية الأجنبية، كما تشرف على تدعيم وترقية التبادلات والشراكة . ويتجسد هذا التعاون في إقامة اتفاقيات التعاون والتوأمة الموقعة بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية.²

وتشارك وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية في مختلف المحافل الدولية، سواء على الصعيد الإقليمي من خلال، على سبيل الذكر: منظمة المدن العربية، الجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية، منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة الإفريقية، أو على الصعيد الدولي (منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة).

◀ التعاون في إطار الجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية: تعد الجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية متوسطة هيئة استشارية للمنتخبين المحليين والإقليميين لبلدان الاتحاد الأوروبي والبحر

1 وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ندوة وزراء داخلية بلدان غرب المتوسط بالجزائر، يومي 08 و 9 أفريل 2013. <http://www.interieur.gov.dz>

2 (الملحق رقم 02).

المتوسط. تهدف إلى إشراك السلطات المحلية في عملية تجسيد الشراكة الأورو متوسطية والمشاركة في التنمية الإقليمية والمحلية.

◀ التعاون في إطار الندوة الإفريقية حول اللامركزية والحكامة المحلية والتنمية

تمثل الندوة الإفريقية حول اللامركزية والحكامة المحلية والتنمية منظمة إفريقية حكومية للوزارات المعنية بالوصاية الإدارية والمالية والتقنية للجماعات المحلية، تأسست سنة 2000 بناميبيا، ومعروفة باعتبارها لجنة متخصصة تابعة للاتحاد الإفريقي (قرار الجمعية العامة للاتحاد الإفريقي الذي تم تبنيه بتاريخ 2000/07/11).

◀ التعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة: تشكل منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، التي تأسست في ماي 2004، المنظمة العالمية الرئيسية للمدن والمدن المتوأمة.

منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (CGLU) هي المنظمة العالمية الرئيسية التي تمثل مدن وجهات جل بلدان العالم. ظهرت إلى الوجود في مايو سنة 2004، منبثقة من اندماج 03 منظمات سابقة: الفيدرالية العالمية للمدن المتحدة (FMCU) والاتحاد الدولي للسلطات المحلية (IULA)، وشبكة المدن الكبرى (LE RESEAU METROPOLIS)، تضم هذه المنظمة الجمعيات الوطنية الكبرى للسلطات المحلية في 136 دولة، إضافة إلى عدد كبير من المدن المنخرطة فردياً. وتهدف حسب ما تعلنه إلى تعزيز الديمقراطية المحلية واللامركزية والتعاون اللامركزي من أجل المساهمة في التنمية المحلية وتحسين الخدمات الحضرية (الحصول على المياه، والإسكان، والنقل، والتخطيط، وغيرها). كما تلعب هذه المنظمة دور الوسيط بين السلطات المحلية العالمية والمؤسسات الدولية للدفاع عن قيمها (السلم والتضامن) ودورها في القضايا الرئيسية للحكامة العالمية في الملفات التي تعنيها. وتقوم هذه المنظمة بشراكات مختلفة مع الأمم المتحدة وبعض وكالاتها. ومقرها في برشلونة. وتبنت هذه المنظمة ما يسمى جدول 21 للثقافة، كوثيقة مرجعية لبرامجها الثقافية في 08 مايو 2004، وتلعب دور المنسق لسلسلة العمليات اللاحقة لإقراره.¹

وتشارك الجزائر في المنظمة من خلال ثماني مجالس شعبية محلية انضمت إليها وهي: أدرار، الجزائر الوسطى، عنابة، الأبيار، حيدرة، سيدي أحمد، سطيف وتيزي وزو.²

◀ التعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة الإفريقية تعتبر منظمة المدن

والحكومات المحلية المتحدة الإفريقية هيئة فنية والنهج الموحد لتمثيل الجماعات المحلية الإفريقية. تشكل الرئاسة التمثيل السياسي الرئيسي للمنظمة متكونة من رئيس ونوابه.

يعين المجلس الإفريقي نواب الرئيس من أعضاء اللجنة التنفيذية، التي تتألف من الخمس أقاليم الفرعية الإفريقية: إفريقيا الشمالية، إفريقيا الغربية، إفريقيا الشرقية، إفريقيا الجنوبية وإفريقيا الوسطى.

1 منظمة المدن والحكومات المتحدة، الموسوعة الحرة، <http://ar.wikipedia.org/wiki>

2 وزارة الداخلية والجماعات المحلية، <http://www.interieur.gov.dz>

◀ **التعاون في إطار منظمة المدن العربية:** تمثل منظمة المدن العربية، التي تأسست سنة 1997، منظمة إقليمية غير حكومية محايدة، معنية بشؤون البلديات و المدن العربية مقرها في الكويت. حيث انضمت 31 بلدية جزائرية إلى المنظمة.¹ من أهداف هذه الهيئة:²

- ✚ الحفاظ على هوية المدينة العربية وتراثها.
- ✚ الحفاظ على البيئة في المدن العربية وحمايتها من التلوث.
- ✚ رعاية التعاون بين المدن العربية وتبادل الخبرات فيما بينها.
- ✚ تعزيز مكانة السلطات المحلية العربية وتشجيع اللامركزية.
- ✚ تنمية وتحديث المؤسسات البلدية والمحلية والعمل على تطوير التشريعات والنظم البلدية وتوحيدها.
- ✚ معاونة بلديات المدن الأعضاء على تحقيق مشروعاتها الإنمائية عن طريق مدها بقروض ميسرة.

ثانيا: الصندوق المشترك للبلديات

ويلعب الصندوق المشترك للبلديات دورا فعالا في تقوية علاقة التعاون والشراكة بين البلديات، وهو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية يخضع سيره لأحكام المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 1986/11/04 .

1- مهام الصندوق المشترك للجماعات المحلية: تتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في تكريس التضامن المالي بين الجماعات المحلية. و لهذا الغرض كلف بمنح المساعدات للجماعات المحلية وتخصيص المعادلات والقروض الاستثنائية لفرع التسيير وقروض التجهيز لفرع التجهيز للميزانيات المحلية. كما أنه يضطلع بالمهام التالية:³

- ✓ تسيير صندوق التضامن الخاص بالجماعات المحلية؛
- ✓ إعداد وإنجاز كل الدراسات والتحقيقات والأبحاث المتعلقة بترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية؛
- ✓ القيام بكل نشاطات التكوين والتأهيل لفائدة موظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية؛
- ✓ تشجيع أنشطة الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لغرض ترقية الجماعات المحلية.

1 **التعاون والشراكة**، وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الموقع

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar>

2 **أهداف منظمة المدن العربية**، موقع المنظمة على الانترنت <http://www.ato.net/web/page.asp?id=2> تمت الزيارة 28 نوفمبر 2014 على الساعة 21.00.

3 الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الموقع

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar> تمت الزيارة في 27 نوفمبر 2014 على الساعة

- 2- تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يشرف على الصندوق المشترك للجماعات المحلية مجلس توجيهي ويسيره مدير. يرأس المجلس التوجيهي السيد وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية أو ممثله ويضم 14 عضواً، سبعة أعضاء معينين، وهم:¹
- ✓ والي وممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يعينها وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية.
 - ✓ 3 ممثلين عن وزارة المالية يعينهم وزير المالية (المديرية العامة للميزانية- المديرية العامة للضرائب وقسم التجهيز).
 - ✓ المدير العام للوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم أو ممثله.
 - ✓ المدير العام لبنك التنمية المحلية أو ممثله.
- وسبعة أعضاء يتم انتخابهم من طرف نظرائهم خلال عهدهم.
- ✓ 02 رئيسي مجلس ولائي.
 - ✓ 05 خمسة رؤساء مجالس بلدية.
- يتداول المجلس التوجيهي حول مجمل البرامج السنوية للصندوق المشترك للجماعات المحلية، والميزانية والحسابات الإدارية والحصيلة وحول كل المسائل المرتبطة بتحسين تسيير الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

IV. 2 دور الشراكة مع الإدارة المحلية في تطوير الخدمات العمومية في الجزائر

الشراكة هي آلية عمل تهدف لحل المشكلات المعقدة أو تنفيذ مشاريع التنمية الضخمة بكفاءة وفاعلية والتي لا يمكن تنفيذها من قبل طرف واحد وإنما من خلال أداة لا تمثل بشكل مطلق السوق أو بشكل مطلق الحكومة وإنما الاستفادة القصوى من ميزات كل قطاع للعمل معا. وتتطلب من قناعة الشركاء للعمل معا برؤية مشتركة من خلال علاقة قانونية منظمة وواضحة أساسها المصداقية والثقة بين الشركاء والتفاوض المستمر في عملية اتخاذ القرار وما يترتب على ذلك من اتفاقيات تتكامل بموجبها الأدوار وتنضج من خلالها المسؤوليات ويلتزم كل شريك اتجاه الآخر نحو تحقيق هدف عام ومنفعة متبادلة.

1 الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الموقع

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar> تمت الزيارة في 27 نوفمبر 2014 على الساعة

IV. 1-2 أثر التمويل المحلي في الجزائر على تطوير الخدمات العمومية

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لتطوير الخدمات العمومية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ولتنمية الموارد المالية في الجزائر فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.

أولاً: الموارد المالية المحلية بالجزائر

تنقسم هذه الموارد إلى موارد مالية محلية ذاتية وأخرى خارجية:

1 - الموارد المالية المحلية الذاتية: وتشمل كل من الضرائب المحلية، الرسوم المحلية، إيرادات أملاك الهيئات العامة وأثمان الخدمات المحلية.

1-1 الضرائب المحلية: تنقسم الضرائب المحلية إلى ثلاث أنواع من الضرائب وهي:

◀ الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية

أ- **الضريبة الجزافية الوحيدة:** "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني". ويخضع لهذه الضريبة كل من:¹

✓ الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي (300.0000 دج) بما في ذلك الحرفيين التقليديين الذين يمارسون نشاط حرفي فني. وذلك بمعدل 6%.

✓ الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعماله السنوي (300.0000 دج). وذلك بمعدل 12%.

✓ لا يخضع للضريبة الجزافية الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في آن واحد أنشطة تنتمي للفئتين المذكورتين أعلاه، إلا إذا تجاوز سقف رقم أعمالهم (300.0000 دج). وذلك بمعدل 5%.

ويتم توزيع حصيلة الضريبة الجزافية الوحيدة كما هو موضح بالجدول التالي:

1 المادة 282 مكرر من قانون المالية لسنة 2015. قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

الجدول رقم (1-IV) حصة كل من الدولة والجماعات المحلية من الضريبة الجزائية الوحيدة

الجهة	الدولة	البلدية	الولاية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الغرف الوطنية للصناعة التقليدية والمهن	غرف الصناعة التقليدية والمهن
المعدل	49%	40.25%	05%	05%	0.01%	0.24%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

ب- الرسم على القيمة المضافة: وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى التراب الوطني طبق هذا الرسم بأربع معدلات في البداية ثم خفض إلى نسبتين ابتداء من قانون المالية لسنة 2001 وهما: 17% و 07%¹ ويتم توزيع محصلة هذا الرسم كما يلي:

الجدول رقم (2-IV) حصة كل من الدولة والجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة

نوع الرسم	حصة الدولة	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على القيمة المضافة	80%	10%	10%	100%

المصدر: الدليل التطبيقي للرسم على القيمة المضافة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية

أ- الرسم على النشاط المهني: إن الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر، يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على الذين يزاولون نشاطا غير تجاري². ويحصل هذا الرسم بنسبة 2% ويوزع مدخوله كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (3-IV) حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني

نوع الرسم	حصة الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.59%	1.30%	0.11%	2%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

غير أن الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب، موزعة كما يلي:

الجدول رقم (4-IV) حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني

نوع الرسم	حصة الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.88%	1.96%	0.16%	3%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

1 SAID BENAÏSSA : **Fiscalité, produit dominants, parafiscalité** ; 3ed, alger, 2011, p :54.

2 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة 18، حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001 ص 05.

ب- **الضريبة على الأملاك:** تعتبر هذه الضريبة حديثة النشأة، يرجع تأسيسها إلى قانون المالية 1991، وجاءت لتخلف الضريبة التضامنية على الأملاك العقارية. يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية والغير مبنية والحقوق العينية العقارية والأموال المنقولة مثل السيارات.¹ أما معدل الضريبة فيحدد حسب قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة.²

الجدول رقم (IV-5) حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك من الضريبة على الأملاك

نوع الرسم	حصة الولاية	البلدية	الصندوق الوطني للسكن	المجموع
الضريبة على الأملاك	60%	20%	20%	100%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، 2014-07-09-09-08-02، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

◀ الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط

1- **الرسم العقاري:** يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية وذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها. وقد نصت على هذا الرسم المادتين 248 و 261 من قانون الضرائب، ويتكون من:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

ولحساب هذا الرسم هناك جدول يحدد نسبة الضريبة حسب المناطق وذلك لكل متر مربع، بحيث يتم حساب الدخول على أساس قيمة الكراء الجبائية بالمتر المربع مضروب في مجموع المساحة الخاضعة للضريبة كما يتم إعداد هذا الرسم باسم المالك.³

2- **رسم التطهير:** تم إنشاء الرسم الخاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية، ويتم تحصيله سنويا من الملاك والمنتفعين، ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 375 دج عن كل أسرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة.

- 500 دج عن كل أسرة في البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 50.000 نسمة.

- 1000 دج عن كل محل تجاري، حرفي، غير تجاري أو ما شابهه يقع في بلدية يقل عدد سكانها

عن 50.000 نسمة.

1 بليش شاوش بشير، **المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص: 173.
2 المادة 281 مكرر 8 من قانون المالية لسنة 2015، قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02
3 المادة 261 من قانون المالية لسنة 2015، قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة، المديرية العامة للضرائب، www.mfdgi.gov.dz/index.../2014-07-09-09-08-02

وبخصوص المحلات الصناعية والتجارية والحرفية وما شابهها التي تفرز كميات أكبر من القمامة بالنسبة للفئات المذكورة أعلاه يحدد مبلغ الرسم بقرار يصدره رئيس المجلس الشعبي بمبلغ يتراوح بين 2500 و50.000 دج، ويدفع محصول هذا الرسم كلية إلى البلديات.¹

3- الرسم على الذبح: تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات: الأبقار، الأغنام، الماعز، الخيول، الجمال، ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام الواحد، و يتوزع كما يلي:

- البلدية: 3.5 دج للكيلوغرام.

- صندوق حماية الصحة الحيوانية: 1.5 دج للكيلوغرام.

4 - رسم الإقامة: يؤسس هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد للإقامة إذ لا يقل عن 10 دج ولا يزيد عن 20 دج دون أن يتجاوز 50 دج عن كل أسرة، ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين والسواح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية للبلدية.²

1-2 مداخيل الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن كالمعارض والأسواق.

1-3 إيرادات الاستغلال المالي: تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن الكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف العمومية، والحظائر العمومية.

إن مداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي تمثل موارد غير جبائية ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها.³

ثانيا: الموارد المالية المحلية الخارجية

بصفة عامة تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية. وكون أن الموارد المالية البلدية تبقى دون المستوى المطلوب أمرا من شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية،

1 يليل شياوش بشير، مرجع سابق، ص: 172.

2 حياة بن سماعيل، وسيلة سبتي، مرجع سابق

3 يليل شياوش بشير، مرجع سابق، ص: 173.

حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا تحت سلسلة من الشروط التي تقلص من حريتها. عموماً تتمثل الموارد الأساسية للبلديات الجزائرية في ثلاث موارد وهي:

- مساعدات الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية.
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- القرض المحلي.

1- مساعدات الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية: أدخل هذا الأسلوب في سنة 1979، بهدف تنظيم التنمية المحلية، ولقد جاءت هذه المخططات لتخلف النظام القديم المتمثل في "برامج التجهيز المحلي". إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية للتنمية بعد أن تكون قد وافق عليها.¹

2- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: تتمثل اختصاصاته والتي هي مخولة إليه قانوناً في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية:²

- ✓ صندوق التضامن: حيث يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، تهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للبلديات الأكثر فقراً من حيث الموارد المالية، ومن بين أهم المهام الموكلة إلى الصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية على الشكل التالي:
- 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي.
- 25% من الناتج لصندوق التضامن الولائي.

✓ صندوق الضمان: بالإضافة إلى صندوق التضامن هناك صندوق الضمان والذي بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يتكفل هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلدية بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقود بدوره بالتدخل في مالية البلديات عن طريق تقديمه لما يعرف بنقائص القيمة الجبائية، ويقصد بها إعانة الفارق في التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية.

3- الاقتراض: لقد أجاز المشرع للبلديات أن تقوم بعملية الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية غير أن هذه الإجازة مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعات المحلية، ويكون مصدر هذه

1 المرسوم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67 الصادرة سنة 1973. والتعليم الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية.

2 الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الموقع

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar> تمت الزيارة في 27 نوفمبر 2014 على الساعة

القروض إما الدولة أو الصناديق المشتركة للجماعات المحلية أو البنوك (بنك التنمية المحلية على الخصوص) إذ يصوت رئيس المجلس الشعبي على القرض وتصادق عليه السلطة الوصية، ويتحدد في مدولة المجلس مبلغ القرض، مدته، كيفية استهلاكه. يرخص التشريع الجاري العمل به للوزير المكلف بالمالية منح ضمان الدولة لتغطية القروض والالتزامات التي يتعهد بها المتعاملون الجزائريون في السوق الداخلية.¹

فمن خلال هذه الأدوات عملت الحكومة على توفير موارد التمويل الخارجي، وقد سخرت الجزائر هذه الموارد المالية المحلية لتحقيق تنميته وطنية شاملة انطلاقا من تفعيل القاعدة في إنجاز هذه التنمية فجاءت برامج التنمية المحلية لتحقيق ذلك، ومن بين هذه البرامج صندوق تنمية مناطق الجنوب، هذا الأخير الذي وفر التمويل الإنمائي اللازمة لإنجاز مشاريع البنية التحتية التي تحتاجها مناطق الجنوب، فقد وفر هذا الصندوق التمويل اللازم لإنجاز مشروعات القمامات العمومية المراقبة عبر مختلف مناطق الجنوب الجزائري، وذلك لترقية الإطار المعيشي للمواطن وسلامته البيئية، كما ساهم هذا الصندوق في تمويل كافة مشروعات الصرف الصحي وفك العزلة عن المناطق النائية بإنجاز الطرقات ومشروعات الكهرباء الريفية.....الخ.

2.IV- 1 دور الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص في تطوير الخدمات العمومية في الجزائر

يتوقف تحقيق النمو الاقتصادي المستدام المولد للدخل وفرص العمل بالبلدان النامية على مدى قدرتها على إنشاء وتنمية قطاع خاص مزدهر يتيح فرص عمل جيدة ومستوى أفضل للدخل، ويتحمل مسؤولية اجتماعية، فبدون القوة الديناميكية للمبادرات الخاصة التي تحكمها ضوابط السوق التنافسية سيظل الفقراء تحت وطأة الفقر.

فلا أحد يستطيع أن ينكر أن التدخل المفرط للدولة في ميادين عدة وقطاعات متنوعة سبب لها متاعب جمة. لذا بات لازما التفكير في أطر أخرى تحفز القطاع الخاص على الاضطلاع بأعباء التنمية وتفتح سبل الشراكة بينه وبين القطاع العام وفقا لضمانات محددة ومعروفة وهو ما ترجمته قوانين الاستثمار في العديد من الدول ومنها الجزائر. وكأن هذا التطور لوظائف الدولة سيقود حتما إلى التوقف بهدف التمتع في مفهوم جديد لدور الدولة ومفهوم جديد لإدارة المرافق العامة.

أولا: ماهية عقد الامتياز في القانون الجزائري

اتخذت مساهمة القطاع الخاص في الجزائر أشكالا كثيرة في العملية التنموية منها عقد الامتياز، والذي ارتبط ظهوره بتطور وظائف الدولة. فالدولة حتى وقت قريب كانت تمارس وظائف تقليدية من أمن وعدل ودفاع، غير أنها ونظرا لدواعي موضوعية اضطرت إلى التدخل في ميادين شتى اقتصادية

1 يليلش شاوش بشير، مرجع سابق، ص: 184.

واجتماعية وثقافية وغيرها. وشمل تدخلها كل المشاريع التي عرفت باسم المنافع الكبرى كالكهرباء والغاز والاتصالات والنقل والمحروقات. وظهر على المستوى القانوني والاقتصادي مبدأ الحماية الاقتصادية الذي استوجب هذا التدخل بهدف تلبية وإشباع الحاجات العامة.

1- تعريف عقد الامتياز :

أ- التعريف التشريعي: " يقصد بالامتياز بمفهوم القانون عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية".¹

ب- التعريف الفقهي: اعتبر عقد الامتياز من أشهر العقود الإدارية المسماة، ولعله كما قال أهمها أيضا في الدول غير الاشتراكية. وعرفه أنه "عقد إداري يتولى الملتزم فردا كان أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته، إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة فضلا عن الشروط التي تضمنتها عقد الامتياز".²

وعرف جانب من الفقه في الجزائر عقد الامتياز بأنه: عقد أو اتفاق، تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا (فرد) أو شخصا معنويا من القانون العمومي (بلدية مثلا) أو من القانون الخاص (شركة مثلا) يسمى صاحب الامتياز بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله ومتحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك وفي مقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي، يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين بخدمات المرفق.³

2- أركان عقد الامتياز: يتمتع عقد الامتياز بأركان خاصة تميزه عن غيره من العقود الأخرى هي كما يلي:⁴

◀ الأطراف أو ما يطلق عليه بالجانب العضوي: و يتمثل أساسا أن عقد الامتياز يضم وجوبا جهة

إدارية ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية من جهة وأحد الأفراد أو الشركات من جهة أخرى.

◀ المحل: ينصب عقد الامتياز أو الالتزام على إدارة مرفق عام عادة ما يكون اقتصاديا فلا يتصور

أن تعهد الإدارة لأحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق إداري لما في ذلك من خطورة تمتد آثارها لفئة

المنتفعين. ثم أن المرافق الإدارية عادة لا تستدرج في نشاطها القطاع الخاص بحكم عدم استهدافها

لمعيار الربح. وهو المعيار المحرك لهذا القطاع.

◀ الشكل: إن نقل المرفق لأحد الأفراد أو الشركات يتم بموجب وثيقة رسمية تتضمن جميع الأحكام

المتعلقة بتسيير المرفق وضمان أداء الخدمة والتي تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة ويجب على الملتزم

1 المادة 4 من الأمر 96-13 المؤرخ في 15 يونيو 1996 والمتضمن قانون المياه.

2 سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة 5، دار الفكر العربي، الجزائر، 1991، ص: 108.

3 محمد الصعير بعلي، القانون الإداري - التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص: 248.

4 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للنشر، الجزائر، بدون سنة نشر، ص: 190-191.

التقيد بها إذا رضي التعاقد مع الدولة أو الولاية أو البلدية. ومن هنا فلا إلزام إلا بموجب دفتر الشروط تحدد فيه الإدارة سلفا سائر الأحكام المتعلقة بتسيير المرفق بما في ذلك الأحكام التي تمتد آثارها إلى فئة المنتفعين.

3- خصائص عقد الامتياز: يتمتع عقد الامتياز بالخصائص التالية:¹

- ✓ أنه عقد إداري يربط بين سلطة إدارية وبين أحد الأفراد أو الشركات. وليس هناك ما يمنع أن يربط عقد الامتياز بين شخص إداري وشركة من القطاع العام.
- ✓ إن الإدارة في هذا العقد بالذات تتمتع بسلطات استثنائية تفرضها صفتها كشخص من أشخاص القانون العام. وهذا بغرض حماية فئة المنتفعين.
- ✓ يلزم المتعاقد مع الإدارة أن يتولى تسيير مرفق عام يحدده العقد. ويتقيد بكل الضوابط بما فيها المالية. وكذلك تجسيد المساواة بين فئة المنتفعين.
- ✓ يتحمل الملتزم في عقد الامتياز النفقات الناتجة عن تسيير المشروع ويضمن له سيراً منتظماً ومطرداً. وبالمقابل تلتزم جهة الإدارة في حال اختلال توازنه المالي بأن تعيد له هذا التوازن وهذا ما أقره القضاء المقارن.

4- آثار عقد الامتياز: يترتب على عقد الامتياز مجموعة من الآثار منها:²

- أ- آثار عقد الامتياز على جهة الإدارة: تتمتع الإدارة بثلاثة حقوق أساسية في مواجهة الملتزم:
 - ✓ حق مراقبة تنفيذ العقد طبقاً للشروط المتفق عليها، وإجبار الملتزم على تنفيذ هذه الشروط، وتوقيع الجزاءات عليه إذ اقتضى الأمر، وأهم هذه الجزاءات الغرامة المالية.
 - ✓ حق الإدارة في تعديل الشروط اللائحة في العقد، وخاصة تعديل أسعار الانتفاع بخدمات المرفق، وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة.
 - ✓ حق الإدارة في استرداد المرفق محل الامتياز قبل انتهاء المدة المقررة، وذلك بشراءه وتعويض الملتزم عما قد يلحقه من أضرار نتيجة لهذا الاسترداد.
- ب- آثار عقد الامتياز على المتعاقد: أما عن حقوق المتعاقد الملتزم فتنتمثل في:
 - ✓ حقه في نقاضي رسوم المنتفعين بخدمات المرفق العام، بما يضمن له الحصول على ربح معقول نتيجة تحمله مسؤولية إدارة المرفق.
 - ✓ للمتعاقد الحق في الحصول على تعويضات مالية من الإدارة مانحة الامتياز لتعويضه عما قد يصيبه من خسائر أو أضراراً نتيجة فرض شروط معينة، أو رسوم محددة عليه، أو بسبب تغير الظروف الاقتصادية بما يحقق التوازن المالي لعقد الالتزام.

1 وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة- المؤسسة العامة والخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص-ص: 15-20.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005-2006، ص-ص: 44-45.

ثانيا: عقد امتياز المرافق العامة المحلية

إن عقد امتياز المرفق العام المحلي يختلف من حيث المضمون في البلدية عنه بالنسبة للولاية وهذا ما سنوضحه في هذه النقطة:

1- **عقد امتياز المرفق البلدي:** " مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:¹

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى .

- صيانة الطرقات وإشارات المرور.

- الإنارة العمومية.

- الأسواق المغطاة والأسواق الموازية العمومية.

- الحضائر ومساحات التوقف.

- المحاشر.

- النقل الجماعي.

- المذابح البلدية.

- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.

- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.

- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها.

- المساحات الخضراء."

ثم جاءت المادة 150 من ذات القانون لتؤكد على أن المجالات الواردة سابقا يمكن أن تكون محل امتياز، حيث تنص المادة 150 على: " يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول".

2- **عقد امتياز المرفق الولائي:** "... يمكن للولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائحة تتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:²

- الطرقات والشبكات المختلفة.

- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.

- النقل العمومي داخل الولاية.

- حفظ الصحة ومراقبة النوعية.

1 المادة 149 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية رقم 37 لـ 3 جويلية 2011.

2 المادة 141 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجريدة الرسمية رقم 12 لـ 29 فبراير 2012.

- المساحات الخضراء...."

من خلال هذا النص يتضح لنا المجالات التي للولاية أن تنشئ من خلالها مؤسسات عمومية لتحقيق المنفعة العامة، ثم جاءت المادة 149 من ذات القانون لتبين كيفية استغلال وتسيير هذه المؤسسات حيث تنص: "إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به".

ثالثا: مكانة عقد الامتياز في تشريع الإدارة المحلية في الجزائر

لجأت السلطات العمومية في الجزائر منذ الاستقلال إلى استخدام عقد الامتياز لكن بنسب متفاوتة بين مرحلة وأخرى وهذا بالنظر للنظام السياسي والاقتصادي السائد. وهذا أمر طبيعي طالما عرفت البلاد أربعة دساتير تضمنت قواعد مختلفة. وأوكل كل دستور دورا مختلفا للدولة وبالتالي لكل من الولاية والبلدية.

فلقد اهتمت السلطة في السنوات الأولى للاستقلال بالتأميم كآلية تحكم في إدارة المشروعات الاقتصادية الكبرى. وبعد صدور قانون البلدية الأول بموجب الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 كان لزاما على السلطة الاعتراف بعقد الامتياز محاولة منها لتوسيع إدارة المرافق العامة. واعترفت المادة 220 من الأمر المذكور للبلديات باللجوء للامتياز غير أنها جعلت اللجوء لهذه الوسيلة طريقة استثنائية إذ الأصل هو الاستغلال المباشر المكرس بموجب المادة 212 من نفس الأمر. أو الاستغلال بطريق المؤسسة الثابتة بموجب المادة 219 من قانون البلدية. وصدر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وتضمنت المادة 136 منه إمكانية لجوء الولاية لعقد الامتياز لاستغلال بعض المصالح العمومية بعد مصادقة وزير الداخلية على ذلك. وبذلك تعذر اللجوء للامتياز بالنسبة للإدارة المحلية إلا إذا ثبت عدم إمكانية إما الاستغلال المباشر أو الاستغلال بطريق المؤسسة.

وطالما تبنت الجزائر النظام الاشتراكي أسلوبا ونمطا اقتصاديا لأكثر من عقدين من الزمن وتكرس ذلك أساسا في الميثاق الوطني وفي دستور الدولة خاصة لسنة 1976 فقد فرض عليها هذا النظام أن تركز أكثر على القطاع العام وتشجع فكرة إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلية والمقاولات وصولا للهدف الكبير ألا وهو سيطرة الدولة أو القطاع العام على كل النشاطات والقطاعات وهو ما أدى إلى اتساع وظائف الدولة بشكل مفرط وبالنتيجة أدى إلى تضاعف نسب اللجوء لعقد الامتياز ومحدوديته كآلية شراكة خاصة مع القطاع الخاص.

ولقد صدرت مراسيم كثيرة عقب ظهور قانون البلدية لسنة 67 1967 تعترف للبلدية كهيئة عمومية بممارسة الامتياز من ذلك المرسوم 67-167 المؤرخ في 24 أوت 1967 المتضمن منح امتياز المحال التجارية ذات الاستعمال أو الطابع السياحي من طرف الدولة للبلديات.

وها هو الأمر 76-130 المؤرخ في 22 يوليو 1967 المتضمن تنظيم النقل البري يعترف صراحة في المادة 22 منه أن الأولوية في مجال النقل البري تعطى للقطاع الاشتراكي أو البلديات أو للأشخاص المعنوية العامة وبصفة استثنائية تعطى لأشخاص طبيعيين (تخفيض دور القطاع الخاص في النقل).

و بعد أن شهدت الدولة دستورا جديدا سنة 1989 أفرغ من الجانب الإيديولوجي جاء قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 ليكرس عقد الامتياز بموجب المادة 138 والتي جاء فيها:

✚ إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلدية منح الامتياز.

✚ يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول.

وثبت عقد الامتياز في المادة 130 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 والمتعلق بالولاية إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز.

يصادق على العقود المبرمة في هذا الصدد بموجب قرار من الوالي. وينبغي أن تكون مطابقة لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقا للقواعد والإجراءات المعمول بها.

وبالرجوع إلى أحكام المادتين المذكورتين نستنتج أن المشرع يشترط على الإدارة المحلية عند اللجوء إلى أسلوب الامتياز في إدارة وتسيير المرافق العامة ما يلي:

أ- تعذر إدارة تسيير المرفق العام بإحدى الطرق العامة كالاستغلال المباشر والمؤسسة العامة نظرا لتنوع وظيفة الدولة وتدخلها في الميدان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وتوسع نطاق الخدمة.

ب- ضرورة إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة . وهو ما يؤكد الطابع الجماعي في اتخاذ قرار اللجوء للامتياز.

ج- إبرام اتفاق بين الطرفين (عقد الامتياز) شريطة أن يكون مطابقا لدفتر الشروط النموذجي الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العامة التي تدار بهذه الطريقة والذي تضعه وتعهده الإدارة مسبقا وبارادتها المنفردة.

د- تصديق الوالي على الاتفاق المتضمن عقد الامتياز كشكل من أشكال الرقابة الإدارية.

ومما هو جدير بالذكر وعند الجمع بين قانون الولاية وقانون البلدية يتبين لنا أن جهة المصادقة على الامتياز وإن كانت واحدة، غير أن المشرع كان أكثر دقة في قانون الولاية حيث احترم في نص المادة 130 سلم الأولويات بشأن أساليب إدارة المرافق العامة فذكر الاستغلال المباشر وتبعه بأسلوب

المؤسسة وفي المرتبة الثالثة أسلوب الامتياز. في حين اكتفى في المادة 138 من قانون البلدية بذكر أسلوب الاستغلال المباشر وتبعه بأسلوب الامتياز وأغفل بذلك أسلوب المؤسسة العمومية. ومهما يكن من أمر فإن مكانة عقد الامتياز أو أسلوب الامتياز بالنسبة للإدارة المحلية يأتي بعد أسلوب المؤسسة.

غير أن الواقع المالي للبلديات والذي عانت منه أكثر من عقد من الزمن دفع هذه الجهات الإدارية إلى تراجع واضح خاصة في الميدان الاقتصادي وبالتحديد في المجال المتعلق بإنشاء المؤسسات الاقتصادية المحلية بنوعها التجارية والصناعية. ويكفي إجراء مقارنة من حيث عدد المؤسسات البلدية والمقاولات بين مرحلة سابقة لسنة 2000 ومرحلة لاحقة لها.

وإذا كان قانون البلدية قد اعترف للبلدية بممارسة اختصاصات ذات طابع اقتصادي وهو ما أعلنت عنه مواد كثيرة من القانون 10/11، إلا أن السياسة الاقتصادية للدولة والتوجه الاقتصادي الجديد أدى إلى تضاعف هذا الدور.

ومن المؤكد أن عدم إقدام البلديات على استغلال المرافق العمومية الاقتصادية بواسطة مؤسسة محلية مستقلة سيؤدي بها حتما إلى اعتماد أسلوب الامتياز بهدف المحافظة على دورها الاقتصادي من جهة وتلبية الحاجة العامة من جهة أخرى وتفعيل قواعد قانون البلدية وهو ما يجعلنا أمام حقيقة لا يمكن إنكارها أن رهان المستقبل سيجعل من عقد الامتياز أحد أهم أدوات وآليات مشاركة القطاع الخاص مع الإدارة العمومية في الاضطلاع بأعباء التنمية الشاملة.

IV. 2-2 دور الشراكة بين الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر

أولاً: ظهور وتطور منظمات المجتمع المدني في الجزائر

ظهرت منظمات المجتمع المدني في الجزائر بشكل واضح وجلي خلال الفترة الممتدة ما بين أحداث أكتوبر 1988 و 1995، حيث لم يعرف مفهوم المجتمع المدني هذا الشيع إلا خلال هذه الفترة، ويأتي ذلك بسبب التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر على غرار العديد من أنظمة العالم، وما تتطلبه الديمقراطية من تحرير حريات الأفراد في التعبير والتنظيم، فظهرت الأحزاب السياسية وفقاً للدستور فبراير 1989 وما تضمنه من الاعتراف بالتعددية الحزبية، وتشجيع المشاركة السياسية، كما كان للأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر بداية من 1986 دور في نشأة المجتمع المدني الجزائري.¹

ترجع الانطلاقة الحقيقية للمجتمع المدني في الجزائر مع تأسيس اللجان والجمعيات لحماية ضحايا القمع على إثر حوادث أكتوبر 1988، لتأتي بعدها جمعيات مختلفة كجمعيات حماية البيئة، الجمعيات الخيرية، المهنية... الخ، وبمجرد الإعلان عن قانون الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي كإطار قانوني

1 مرسى مشري، "المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في آليات تفعيله"، (الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وأشكال التنمية السياسية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 2008/12/16)، ص: 11.

وشرعي لممارسة حق تكوين الجمعيات، كحق إنساني تؤكد عليه كل مواثيق حقوق الإنسان، عرفت الحركة الجمعوية نفسا جديدا، جسده ذلك الكم الهائل من الجمعيات على المستوى الوطني والمحلي، فعلى المستوى الوطني فقط، تم تأسيس حوالي 434 جمعية في غضون أربعة سنوات فقط، أي في الفترة الممتدة بين سنتي 1991-1995.¹

في كتابه "الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية" يفسر الباحث عبد القادر بهلول هذه الطفرة الكمية في عدد الجمعيات بقوله: "في تقديرنا إن ضياع الثقة بين الأفراد في المجتمع، والصراع السياسي بين الأشخاص الذين مارسوا العمل السياسي قبل الثورة التحريرية وأثناءها في نظام الحزب الواحد، هما سببان في تشكيل الأحزاب، أما الجانب الشكلي فهو عامل التسهيلات المفرطة التي يقدمها نص قانون الجمعيات، حيث يكفي أن يجتمع على الأقل خمسة عشر شخصا ليؤسسوا جمعية".² وفي نفس الإطار تؤكد المادة 6 من قانون الجمعيات على ما يلي: "تتكون الجمعية بحرية وإرادة أعضائها المؤسسين إثر جمعية عامة تأسيسية، تجمع خمسة عشر عضوا مؤسسا لها على الأقل، وتصادق على القانون الأساسي وتعين مسؤولي هيئاتها القيادية".

إن مضمون هذه المادة يعد عاملا هاما في تسهيل عملية تأسيس الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي، وهذا ما أدى إلى تغيير في مفهوم المشاركة السياسية لدى هيئات المجتمع المدني الجزائري. فبعد أن كانت المشاركة في أدبيات نظام ما قبل أكتوبر 1988 جد محدود وأحيانا منعدمة، نظرا لانسداد قنوات الاتصال بين المجتمع المدني والسياسي، وحتى وإن وجدت فهي فارغة من محتواها الحقيقي، حيث كانت مشروطة وخاضعة للنمطية القائمة على أساس (انضمام-مشاركة).³ فلكي يشارك الفرد ويساهم في الحياة العامة، لا بد له أن ينظم لخيارات سياسية مفروضة. ولهذا فبمجرد فتح المجال للمفهوم الجديد للمشاركة، الذي يستوجب من جهته إقامة تنظيمات مؤسساتية تضمن حرية التعبير والتجمع ورفع الوصاية عن مختلف التنظيمات الاجتماعية والسياسية والثقافية، تفجرت الحركة الجمعوية في الجزائر بصورة مذهلة، وهو ما يعكس في نفس الوقت تعطش المجتمع بكل فئاته للمشاركة الفعلية في الحياة العامة، وطرح مطالبه في إطار مدني.

وتعرف الجزائر اليوم عدد كبيرا وانتشارا واسعا لمنظمات المجتمع المدني ولها دور في التطور الاجتماعي والاقتصادي، حيث أن البعض منها أصبح لها نشاطا ملحوظا في برامج وخطط التنمية وفي تنفيذ بعض أهداف وبرامج السياسة السكانية وكذا في مجالات البيئة ومكافحة التلوث واستراتيجيات

1- بوجيت مليكة، ظاهرة المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في الخلفيات، التفاعلات والأبعاد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 1997، ص: 116.

2- نفس المرجع، ص: 119، نقلا عن عبد القادر بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، الجزائر: دار دحلب للطباعة، 1993، ص: 86.

3 العياشي عنصر، "المجتمع المدني المفهوم والواقع- الجزائر نموذجا"، (مؤتم: المشروع القومي والمجتمع المدني، جامعة دمشق، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 7-12 ماي 2000)، ص: 8.

الفقر... الخ. ونظرا لإدراك الدولة للدور المهم لهذه المنظمات، فقد عملت على تسجيلها بمختلف الطرق وساهمت في تقديم العون لها كالأعفاءات الضريبية وتذليل الصعاب وتقديم التسهيلات والتخفيف من الإجراءات الروتينية الخاصة بإنشاء تلك المنظمات ومنحها المساحة الكافية للعمل والتحرك كشريك فاعل وهام في عملية التنمية وتلبية الاحتياجات الضرورية. والجدول التالي يوضح عدد الجمعيات المحلية في الجزائر ونشاطاتها.

الجدول رقم (IV-6) عدد الجمعيات المحلية في الجزائر ونشاطاتها لسنة 2014

نشاط الجمعية	عددتها
جمعيات مهنية	12201
جمعيات الأحياء السكنية	10314
جمعيات رياضية	8262
جمعيات دينية	7777
جمعيات ثقافية وفنية	6028
جمعيات انسانية	3915
جمعيات للبيئة والشباب	2673
جمعيات علمية	2472
جمعيات لجان حفلات	21

المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الموقع الإلكتروني <http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar> تمت الزيارة في 27 نوفمبر 2014 على الساعة 20.00.

حيث انتقل عدد الجمعيات المحلية من 30 ألف جمعية في 1992 إلى 48201 جمعية في سنة 1997 ليصل إلى 52026 في سنة 1998، ليصل أخيرا إلى 53743 في نهاية 1999، وعلى سبيل المثال فقط فقد سجلت 3949 جمعية محلية في العاصمة، 2770 جمعية في ولاية بجاية، 2565 في تيزي وزو، 2469 في سطيف 2061 في وهران وأخيرا 1218 في بسكرة (انظر الملحق رقم 2) . ويوضح الجدول التالي تطور عدد الجمعيات الوطنية والمحلية بعد سنة 2000.

الجدول رقم (IV-7) تطور عدد الجمعيات خلال الفترة 2000-2010

السنة	2000	2002	2004	2006	2008	2010
عدد الجمعيات الوطنية	883	911	942	947	954	ما يقارب 1000
عدد الجمعيات المحلية	63789	70058	72331	75140	80539	ما يقارب 82000

المصدر: مركز التميز للمنظمات غير الحكومية، المجتمع المدني في الجزائر، نسخة الكترونية، أبحاث ودراسات، عدد 6485 على الموقع www.ngoce.org تمت الزيارة بتاريخ 05 ديسمبر 2010

في قراءة لهذا الجدول يلاحظ أن هناك تطورا لعدد الجمعيات في الجزائر سواءا كانت محلية أو وطنية بنسب جيدة وهذا راجع لتحسن الأوضاع المعيشية والسياسية والتعليمية في الجزائر، مما صاحبه ارتفاع في معدلات التنمية.

ثانيا: مدى فاعلية المجتمع المدني في الجزائر

إن الوقوف على واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر ومدى فعاليته يمكن أن يقاس من خلال عدة أبعاد منها المشاركة في الانتخابات (مقاربة سياسية) وتطور حجم المساعدات (مقاربة تاريخية) بالإضافة إلى تطور نشاط الجمعيات. فالدراسة الكمية للحركة الجمعوية وتصنيفاتها المختلفة، بإمكانها تقديم مؤشرات هامة عن تطورها منذ بداية التحول الديمقراطي في الجزائر، إلا أن هذه الدراسة تبقى ناقصة إذا لم ترافقها دراسة تهتم بالتطور الكيفي والمؤسسي الذي وصلت إليه مؤسسات المجتمع المدني، وهو الذي يسمح لها بالنشاط والفاعلية.

إن عزوف الشعب الجزائري عن الانتخابات التشريعية يتزايد كل خمس سنوات، وهو الأمر الذي تخشاه وزارة الداخلية التي عجزت عن إقناع المواطنين بأداء حقهم بعد فقدانهم الثقة نهائيا في ممثليهم الذين لم يتمكنوا من إعطائهم أي إضافة تخلصهم من معاناتهم، كما أنهم عجزوا عن إقحام أنفسهم كطرف مجد في الاحتجاجات وتسوية الأسباب التي اندلعت من أجلها. والجدول التالي يوضح نسبة المشاركة في الانتخابات.

الجدول رقم (IV-8) نسبة المشاركة في الانتخابات للفترة 1999-2014

الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات
الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات	الانتخابات
المحلية	الرئاسية	المحلية	التشريعية	الرئاسية	المحلية	التشريعية	الرئاسية	المحلية
2014	2009	2007	2007	2004	2002	2002	1999	
44.38%	63%	44.9%	36.6%	54%	60%	51%	48%	نسبة المشاركة الانتخابية

المصدر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الموقع الإلكتروني <http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frमितم.aspx?html=3&s=24&lng=ar> تمت الزيارة في 27 نوفمبر 2014 على الساعة 20.00.

يلاحظ من خلال الجدول أن نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية لسنة 2000 والمقدرة بنسبة 60% والتي تعتبر جيدة مقارنة بالسنوات الأخرى، راجع هذا لتعددية الحزبية وتحسن الأوضاع الأمنية في الجزائر، أما سبب انخفاض نسبة المشاركة في المحليات التي تليها فيرجعها المحللون إلى ضعف ثقة المواطن في القوائم الانتخابية وفي البرامج التنموية الغير مجسدة.

وفي هذا السياق اتخذت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إجراءات احترازية خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2012، وتبنت سلسلة تدابير مستعجلة تحسبا لتكرار سيناريو المقاطعة الانتخابية الذي لا

يزال يمثل هاجسا يلاحقها بالنظر إلى سيطرة مظاهر التنمر بالشارع الجزائري والذي ينظر إلى ممثليه السابقين في البرلمان بأنهم مدانون ويحملهم مسؤولية الأوضاع التي يعيشها بسبب تجاهل مشاكلهم. سارعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى مراسلة أعوانها تطالبهم بالتقرب من المواطنين خاصة في المناطق التي ينتظر أن تشهد انخفاضا في نسب المشاركة الانتخابية خلال التشريعات المقبلة. وأصدرت تعليمة إلى المصالح المحلية تحثها على إقناع المواطنين بالتوجه إلى صناديق الاقتراع لاختيار ممثليهم في البرلمان. كما اعتمدت الداخلية على مراسلة المواطنين عن طريق البريد، وهو الإجراء الذي أثار استياءهم واعتبروه نوعا من الضغط أكثر منه تحسيس بضرورة اختيار من يحمل انشغالاتهم بغية إيجاد الحلول لها.

أما الاستدلال عن زيادة دور وتأثير الفواعل الخارجية في نمو مساهمة المجتمع المدني في التنمية المحلية فيمكن التعبير عنها من خلال المساعدات المالية الخارجية من قبل المؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية عبر العالم لتنظيمات المجتمع المدني بالجزائر والتي يبرزها الجدول التالي:

جدول رقم (VI-9) حجم المساعدات الخارجية لمنظمات المجتمع المدني في الجزائر

الوحدة: دولار أمريكي

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
حجم المساعدة	68 ألف	74 ألف	79 ألف	77 ألف	80 ألف	80 ألف	81 ألف	81 ألف	80 ألف

المصدر: مركز التميز للمنظمات غير الحكومية، المجتمع المدني في الجزائر، نسخة الكترونية، أبحاث ودراسات، عدد 6487 على الموقع www.ngoce.org تمت الزيارة بتاريخ 05 ديسمبر 2010

وقد أصبح متاحا لمنظمات المجتمع المدني العمل على كافة المستويات الانسانية والاجتماعية والاقتصادية، وتدخل كشريك هام في عمليات البناء والتطوير، ومنها أنها أصبحت تعمل في مختلف الأنشطة الحيوية مثل:¹

- ✓ العمل التطوعي الهادف لتنظيف البيئة والمحيط وحملات التشجير حيث أحصت الجزائر نسبة مساهمة مقدرة بـ 60% من قبل تنظيمات المجتمع المدني.
- ✓ تدعيم الخدمات الصحية وخاصة في المناطق الريفية وذلك من خلال تنبيه السلطة بالنواقص والعجز المسجل في هذه المناطق والعمل في مشاريع الرعاية الصحية الأولية والصحة الإنجابية من خلال التوعية.
- ✓ العمل في مجال التدريب والتأهيل ومحو الأمية والمساهمة في مجال المشاريع الإنتاجية الصغيرة وفي الجزائر أكثر من 3000 جمعية تعنى بمحو الأمية وتأهيل الأفراد وتدريبهم.

1 بوسنة محمد، "اسهامات الحركة الجمعوية في الجزائر"، مجلة المستقبل العربي، العدد 380، سبتمبر، 2008، ص: 14

- ✓ النشاط في مجال حقوق الإنسان والدفاع عن الحريات. العمل في مجال مكافحة الفقر عن طريق أعمال المنظمات الخيرية الدينية بواسطة الزكاة والصدقات.
 - ✓ في مجال التنمية والاهتمام بالطفولة والشباب حيث تتوفر الجزائر عن أكثر من 1200 جمعية رياضية وتنقيفية.
 - ✓ في مجال الخدمات العمومية وتقوية البنية الأساسية للمجتمع.
 - ✓ العناية بشؤون المرأة وإدماجها كفاعل اقتصادي مهم يفيد المجتمع من خلال الجمعيات الانتاجية والتدريبية التأهيلية.
- ويمكن الخروج بنتيجة أن عمل منظمات المجتمع المدني في الجزائر يشهد ازدهارا وتطورا في العشرية الأخيرة وذلك راجع بالأساس لتحسن المستوى الأمني إضافة إلى ارتفاع المستوى التعليمي والمعيشي، فلقد أحصت وزارة التضامن الوطني ما يزيد عن 40 ألف عمل جماهير تطوعي سنويا، هذا فضلا عن الأعمال العفوية الغير مسجلة.

ثالثا: آليات تفعيل دور المجتمع المدني في الجزائر

على الرغم من الصعوبات التي تواجهها مؤسسات المجتمع المدني في العالم العربي عامة وفي الجزائر على وجه الخصوص، يمكن تفعيل دور هذه المنظمات من أجل القيام بالدور المنتظر منها ألا وهو تحقيق التنمية، وذلك من خلال الخطوات التالية:¹

1- ضرورة تنظيم العلاقة بين المجتمع المدني والدولة بما يضمن على الأقل استقلالية نسبية، هذا على الرغم من الافتراض الذي يرى أن المجتمع المدني العربي سيظل خاضعا لتوجيهات الدولة العربية لمدة عقدين قادمين، وعليه فإن الحد والتخفيف من سيطرة الدولة وتغلغلها داخل كيانات المجتمع المدني، ومحاولة احتوائها لمجاله، يعد من مستلزمات التعامل مع الحقبة القادمة التي ستشهد لا محالة تنامي قوى وفاعلين اجتماعيين جدد. لهذا على الدولة التزام الحياد النسبي إزاء قوى المجتمع المدني وتنظيماته المختلفة، والعمل على إشراكها في اتخاذ القرارات بدل العمل الاستشاري الشكلي، والتخفيف من الإجراءات البيروقراطية في التعامل معها، وتركيز مراقبتها عليها في حدود ما يسمح به القانون، ويضمن السير الحسن للنظام العام.

2- ضرورة تدعيم المسار الديمقراطي وتأكيد، فالديمقراطية هي الأساس الصحيح لبناء المجتمع المدني، حيث تمثل الإطار المناسب لحقوق الأفراد والمواطنين، كحق اختيار الحكام، حرية التعبير وحق الاجتماع.

1- بوجيت مليكة، مرجع سابق، ص ص: 152-153.

- 3- التأكيد على تربية وتنشئة الفرد على السلوك الديمقراطي والعمل الجموعي، وهذا قد يتوقف على دور الأسرة والمدرسة في تنمية قيم الاحترام والنقد والحوار السلمي بدل العنف، ومنح الطفل فرصة المشاركة برأيه واقتراحاته حتى في ابسط الأمور.
- 4- زيادة فاعلية المجتمع المدني من خلال تدعيم مؤسساته بقوى اجتماعية وفاعلين اجتماعيين نشيطين، يكون للمثقف بينهم دور كبير في تنشيط العمل الجموعي، والتوعية بأهمية القيم الديمقراطية بالنسبة للأفراد والجماعات.
- 5- تكثيف عمل الجمعيات والتنظيمات من أجل تحقيق استقلاليتها، هذا من خلال تشجيع هذه التنظيمات على إتباع أسلوب التمويل الذاتي بواسطة مشاريع إنتاجية دائمة تؤمن لها دخلا ثابتا.
- 6- تدعيم وجود قطاع خاص قادر على خلق ديناميكية اقتصادية واجتماعية تعمل على تنمية وبلورة قوى اجتماعية لتشكيل عناصر المجتمع المدني من جهة، والعمل على تحقيق الدعم المالي للتنظيمات والجمعيات المدنية من خلال التبرعات والإعانات المادية التي يقدمها لها من جهة ثانية.
- 7- إن التخفيف من المشاكل الاجتماعية اليومية كمشكلة البطالة والسكن (لأن هذه المشاكل تأتي في مقدمة اهتمام الفرد بدل الانخراط في الجمعيات)، يسهم بشكل كبير في رفع درجة مشاركة الفرد والانخراط في التنظيمات الاجتماعية، وهذا الدور لا يمكن أن تضطلع به الدولة فقط بل مؤسسات المجتمع المدني كذلك.
- 8- تحسيس الفرد بأهمية العمل الجموعي والاندماج فيه لتحقيق الحاجيات التي تعجز الدولة عن تلبيتها له، وهذا الدور تجند له وسائل الإعلام والاتصال، من خلال اختيار البرامج التي تثير الاهتمام بالمشاركة الاجتماعية الواسعة، كما يأتي التعريف بأهمية العمل الجموعي ونشاط الجمعيات، من خلال البرامج التي تقدمها هذه الجمعيات وأهدافها وعملها بجدية، بعيدا عن المساومات السياسية والشخصية.

خلاصة الفصل

إن ممارسة الأدوار والمهام المسندة للبلدية بشقيها: الخدماتي والإنمائي يتطلب وجود جهاز إداري ذو كفاءة وخبرة، يعتمد على تقنيات وأساليب حديثة في الاتصال وتقديم الخدمات، وقادر على التخطيط والاستشراف، هذا إضافة إلى ضرورة تمتع المجلس المنتخب بالسلطات والصلاحيات التي تمكنه من التواصل المباشر مع المواطنين، وربط علاقات متينة مع تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والتعاون مع البلديات المجاورة لتنفيذ المشاريع وتجاوز العجز المالي وتنمية الاستثمارات المحلية. وإذا كان قانون البلدية قد اعترف للبلدية بممارسة اختصاصات ذات طابع اقتصادي وهو ما أعلنت عنه مواد كثيرة، إلا أن السياسة الاقتصادية للدولة والتوجه الاقتصادي الجديد أدى إلى تضاعف هذا الدور.

ومن المؤكد أن عدم إقدام البلديات على استغلال المرافق العمومية الاقتصادية بواسطة مؤسسة محلية مستقلة سيؤدي بها حتما إلى اعتماد أسلوب الامتياز بهدف المحافظة على دورها الاقتصادي من جهة وتلبية الحاجة العامة من جهة أخرى وتفعيل قواعد قانون البلدية وهو ما يجعلنا أمام حقيقة لا يمكن إنكارها أن رهان المستقبل سيجعل من عقد الامتياز أحد أهم أدوات وآليات مشاركة القطاع الخاص مع الإدارة المحلية في الاضطلاع بأعباء التنمية الشاملة.

وعلى الرغم من المؤشرات الإيجابية المسجلة في تطور نشاط المجتمع المدني في الجزائر، والتي يمكن أن تجعله في المرتبة الأولى عربيا من حيث النشاط والاستقلالية والنمو، فإن منظمات المجتمع المدني مازالت تعاني من عراقيل تحول دون قيامها بالدور المنوط بها، وهو تحقيق التنمية الإنسانية، ومن بين هذه العراقيل، البيروقراطية الإدارية، ومشكلة التمويل، ونقص عدد أفرادها نتيجة عزوف أفراد المجتمع عن الانخراط في النشاط الجمعي، بسبب انشغالهم بمشاكل الحياة اليومية كمشكلة البطالة والسكن، وهذا ما جعلها عرضة لهيمنة وتبعية بعض الأحزاب السياسية والسلطة السياسية التي تستخدمها في سبيل تحقيق أهدافها.

الفصل الخامس

للتفادام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

تمهيد

تعتبر البلديات النواة الرئيسية للتنمية المحلية باعتبارها قريبة من المواطن، وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون الأشخاص وتحسين وضعيتهم الاجتماعية، الاقتصادية والصحية. وقد خولت الدولة الجزائرية سلطات إلي البلديات بإتباع نظام اللامركزية من أجل التخفيف من حدة المشاكل والتقليل منها. إن الاهتمام بتنمية البلديات ويعتبر من الضروريات من أجل رفع المستوى المعيشي للسكان في الجزائر، فتسخير الميزانية الخاصة بالبلدية من أجل تقديم خدمات متميزة مثل ترميم وتعديل الطرقات، أنابيب المياه الصالحة للشرب، أنابيب صرف المياه القذرة وكذا القضاء على البيوت القصديرية... سيؤدي حتما إلى تحسين مستوى المعيشي، وتحقيق تنمية محلية.

وتعد الدراسة الميدانية بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة من أهم مراحل هذا البحث، نظرا لما تتطلبه من جمع المعلومات عن المجتمع المدروس، ومراجعة هذه البيانات مراجعة دقيقة أثناء القيام بالعمل الميداني. وذلك بغرض الإجابة على التساؤل المطروح:

كيف يمكن استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة؟

وكان الهدف من هذه الدراسة هو إثراء البحث بمختلف المعطيات والمعلومات المستمدة من الواقع، معتمدين في ذلك على استبيانين، كما تم استخدام في تحليل نتائجهم وتفسيرها على بعض الوسائل الإحصائية وربطها بالدراسات السابقة.

1.V الإجراءات المنهجية للدراسة

سيطرق هذا الجزء لتوضيح أهم الخطوات والإجراءات المنهجية المتخذة من أجل دراسة هذا الموضوع، وذلك بدءاً بمنهج الدراسة، ثم إبراز أهم الأدوات المتبعة في جمع البيانات ثم ذكر الكيفية التي تم وفقها عرض وأسلوب تحليلها، وأخيراً تحديد عينة الدراسة وتوضيح أهم بياناتها الشخصية .

.V 1-1 منهجية الدراسة الميدانية

سنحاول في هذه النقطة التطرق إلى المنهجية المتبعة في الدراسة، عينة الدراسة وخصائصها.

أولاً: المنهج المستخدم

إن اختيار منهج دراسة معين يخضع لطبيعة الموضوع المدروس وكذلك الغاية منه ويعرف المنهج على أنه: "الطريقة التي يتبعها الباحث في دراسته لاكتشاف الحقيقة وللإجابة على الأسئلة والاستفسارات التي يثيرها موضوع البحث".¹

وبالتالي تم الاعتمادنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعرف على أنه: "مجموعة من الإجراءات البحثية التي تتكامل لوصف الظاهرة اعتماداً على جمع الحقائق والبيانات وتصنيفها ومعالجتها وتحليلها تحليلًا كافيًا ودقيقًا لاستخلاص دلالاتها والوصول إلى نتائج وتعميمها عن الظاهرة أو موضوع محل الدراسة".²

وقد اعتمد على هذا المنهج لوصف واقع الخدمات العمومية المقدمة من قبل الإدارة المحلية في الجزائر، وتحليل المعلومات المتحصل عليها من أجل معرفة كيف يمكن استخدام الشراكة من أجل الوصول إلى أداء متميز للخدمات العمومية المحلية، والتعرف على أكثر أنماط الشراكة قبولا.

ثانياً: أدوات جمع البيانات

يتطلب أي بحث الاستعانة بمجموعة من الأدوات لجمع البيانات وكذا الوسائل الإحصائية، حيث تعني كلمة أداة الوسيلة التي تستخدم لجمع بيانات البحث، وعلى الباحث أن يحدد الأداة التي تمكنه من جمع البيانات اللازمة لاختبار فروضه.

1- المصادر الأولية للبيانات: وتمثل البيانات أو المعلومات التي يتوجب على الباحث الحصول عليها من مصادرها، ألا وهي المفردات التي تخصها الدراسة أو موضوع البحث، وتم الحصول على هذه المعلومات كالتالي:

أ- الزيارات الميدانية والمقابلات:

1 دلال القاضي، محمود البياتي، منهجية وأساليب البحث العلمي وتحليل البيانات باستخدام البرنامج الإحصائي spss، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص:64.

2 بشير صالح الرشدي، مناهج البحث التربوي - رؤية تطبيقية مبسطة، دار الكتاب الحديث، الكويت، 2000، ص:59.

- القيام بزيارات ميدانية إلى عينة مختارة من بلديات ولاية بسكرة والتي شملت إما مراكز الربحية للمرافق العامة أو الأنشطة التجارية الأخرى، أي التي تتخبط في شكل واحد أو أكثر من أشكال الشراكة مع القطاع الخاص أو القطاعات الأخرى ذات الصلة .
- إجراء مقابلات مع مسؤولين في المصالح المختلفة في عينة البلديات المختارة، للتعرف على أشكال الشراكة الموجودة على أرض الواقع.

ب-الاستبيان:

1- تطوير استبيان أول للحصول على تصورات بعض المواطنين في كل بلدية تم اختيارها في عينة البحث تتعلق بجودة الخدمات المقدمة وأنماط الشراكة. يتكون هذا الاستبيان من ثلاثة أجزاء:

- الجزء الأول يحتوي على بيانات حول المتغيرات الشخصية للعينة.
- الجزء الثاني: يحتوي على عبارات الاستبيان، وهو مقسم إلى محورين:
 - ✓ المحور الأول: يحتوي على العبارات التي تدل على رضى المواطنين عن الخدمات العمومية والمرافق البلدية. وهو يكون من خمس عبارات
 - ✓ المحور الثاني: يحتوي على العبارات التي تدل على قبول المواطنين للشراكة، وهو يتكون من ثمانية عبارات.

- الجزء الثالث: يحتوي على عبارة، الغرض منها ترتيب أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى المواطنين.

2- تم تطوير استبيان ثان للتعرف على آراء عينة من الأطراف ذات العلاقة بشأن النماذج المحتملة أو المقترحة لأنماط وإجراءات الشراكة في النشاطات التجارية والمرافق المملوكة للبلديات وأساليب وإجراءات تطبيق الشراكة. يتكون هذا الاستبيان من جزأين:

- الجزء الأول: يحتوي على عبارات الاستبيان، وهو مقسم إلى محورين:
 - ✓ المحور الأول: يحتوي على العبارات التي تدل على قبول الشراكة من طرف مسؤولي البلدية والأطراف الأخرى ذات العلاقة، يحتوي هذا المحور على 12 عبارة.
 - ✓ المحور الثاني: يحتوي على العبارات التي تدل على فوائد الشراكة من وجهة نظر مسؤولي البلدية والأطراف الأخرى ذات العلاقة. ويتكون من ثمانية عبارات.

- الجزء الثالث: يحتوي على عبارة، الغرض منها ترتيب أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلدية والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

وقد قامت الباحثة بصياغة الاستبيانات النهائية الموجهة للمواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة على شكل (Likert scale) مكونة من أسئلة يجيب المبحوث على كل سؤال منها عن طريق اختيار العبارة الأكثر اتفاقا مع وجهة نظره من بين العبارات الخمس المقترحة (1 غير موافق بشدة، 2 غير موافق، 3 محايد، 4 موافق، 5 موافق بشدة) أو عن طريق ترتيبها حسب الأولوية و/أو الأفضلية وذلك

للحصول على تصورات جميع الفئات التي تستهدفها الدراسة، ولإدراك درجة رضا المواطنين عن الخدمات والمرافق البلدية.

2- المصادر الثانوية للبيانات: تعني المصادر الثانوية للبيانات المعلومات الموجودة فعلا والتي تم جمعها من قبل الآخرين وربما قد تم جمعها لغرض معين كان هو قائما وقت جمع البيانات، ولذلك فإن أهم نقطة يجب على الباحث الاهتمام بها هو تحويل هذه البيانات من شكلها الأصلي إلى الشكل الذي يريده والذي يتناسب مع غرض استخدام تلك البيانات، ولذلك تم مراجعة العديد من الكتب والدوريات والمنشورات الورقية والالكترونية والمقالات والتقارير المتعلقة بموضوع الدراسة.

ثالثا: كيفية تحليل النتائج

لتحليل إجابات أفراد العينة تم استخدام الوسائل الإحصائية التالية:

- 1- **النسب المئوية:** تم استخدام النسب المئوية لمعرفة نسبة الأفراد الذين اختاروا كل بديل من بدائل الأجوبة عن أسئلة الاستبيان.
- 2- **معامل الثبات ألفا كرونباخ:** ويستخدم لإجراء اختبار الثبات لعبارات الاستبيان، ومعامل الثبات يأخذ بين الصفر والواحد الصحيح، فإذا لم يكن هناك ثبات في البيانات فإن قيمة المعامل تكون مساوية للصفر، وعلى العكس إذا كان هناك ثبات تام في البيانات فإن قيمة المعامل تساوي الواحد الصحيح، وكما هو معروف في العلوم الاجتماعية فإن معامل الثبات يكون مقبولا ابتداء من 0.6، والثبات يعرف بأن هناك اتساق في النتائج عند تطبيق الأداة عدة مرات.
- 3- **التوزيعات التكرارية:** تهدف إلى التعرف على تكرار الإجابات عند أفراد العينة، أي تقديم وصف شامل للبيانات المتحصل عنها.
- 4- **المتوسط الحسابي:** وذلك لمعرفة اتجاه آراء المستجوبين حول كل عبارة من عبارات الاستبيان.
- 5- **الانحراف المعياري:** وتم استخدامه للتعرف على مدى انحراف إجابات أفراد العينة لكل عبارة عن متوسطها الحسابي، ويلاحظ أن الانحراف المعياري يوضح التشتت في إجابات أفراد العينة.
- 6- **اختبار T للعينة الواحدة:** حيث يتم مقارنة المتوسط الحسابي للعينة المدروسة بمتوسط حسابي آخر يسمى المتوسط الحسابي للمجتمع (أو يسمى المتوسط الحسابي النظري).
- 7- **اختبار T للعينات المستقلة:** إن مصطلح مستقلة يعني أن العينتين (A-B) قد تم اختيار كل واحدة منهما من مجتمع الدراسة بصورة مستقلة تماما عن الأخرى. واستخدمنا هذا الاختبار لمعرفة ما إذا كانت هناك فروق ذات دلالة احصائية في تصورات الباحثين حول موضوع الدراسة تعزى لمتغير الجنس.
- 8- **اختبار التباين الأحادي (one way anova)** وذلك لمعرفة الفروقات بين المتغيرات الشخصية والوظيفية في المتغيرات التابعة والمستقلة.

V.1-2 عينة ومجالات الدراسة

أولاً: عينة الدراسة

أ- العينة الأولى: تم توزيع الاستبيان الأول على عينة من المواطنين وكان عددهم 300 مواطن، تم اختيارهم بطريقة عشوائية، وتم اعتماد طريقة المقابلة الشخصية في ملء هذه الاستبيانات، حيث استردت جميع الاستبيانات، وبعد فحصها استبعد منها 09 لعدم توفر شروط الإجابة الصحيحة.

ب- العينة الثانية: يتألف قطاع الإدارة المحلية ببسكرة من 33 بلدية، لكن ينحصر هذا البحث على عينة مكونة من خمسة بلديات التي يوجد لديها بعض المشروعات التجارية أو المرافق العامة التي تدار بالشراكة مع القطاع الخاص. وإلى جانب ذلك تم استطلاع آراء 120 مبحوثاً يمثلون الأطراف ذات العلاقة (البلديات، القطاع الخاص، الجمعيات)، تم اعتماد طريقة العينة العشوائية، وقد تم توزيع الاستبيان عليهم عبر زيارات ميدانية استرد منها (100)

ثانياً: مجالات الدراسة

تمت الدراسة الميدانية ضمن ثلاث مجالات رئيسية: المجال المكاني، المجال الزماني، المجال البشري.

أ- المجال المكاني: أجريت الدراسة في 05 بلديات، وهي بلدية بسكرة، بلدية طولقة، بلدية سيدي عقبة، بلدية أوماش وبلدية عين الناقة. وكان توزيع الاستبيانات كما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (1-v) طريقة توزيع الاستبيان الثاني حسب البلديات

البلدية	التكرار	النسبة
بسكرة	38	38%
طولقة	23	23%
سيدي عقبة	29	29%
عين الناقة	8	8%
أوماش	2	2%
المجموع	100	100%

المصدر: من إعداد الباحثة

ب- المجال الزماني: يتمثل المجال الزماني في الفترة الممتدة من تاريخ مباشرة العمل الميداني إلى غاية استكمال جمع البيانات وتفسيرها، ومن ثم الخروج بنتائج وإجابات عن التساؤلات المطروحة لتؤكد أو تنفي فرضيات البحث.

وعموماً فقد استغرقت هذه الفترة قرابة الأربعة أشهر، انقسمت إلى ثلاثة أطوار أساسية:

الطور الأول: انطلق هذا الطور في 2013/12/01 ودامت مدة شهر، تم خلالها زيارة العديد من البلديات، وبعد إجراء مقابلات مع المسؤولين اختيرت خمس بلديات لإجراء الدراسة الميدانية فيها، وقسم هذا الطور

إلى مرحلتين:

◀ المرحلة الأولى: انطلقت في 2013/12/01 إلى غاية 2013/12/15 وتمت زيارة كل من بلدية بسكرة وبلدية طولقة، وذلك للتعرف عن كثب على نشاطهما، ومعرفة مهام مختلف مديرياتها ومصالحها، خاصة مصلحة تسيير أملاك البلدية، وإجراء مقابلات مع المسؤول، طرحت فيها أسئلة حول أساليب تسيير أملاك البلدية، وحول موضوع الشراكة مع القطاع الخاص في مجال الخدمات العمومية، والتعرف على أنماط الشراكة الموجودة في هذه البلديات، تخلل هذه المرحلة توزيع الاستبيان الأول بغرض التعرف على رأي الأطراف ذات العلاقة (البلدية، القطاع الخاص، الجمعيات) في موضوع الشراكة.

◀ المرحلة الثانية: انطلقت في 2013/12/16 إلى غاية 2013/12/30 وتمت زيارة كل من البلديات المتبقية، وذلك للتعرف أكثر حول موضوع الشراكة مع القطاع الخاص في مجال الخدمات العمومية. والتعرف على أنماط الشراكة الموجودة في هذه البلديات. تخلل هذه المرحلة توزيع الاستبيان الأولى بغرض التعرف على رأي الأطراف ذات العلاقة (البلدية، القطاع الخاص، الجمعيات) في موضوع الشراكة.

الطور الثاني: انطلق في 2014/01/01 حيث دامت قرابة الشهر والنصف، تم خلالها إعداد الاستبيان الموجهة إل المواطنين، وقد استغرق ذلك أسبوعين لصياغتها وإدخال التعديلات اللازمة عليها. ثم جرى اختيار عينة من مواطنين موزعين على البلديات الخمس، مكونة من 300 مواطنا، بعدها الانطلاق في جمع البيانات من خلال ملء الاستبيانات، ونظرا لكبر حجم العينة وعدم تفهم بعض المواطنين وتوزعها في العديد من البلديات، إلى جانب إشراف الباحثة بنفسها (مع الاستعانة ببعض الزملاء) على ملء هذه الاستبيانات، فقد استغرقت هذه المرحلة شهرا تقريبا.

الطور الثالث: بدأ في هذا الطور عمليات تحليل البيانات المستقاة وتفسيرها للخروج بنتائج تؤكد أو تنفي فروض الدراسة، وذلك انطلاقا من 2014/02/15. وقد تخللت هذا الطور بعض الزيارات الخاطفة للإدارات المحلية بغرض الاستفسار عن بعض المسائل أو استيضاح ما يطرأ من غموض لتفسير البيانات تفسيرا مقبولا، وقد استغرق هذا الطور قرابة الشهر والنصف.

ج- المجال البشري: كما سبق الذكر، أن الدراسة أجريت بخمس بلديات التي تضم عددا من السكان يقدر بـ:

الجدول رقم (2-7) إجمالي عدد سكان البلديات المختارة

البلدية	عدد السكان
بلدية بسكرة	233890
بلدية طولقة	64984
بلدية سيدي عقبة	38995
بلدية أوماش	12191
بلدية عين الناقة	13284

المصدر: الإحصاء الوطني للسكان، مركز أرشيف ولاية بسكرة

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

وقد تم اختيار عينة من المواطنين وقدرت بـ: 300 مواطن، ونظرا لكبر حجم المجتمع تم اختيار العينة بطريقة عشوائية.

أما بالنسبة للعينة الثانية وهي مؤسسات قطاع الإدارة المحلية فقد تم اختيار عينة عشوائية مكونة من 120 مبحوث، موزعين كالتالي:

المجموعة الأولى: وتشمل إدارات في كل من البلديات الخمس وتسمى "مجموعة الإدارات المحلية".
المجموعة الثانية: وتشمل مدراء شركات القطاع الخاص المشاركة في بعض المشاريع التجارية للبلدية.
المجموعة الثالثة: وتشمل مسؤولي الجمعيات.

الجدول رقم (3-7) طريقة توزيع الاستبيان حسب نوع المسؤول

النسبة	التكرار	نوع المسؤول
57%	57	مسؤول في البلدية
23%	23	مسؤول في القطاع الخاص
20%	20	مسؤول في الجمعية
100%	100	المجموع

المصدر: من إعداد الباحثة

3-1.V تحليل نتائج الدراسة

أولاً: صدق أداة البحث

يقصد بصدق الأداة قدرة الاستبيان على قياس المتغيرات التي صممت لقياسها، وللتحقق من صدق الاستبيان المستخدم في البحث يعتمد على:

1- **الصدق الظاهري:** للتحقق من صدق محتوى أداة البحث والتأكد من أنها تخدم أغراض البحث تم عرض الاستبيانين على مجموعة من المحكمين من الأكاديميين المختصين في مجال علوم التسيير الذين يعملون في جامعة بسكرة، وكذا تم عرضهما على إدارات ببعض الإدارات المحلية وذلك لقرّبهم من موضوع الدراسة، وطلب إليهم دراسة الأداة وإبداء رأيهم فيها من حيث مناسبة العبارة للمحتوى، ومدى كفاية أداة البحث من حيث عدد العبارات في كل استبيان وشموليتها وتنوع محتواها وتقويم مستوى الصياغة اللغوية أو أية ملاحظات أخرى يرونها مناسبة فيما يتعلق بالتعديل أو التغيير أو الحذف وفق ما يراه المحكم لازماً.

وقد تمت دراسة ملاحظات المحكمين واقتراحاتهم وتم إجراء التعديلات في ضوء توصيات وآراء هيئة التحكيم ليصبح الاستبيان أكثر فهما وتحقيقاً لأهداف البحث.

2- صدق المحك

2-أ الاستبيان الأول: تم حساب معامل صدق المحك من خلال الجذر التربيعي لمعامل الثبات ألفا

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

كرونباخ، وذلك كما هو موضح في الجدول (4-v) إذ نجد أن معامل الصدق الكلي لأداة البحث بلغ (0.812) وهو معامل جيد ومناسب لأغراض البحث، كما نلاحظ أيضا أن جميع معاملات الصدق لمحاور البحث وأبعادها كبيرة جدا ومناسبة لأهداف البحث أيضا.

2-ب الاستبيان الثاني: تم حساب معامل صدق المحك من خلال الجذر التربيعي لمعامل الثبات ألفا كرونباخ، وذلك كما هو موضح في الجدول (5-v) إذ نجد أن معامل الصدق الكلي لأداة البحث بلغ (0.873) وهو معامل جيد ومناسب لأغراض البحث، كما نلاحظ أيضا أن جميع معاملات الصدق لمحاور البحث وأبعادها كبيرة جدا ومناسبة لأهداف البحث.

ثانيا: ثبات الأداة

ويقصد بها مدى الحصول على نفس النتائج أو نتائج متقاربة لو كرر البحث في ظروف مشابهة باستخدام الأداة نفسها. وفي هذا العمل تم قياس أداة البحث باستخدام معامل الارتباط ألفا كرونباخ، والذي يكون مقبولا عند مستوى 0.6 فأكثر. وكانت النتائج كالتالي:

أ- الاستبيان الأول: توضح معاملات الثبات والصدق للاستبيان الأول من خلال الجدول التالي

الجدول رقم(4-v) معاملات ثبات وصدق الاستبيان الأول

المحور	عدد العبارات	معامل الثبات ألفا كرونباخ	معامل الصدق
رضى المواطنين عن جودة خدمات البلدية	5	0.775	0.880
قبول المواطنين للشراكة	8	0.639	0.799
الاستبيان ككل	13	0.659	0.812

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال هذا الجدول يلاحظ أن معامل الثبات الكلي لأداة البحث بلغ (0.659) وهو معامل ثبات مقبول ومناسب لأغراض البحث، كما تعتبر جميع معاملات الثبات لمحاور البحث وأبعادها مقبولة ومناسبة لأغراض البحث. وبهذا نكون قد تأكدنا أن الاستبيان الأول يجعلنا على ثقة مقبولة بصحته وصلاحيته لتحليل نتائج الدراسة.

ب- الاستبيان الثاني: نوضح معاملات الثبات والصدق للاستبيان الأول من خلال هذا الجدول

الجدول رقم(5-v) معاملات ثبات وصدق الاستبيان الثاني

المحور	عدد العبارات	معامل الثبات ألفا كرونباخ	معامل الصدق
رأي الأطراف ذات العلاقة في مفاهيم للشراكة	12	0.619	0.787
رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة	08	0.640	0.800
الاستبيان ككل	20	0.763	0.873

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

من خلال هذا الجدول يلاحظ أن معامل الثبات الكلي لأداة البحث بلغ (0.763) وهو معامل ثبات مقبول ومناسب لأغراض البحث، كما تعتبر جميع معاملات الثبات لمحاور البحث وأبعادها مقبولة ومناسبة لأغراض البحث. وبهذا نكون قد تأكدنا أن الاستبيان الثاني يجعلنا على ثقة مقبولة بصحته وصلاحيته لتحليل نتائج الدراسة.

ثالثا: خصائص مبحوثي الدراسة

فيما يلي سوف يتم التطرق إلى دراسة خصائص مبحوثي العينة الأولى للدراسة والمتمثلة في المواطنين وذلك حسب المتغيرات الشخصية.

الجدول رقم (v-6) خصائص مبحوثي الدراسة

المتغير	فئات المتغير	التكرار	النسبة المئوية
الجنس	ذكر	214	%73.5
	أنثى	77	%26.5
	المجموع	291	%100
السن	28-18	76	%26.1
	38-28	103	%35.4
	48-38	80	%27.5
	أكثر من 48	32	%11.00
	المجموع	291	%100
المستوى التعليمي	ابتدائي	6	%2.1
	متوسط	26	%8.9
	ثانوي	94	%32.3
	جامعي	165	%56.7
	المجموع	291	%100
الوظيفة	موظف لدى القطاع العام	182	%62.5
	موظف لدى القطاع الخاص	2	%0.7
	أعمال حرة	69	%23.7
	بطال	38	%13.1
	المجموع	291	%100
البلدية	بسكرة	134	%46.0
	طولقة	64	%22.0
	سيدي عقبة	46	%15.8
	أوماش	28	%9.6
	عين الناقة	19	%6.5
	المجموع	291	%100

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

✚ الجنس: من خلال الجدول يتضح أن الفئة الغالبة هي الذكور بنسبة 73.50% أما النسبة الباقية فتمثل الإناث وهي 26.5%.

✚ السن: من خلال هذا الجدول يتضح أن المواطنين الذين تتراوح أعمارهم بين 28-38 سنة احتلت المرتبة الأولى، بينما تليها الفئة التي تراوح أعمارهم بين 38-48 سنة وذلك بنسبة 27.5%، أما الفئة العمرية الثالثة (18-28 سنة) فكانت نسبتها 26.1%. في حين أن نسبة المبحوثين الذين كانت أعمارهم أكثر من 48 سنة بلغت 11%.

✚ المستوى التعليمي: من خلال الجدول رقم (v-4) وجد أن ما نسبته 56.7% من المبحوثين هم من حملة الشهادات الجامعية، مقابل 32.3% هم من أصحاب المستوى الثانوي، في حين أن المبحوثين الذين لديهم مستوى متوسط فأقل كانت نسبتهم 11%.

✚ الوظيفة: كما يتضح من خلال هذا الجدول أن غالبية المبحوثين يعملون في القطاع العام وذلك بنسبة 62.5%، في حين أن الذين يشغلون أعمال حرة كانت نسبتهم 23.7%، بينما البطالين قدرت نسبتهم 13.1%، في حين أن نسبة 0.7% من المبحوثين فهم يعملون في القطاع الخاص.

✚ اسم البلدية: من خلال الجدول السابق يتضح أن معظم المبحوثين الذين تم استجابتهم هم من قاطني بلدية بسكرة وذلك بنسبة 46%، ثم تليها نسبة قاطني بلدية طولقة (22%)، أما المبحوثين الذين يقطنون بلدية سيدي عقبة فكانت نسبتهم 15.8%، في حين أخذت نسبة قاطني بلدية أوماش 9.6%، وفي الأخير نسبة قاطني بلدية عين الناقة كانت 6.5%.

V. 1-4 المعالجة الكمية والكيفية للبيانات

سيعتمد في تحليل النتائج المتحصل عليها ميدانيا على الجداول الإحصائية والتي بدورها سيتم تحليلها وفقا لأسلوبين الكمي والكيفي، الكمي لإعطاء هذه النتائج الصبغة الإحصائية التي تزيد من دقتها وعمليتها، مستخدمين في ذلك الإحصاء الوصفي باستخراج التكرارات والنسب المئوية والانحراف المعياري والمتوسط الحسابي، والكيفي لفهم الظاهرة المدروسة ومعرفة آراء وتوجهات المبحوثين، والجدول التالي يوضح المتوسط الحسابي وفقا لمقياس ليكرت الخماسي:

الجدول رقم (v-7) المتوسطات الحسابية وفقا لدرجات سلم ليكرت الخماسي

الإجابة	درجة السلم	المجالات
غير موافق بشدة	1	1.79-1
غير موافق	2	2.59-1.80
محايد	3	3.39-2.60
موافق	4	4.19-3.40
موافق بشدة	5	5-4.20

المصدر: دلال القاضي، محمود البياتي، مرجع سابق، ص: 109

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

ولاختبار صحة الفرضيات سيتم استخدام اختبار **T للعينة الواحدة**، لذلك فإن المتوسط الافتراضي يكون 3 وتم إيجاد المتوسط للخيارات السابقة $5/(1+2+3+4+5)$.

لذلك إذا كان متوسط الفقرة 3 فما فوق فذلك يعني بأن أفراد عينة الدراسة تميل إلى قبول الفقرة أو فقرات الفرضية وكلما زاد المتوسط زادت درجة القبول من أفراد العينة، أما إذا كان متوسط الفقرة أو متوسط المتغير أقل من المتوسط الافتراضي 3 فذلك يعني بأن أفراد عينة الدراسة لا تميل إلى قبول الفقرة أو المتغير بشكل عام وكلما قل المتوسط عن الرقم 3 كلما زادت درجة عدم القبول من قبل أفراد عينة الدراسة.

أولاً: عرض وتحليل نتائج الاستبيان الأول

1-المحور الأول: رضى المواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية

وللتعرف على درجة رضى المواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلديات محل الدراسة، تم طرح خمس أسئلة، تدرج متوسطاتها الحسابية وانحرافات المعيارية في الجدول التالي:

الجدول رقم (v-8) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات رضى المواطنين عن جودة الخدمات العمومية

رقم العبارة	العبارة	درجات الموافقة					المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الأهمية النسبية	الاتجاه العام	
		موافق جدا	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة					
1	أنا راض عن جودة خدمات النظافة(رمي القمامة)	العدد	69	115	14	68	25	2.54	1.308	2	غير موافق
		%	23	39.5	4.8	23.4	8.6				
2	أنا راض عن خدمات الإنارة العمومية من حيث جودتها وتواجدها في كل الشوارع	العدد	41	138	8	80	24	2.86	1.244	1	محايد
		%	14.1	47.4	2.7	27.5	8.2				
3	أنا راض عن الحدائق العمومية	العدد	101	91	26	49	24	2.33	1.324	5	غير موافق
		%	34.7	31.3	8.9	16.8	8.2				
4	أنا راض على مستوى الخدمات المقدمة من طرف البلدية من حيث قاعات الانتظار-حسن الاستقبال-عدم الانتظار-التكفل بذوي الحاجات الخاصة	العدد	74	125	29	45	18	2.34	1.191	3	غير موافق
		%	25.4	43	10	15.5	6.2				
5	أنا راض عن خدمات أنشطة البلدية الأخرى من حيث جودتها وقلة تكلفتها	العدد	54	138	61	26	12	2.33	1.010	4	غير موافق
		%	18.6	47.4	21	8.9	4.1				
	رضى المواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية						2.44	0.883		غير موافق	

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

من خلال هذا الجدول يلاحظ أن جل إجابات المبحوثين حول المحور الأول جاءت غير موافقين على جودة الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلديات، حيث بلغ المتوسط الحسابي 2.44 بانحراف معياري قدر بـ 0.883 وهي تقع في المجال الثاني (1.80-2.59)، حيث تحتل المرتبة الأولى العبارة عدم رضى المواطنين عن خدمات الإنارة العمومية من حيث جودتها وتواجدها في كل الشوارع، لتأتي في المرتبة الثانية العبارة: جودة خدمات النظافة (رمي القمامة) وذلك بمتوسط حسابي قدر بـ (1.80-2.59)، ثم يليها العبارة الرابعة راض عن مستوى الخدمات المقدمة من طرف البلدية من حيث قاعات الانتظار- حسن الاستقبال- عدم الانتظار- التكفل بذوي الحاجات الخاصة...، في المرتبتين الأخيرتين تأتي العبارتين الثالثة والخامسة بنفس المتوسط الحسابي 2.33.

2-المحور الثاني: قبول المواطنين للشراكة

وللتعرف على درجة قبول المواطنين للشراكة بين البلدية والأطراف الأخرى ذات العلاقة، تم طرح ثمان أسئلة، تدرج متوسطاتها الحسابية وانحرافات المعيارية في الجدول التالي:

الجدول رقم (9-v) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات قبول المواطنين للشراكة

رقم العبارة	العبارة	درجات الموافقة					المتوسط الحسابي	الأهمية النسبية	الاتجاه العام
		موافق جدا	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة			
6	أفضل بقاء ملكية مشاريع البلدية الربحية وإدارتها في يد البلديات	العدد	39	73	57	90	32	3.01	6
		%	13.4	25.1	19.6	30.9	11		
7	أفضل بقاء ملكية مشاريع البلدية الربحية في يد البلديات على أن تنقل إدارتها وتشغيلها للقطاع الخاص	العدد	24	78	38	114	37	3.21	5
		%	8.2	26.8	13.1	39.2	12.7		
8	نقل ملكية وإدارة مشاريع البلدية والخدمات لقطاع الخاص سيخفض سعرها للمواطن	العدد	33	89	45	92	32	3.00	7
		%	11.3	30.6	15.5	31.6	11		
9	نقل ملكية وإدارة مشاريع البلدية والخدمات لقطاع الخاص سيخفض سعرها للمواطن	العدد	34	48	24	116	69	3.47	4
		%	11.7	16.5	8.2	39.9	23.7		
10	أقبل بفكرة دفع رسوم استخدام طرق خاصة مختصرة تقام من قبل القطاع الخاص في مناطق داخل البلدية أو خارجها	العدد	71	55	32	102	31	2.89	8
		%	24.4	18.9	11	35.1	10.7		

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

موافق	3	1.116	3.74	67	145	28	30	18	العدد	أرغب في اشراك القطاع الخاص في إدارة مشاريع البلدية شريطة عدم احتكار الخدمة	11
				23	49.8	9.6	10.3	6.2	%		
موافق	2	1.162	3.97	112	118	18	25	18	العدد	أرغب في اشراك الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني في إدارة مشاريع البلدية	12
				38.5	40.5	6.2	8.6	6.2	%		
موافق بشدة	1	0.483	4.69	205	83	3	-	-	العدد	أرغب في الحوار والمشاركة في تطوير الخدمات العمومية في بلديتي	13
				70.4	28.5	1	-	-	%		
موافق		0.624	3.50	قبول المواطنين للشراكة							

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss.

من خلال هذا الجدول يلاحظ أن الاتجاه العام للمحور الثاني هو الموافقة أي أن جل أفراد العينة موافقين على الشراكة، حيث بلغ المتوسط الحسابي 3.50 بانحراف معياري قدر بـ 0.624 وهي تقع في المجال الرابع (3.40-4.19)، حيث تحتل المرتبة الأولى العبارة الثامنة وهي رغبة المواطنين في الحوار والمشاركة في تطوير الخدمات العمومية في بلديتهم وذلك بمتوسط حسابي يقدر بـ 4.69 (الانحراف المعياري 0.486) وهو يقع في المجال الخامس (4.20-5)، ثم تأتي بعدها العبارة السابعة وهي رغبة المواطنين في إشراك الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني في إدارة مشاريع البلدية وذلك بمتوسط حسابي قدر بـ 3.97، ويدل المتوسط الحسابي للعبارة الخامسة وهو 3.74 أن رغبة المواطنين في إشراك القطاع الخاص في إدارة مشاريع البلدية شريطة عدم احتكار الخدمة تحتل المرتبة الثالثة.

ثانيا: عرض وتحليل نتائج الاستبيان الثاني

المحور الأول: قبول الشراكة من وجهة نظر مسؤولي البلدية والأطراف الأخرى ذات العلاقة

للتعرف على توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة حول مفهوم الشراكة تم طرح اثنا عشر

سؤالا، ندرج متوسطاتها الحسابية وانحرافات المعيارية والنسب المئوية في الجدول التالي:

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

الجدول رقم (10-v) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات رأي الأطراف ذات العلاقة في قبول الشراكة

الاتجاه العام	الأهمية النسبية	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	درجات الموافقة					العبرة	رقم العبرة	
				غير موافق بشدة	يقل موافق بشدة	محايد	موافق	موافق بشدة			
موافق	5	1.045	4.14	44	41	3	9	3	العدد	أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية وقطاعات أخرى في المشاريع الجديدة والقائمة	1
				44	41	3	9	3	%		
موافق	11	1.114	3.46	18	38	19	22	3	العدد	أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية وقطاعات أخرى في المشاريع الجديدة فقط	2
				18	38	19	22	3	%		
موافق	8	0.900	3.83	22	48	23	5	2	العدد	لدى البلدية خيارات واسعة للشراكة مع القطاعات الأخرى دون المشاريع الحالية	3
				22	48	23	5	2	%		
موافق	4	1.070	4.16	46	38	8	2	6	العدد	أفضل التعاون بين البلديات في إنجاز المشاريع	4
				46	38	8	2	6	%		
موافق	10	1.269	3.63	28	36	18	7	11	العدد	أفضل استثمار الأراضي المملوكة للبلدية من قبل القطاع الخاص	5
				28	36	18	7	11	%		
موافق	9	1.242	3.65	28	36	19	7	10	العدد	أفضل تأجير البلدية لمرافقها لقطاعات أخرى من أجل حسن استخدامها	6
				28	36	19	7	10	%		
موافق	3	0.726	4.17	36	45	19	-	-	العدد	لا يتعرض التنظيم التشريعي لكافة صور الشراكة بين البلدية والقطاعات الأخرى	7
				36	45	19	-	-	%		
موافق	6	1.129	3.91	38	34	11	15	2	العدد	يوجد نقص في التشريعات والقوانين لتنظيم إدارة الخدمات العمومية من قبل قطاعات أخرى	8
				38	34	11	15	2	%		
موافق بشدة	1	0.584	4.32	38	56	6	-	-	العدد	توجد حاجة لسن قوانين جديدة لتنظيم الشراكة بين البلدية والقطاعات الأخرى	9
				38	56	6	-	-	%		
غير موافق	12	0.852	1.89	-	9	4	54	33	العدد	يوجد وعي بمفهوم الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى	10
				-	9	4	54	33	%		
موافق	7	1.029	3.85	24	55	7	10	4	العدد	هناك بعض الصعوبات الفنية لنقل إدارة بعض مشاريع البلدية للقطاع الخاص أو القطاعات الأخرى.	11
				24	55	7	10	4	%		
موافق بشدة	2	1.001	4.22	49	36	5	8	2	العدد	لا يوجد لدى البلديات الإدارات المناسبة للرقابة والإشراف على عملية الشراكة	12
				49	36	5	8	2	%		
موافق		0.445	3.77	رضى الأطراف ذات العلاقة عن الشراكة							

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

يلاحظ من خلال الجدول السابق أن الاتجاه العام للمحور هو موافق، أي أن المبحوثين راضين عن الشراكة وذلك بمتوسط حسابي قدره 3.77 وهو يقع في المجال (3.40-4.19) بانحراف معياري قدر بـ0.445، حيث يتضح أن أغلب أفراد العينة موافقون بشدة على الحاجة لسن قوانين جديدة لتنظيم الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى، حيث بلغ المتوسط الحسابي 4.32 والذي ينتمي للمجال (4.20-5) وبالتالي تكون في المرتبة الأولى، في حين تأخذ العبارة "لا يوجد لدى البلدية الإدارات المناسبة للرقابة والإشراف على عملية الشراكة" المرتبة الثانية، تليها عبارة "لا يتعرض التنظيم التشريعي لكافة صور الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى" بمتوسط حسابي 4.17 وانحراف معياري 0.726، بينما تأخذ المرتبة الرابعة عبارة "أفضل التعاون بين البلديات في إنجاز المشاريع" بمتوسط حسابي 4.16 والتي تنتمي إلى المجال (3.40-4.19)، واحتلت العبارة "أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية وقطاعات أخرى في المشاريع الجديدة والقائمة" المرتبة الخامسة تليها العبارة الثامنة.

في حين عبر المبحوثين عن موافقتهم بأن هناك بعض الصعوبات الفنية لنقل إدارة بعض مشاريع البلدية للقطاع الخاص أو القطاعات الأخرى، وأكدوا أن لدى البلدية خيارات واسعة للشراكة مع القطاعات الأخرى دون المشاريع الحالية حيث احتلت هذه العبارة المرتبة الثامنة، كما يؤكدون موافقتهم على تأجير المرافق البلدية لقطاعات أخرى واستثمار الأراضي المملوكة للبلدية من قبل القطاع الخاص، في المرتبتين التاسعة والعاشر وبمتوسط حسابي هو على التوالي 3.65، 3.63.

1- المحور الثاني: رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة

وللتعرف على توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة، تم طرح ثمانية أسئلة، ندرج متوسطاتها الحسابية وانحرافات المعيارية في الجدول التالي:

الجدول رقم (v-11) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعبارات رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة

الاتجاه العام	الأهمية النسبية	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	درجات الموافقة					العبارة	رتبة العبارة	
				مؤيد بشدة موافق	مؤيد موافق	مؤيد	مؤيد رافق	مؤيد بشدة			
محايد	8	1.109	3.29	11	43	15	27	4	العدد	يوجد ضعف الوعي العام بفوائد المختلفة للشراكة	13
				11	43	15	27	4	%		
موافق	6	0.962	3.75	20	51	13	16	-	العدد	التعاون بين البلديات يؤدي إلى تطوير الخدمات العمومية	14
				20	51	13	16	-	%		
موافق بشدة	2	1.135	4.24	54	31	6	1	8	العدد	الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى يحسن نوعية الخدمة للجمهور	15
				54	31	6	1	8	%		
موافق	7	1.152	3.59	25	34	19	19	3	العدد	الشراكة بين البلدية والقطاع الخاص يحسن نوعية الخدمة للجمهور لكن سيزيد تكلفتها	16
				25	34	19	19	3	%		

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

موافق	5	1.064	4.10	40	44	9	7	-	العدد	بفضل الشراكة تستفيد البلدية والأطراف ذات العلاقة من الأطر التقنية المتخصصة في تطوير خبراتها وإعداد مشاريع مندمجة ومستدامة	17
				40	44	9	7	-	%		
موافق	4	1.122	4.13	46	37	8	2	7	العدد	تساعد الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تجميع الجهود لإنجاح المشاريع والحد من إعاقة إنجازها	18
				46	37	8	2	7	%		
موافق	3	0.877	4.16	43	34	19	4	-	العدد	تضمن الشراكة بين البلدية والجمعيات في إدارة الخدمات العمومية مشاركة فاعلة للمواطن في عملية تطوير الخدمات العمومية	19
				43	34	19	4	-	%		
موافق بشدة	1	0.921	4.26	48	38	5	7	1	العدد	تساعد الشراكة بين البلدية والجمعيات في تكثيف الجهود من أجل تحسين الأحياء أو المدينة	20
				48	38	5	7	1	%		
موافق		0.539	3.85	رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة							

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال هذا الجدول يلاحظ أن الاتجاه العام لإجابات المبحوثين حول المحور الثاني أن جل أفراد العينة موافقين على فوائد الشراكة، حيث بلغ المتوسط الحسابي 3.85 بانحراف معياري قدر بـ 0.539، وهي تقع في المجال الرابع (3.40-4.19)، حيث تحتل المرتبة الأولى العبارة الثامنة وهي "تساعد الشراكة بين البلديات والجمعيات في تكثيف الجهود من أجل تحسين الأحياء والمدينة" وذلك بمتوسط حسابي يقدر بـ 4.26 (الانحراف المعياري 0.921) وهي يقع في المجال الخامس (4.20-5)، ثم تأتي بعدها العبارة الثالثة الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى يحسن نوعية الخدمة للجمهور وذلك بمتوسط حسابي قدر بـ 4.24، ويدل المتوسط الحسابي للعبارة السابعة وهو 4.16 أن المبحوثين يؤكدون موافقتهم على أن الشراكة بين البلدية والجمعيات في إدارة الخدمات العمومية تضمن مشاركة فاعلة للمواطن في عملية تطوير الخدمات العمومية، في حين أبدوا موافقتهم على أن الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى تساعد في تجميع الجهود لإنجاح المشاريع والحد من إعاقة إنجازها، وأكدوا أنه بفضل الشراكة تستفيد البلدية والأطراف ذات العلاقة من الأطر التقنية المتخصصة في تطوير خبراتها وإعداد مشاريع مندمجة ومستدامة وذلك بمتوسط حسابي 4.10 وانحراف معياري 1.064. في حين يدل المتوسط الحسابي للعبارة الثانية وهو 3.75 أنهم موافقين على أن التعاون بين البلديات يؤدي إلى تطوير الخدمات العمومية، وتؤكد إجاباتهم على العبارة الرابعة أنهم موافقين على أن الشراكة ستحسن نوعية الخدمة لكن ستزيد من تكلفتها.

2.V تفسير نتائج الدراسة

بعد أن خصصت النقطة السابقة لعرض وتحليل أهم النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة الميدانية، ستخصص هذه النقطة لمعالجة هذه النتائج، وتوضيح مدى تطابقها مع فرضيات البحث، وربط نتائج بنتائج الدراسات السابقة.

V. 1-2 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الأولى

يحصل المواطن الجزائري على عديد الخدمات العمومية من الإدارة المحلية مثل خدمات رفع ومعالجة النفايات الحداث العامة المكتبات تنظيم الأسواق. ونظرا للتوجهات العالمية في تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين تبحث الفرضية الرئيسية الأولى في توجهات وآراء المواطنين الجزائريين عن جودة الخدمات العمومية والمرافق البلدية.

ولغرض تفسير هذه الفرضية تم تقسيمها إلى الفرضيات التالية:

1- يوجد رضى للمواطنين عن جودة الخدمات العمومية والمرافق البلدية حسب توجهات وآراء المواطنين.

2- لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن جودة الخدمات العمومية والمرافق البلدية تعزى للمتغيرات الشخصية.

أولاً: اختبار الفرضية الرئيسية الأولى

لأغراض هذا البحث قمنا باستطلاع آراء عينة من المواطنين في عينة من البلديات وسؤالهم عن اتجاهاتهم وآرائهم بالنسبة للخدمات العامة المقدمة لهم، لذلك تبحث الفرضية الفرعية الأولى في:

H_0 : يوجد رضى للمواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف الإدارة المحلية في الجزائر.

ولذلك تم استخدام اختبار T للعينة الواحدة One –samples T-Test للتأكد من أن المواطنين لديهم

رأي مؤكد وواضح عن مستوى رضاهم عن الخدمات المقدمة من طرف البلديات. حيث كان المتوسط الحسابي الافتراضي يساوي 3 (Valeur du test = 3)

تم إيجاد النسب المئوية لكل إجابة، وكذلك المتوسط الحسابي لكل فقرة، كما تم استخدام اختبار T

للعينة الواحدة بهدف معرفة أي الفقرات إيجابية أو سلبية وغيرها محايدة، وتكون إجابة الفقرة إيجابية

عندما يكون معدل الفقرة أكبر من 3 أي أكبر من الوزن النسبي 60% ومستوى الدلالة أقل من (0.05)،

وتكون الفقرة سلبية، بمعنى عدم اتفاق أفراد العينة على محتوى الفقرة عندما يكون متوسط الفقرة أقل

من 3، أي أقل من الوزن النسبي (60%) ومستوى الدلالة أقل من 0.05، ويكون هناك عدم اتفاق عندما

يكون مستوى الدلالة لكل فقرة أكبر من 0.05.

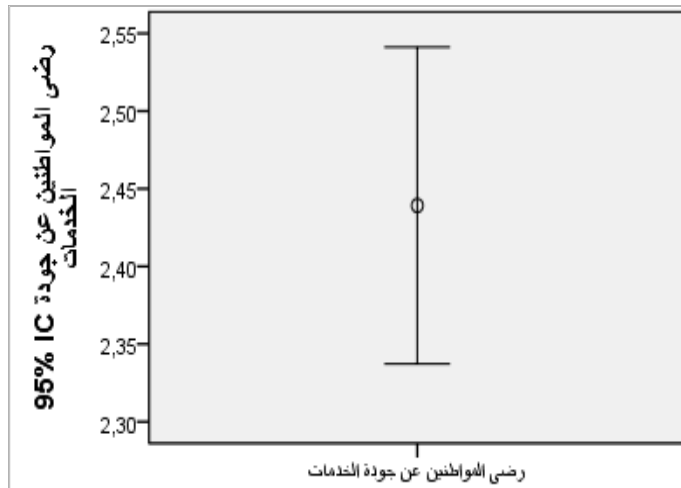
الجدول رقم (12-v) نتائج اختبار T للفرضية الرئيسية الأولى

Valeur du test = 3			
الفرق بن المتوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	مستوى المعنوية	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة
0.561	0.000	290	-10.832

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss $0.05=\alpha$

من خلال نتائج الجدول (10-v) يتبين أن قيمة T المحسوبة بلغت (-10.832) بقيمة احتمالية (0.000) وهي أقل من مستوى الدلالة ($0.05=\alpha$)، مما يدل على أننا نرفض الفرض الصفري H_0 ونقبل الفرض البديل أي أن هناك عدم رضى للمواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف الإدارة المحلية في الجزائر. وبناء على نتائج البرنامج الإحصائي spss يلاحظ أن القيمة الافتراضية لرضى المواطنين هي $Valeur du test = 2.45$ كما هو موضح في الشكل التالي:

الشكل رقم (1-v) درجة رضى المواطنين عن جودة الخدمات العمومية عند مستوى المعنوية $0.05=\alpha$



المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

ويبين الجدول التالي نتائج اختبار T لكل عبارات هذه الفرضية عند القيمة الافتراضية $Valeur du test = 3$ والتي تعبر عن رضى المواطنين عن جودة الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلديات.

الجدول رقم (13-v) نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الرئيسية الأولى

Valeur du test = 3						العبرة
القرار عند 0.05=α	الفرق بن المتوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	المتوسط الحسابي	مستوى المعنوية	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
غير موافق	-0.464	2,54	0,000	290	-6.049	راض عن جودة خدمات النظافة (رمي القمامة)
غير موافق	-0.316	2,68	0,000	290	-4.335	راض عن خدمات الإنارة العمومية من حيث جودتها وتواجدها في كل الشوارع
غير موافق	-0.674	2,33	0,000	290	-8.681	راض عن الحدائق العمومية
غير موافق	-0.660	2,34	0,000	290	-9.451	راض عن مستوى الخدمات المقدمة من طرف البلدية من حيث قاعات الانتظار....
غير موافق	-0.674	2,33	0,000	290	-11.373	راض عن خدمات أنشطة البلدية من حيث جودتها وقلة تكلفتها
غير موافق	-0.561	2,44	0.000	290	-10.832	رضى المواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss 0.05=α

يحصل المواطنون في العينة المختارة من البلديات على خدمات النظافة (معالجة ورمي القمامة) والخدمات الأخرى مباشرة من البلديات أو من القطاع الخاص، مما يوجد حاجة لفحص درجة رضى المواطنين عن هذه الخدمات أي بعبارة أخرى فحص الفرضية القائلة بوجود رضى عام عن جودة هذه الخدمات حسب توجهات وآراء المواطنين باستخدام اختبار (T) للعينة الواحدة.

يستعرض الجدول السابق موجزا للنتائج التي تشير إلى أن المواطنين ليس لديهم رأي واضح عن مستوى الرضى عن الخدمات المقدمة من طرف البلديات المختارة، وهذا ما يفسره وجود فروق ذات دلالة إحصائية في اجابات المبحوثين تعزى لمتغير المستوى التعليمي الجدول رقم (16-v) حيث كانت نسبة المبحوثين في مستوى أقل من الثانوي مقدرة بـ 43.3%، أما المبحوثين ذوي المستوى الجامعي فقدرت بـ 56.7%، حيث أن مستوى الدلالة لكل العبارات كان (0.000) وهو أقل مستوى المعنوية (α=0.05) وأن قيمة T لكل العبارات كانت سالبة مما يدل على رفض الفرضية الصفرية بصيغيتها، أي أن المواطنين غير راضيين عن كل الخدمات المقدمة من طرف البلدية، حيث تراوحت قيمة المتوسط ما بين (-2.33- 2.68) والتي تنتمي إلى مجال غير موافق (انظر الجدول رقم (1-v)).

هذا وأكدت دراسة لمحمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان¹ أن مستوى جودة الخدمة العمومية التي تقدمها الإدارة العمومية في الجزائر كان بدرجة متوسطة حيث بلغ المتوسط الحسابي المرجح لأراء واتجاهات المنتفعين بشأنها 3.17 على مقياس ليكرت الخماسي.

ثانيا: اختبار الفرضيات الفرعية للفرضية الرئيسية الأولى

H_0 : "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى للمتغيرات الشخصية، ولاختبار هذه الفرضية سنقسمها إلى:

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن

الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير الجنس "

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن

الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير العمر "

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن

الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير المستوى التعليمي "

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن

الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير البلدية "

1- اختبار الفرضية الجزئية الأولى: "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول

مستوى الرضى عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير الجنس "

لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار T للعينات المستقلة Independent-samples T-test

وكانت النتائج موضحة كالتالي:

الجدول رقم (v-14) نتائج اختبار T لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول الرضى عن جودة الخدمات العمومية

تعزى لمتغير الجنس

مستوى الدلالة المعتمدة	مستوى الدلالة المحسوبة	قيمة T
0.05	0.09	2.647

($\alpha=0.05$) المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول أعلاه نجد أن قيمة (T) الموجبة وهي (2.647) ومستوى

الدلالة المحسوبة (0.09) وهي أكبر من مستوى الدلالة المعتمدة (0.05) وهذا ما يشير إلى عدم وجود

فروق ذات دلالة اتجاهات المبحوثين حول عدم رضى المواطنين عن الخدمات العمومية حسب متغير

الجنس.

1 محمد بن بوزيان، نجيب بن سليمان، "مقياس جودة مرفق عمومي"، (المؤتمر نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2009).

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

2- اختبار الفرضية الجزئية الثانية: " لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات الباحثين حول

مستوى رضى المواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير العمر"

لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار Anova أحادي التباين وكانت النتائج موضحة في

الجدول رقم (15-v)

الجدول رقم(15-v) نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات الباحثين حول الرضى عن جودة الخدمات

العمومية تعزى لمتغير العمر

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	14.640	3	4.880	6.619	0.000
داخل المجموعات	211.593	287	0.7370		
المجموع	226.233	290			

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول يتبين أن اختبار (F) يظهر وجود فروق ذات دلالة احصائية عند مستوى الدلالة $\alpha=0.05$ في اتجاهات الباحثين حول رضاهم عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير العمر. حيث بلغت قيمة (F) المحسوبة 6.619 والدلالة الاحصائية 0.000، وبالتالي نرفض الفرضية الصفرية بصيغتها.

3- اختبار الفرضية الجزئية الثالثة: "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات الباحثين حول

مستوى الرضى عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير المستوى التعليمي"

لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار Anova أحادي التباين وكانت النتائج موضحة في

الجدول رقم (16-v)

الجدول رقم(16-v) نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات الباحثين حول الرضى عن جودة الخدمات

العمومية تعزى لمتغير المستوى التعليمي

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	21.693	3	7.231	10.146	0.000
داخل المجموعات	204.540	287	0.713		
المجموع	226.233	290			

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول يتبين أن اختبار (F) يظهر وجود فروق ذات دلالة احصائية عند مستوى الدلالة $\alpha=0.05$ في اتجاهات الباحثين حول رضاهم عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير المستوى التعليمي. حيث بلغت قيمة (F) المحسوبة 10.146 والدلالة الاحصائية 0.000، وبالتالي نرفض الفرضية الصفرية بصيغتها ونقبل الفرض البديل.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

4- اختبار الفرضية الجزئية الرابعة: "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى الرضى عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير البلدية"
لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار Anova أحادي التباين وكانت النتائج موضحة في الجدول رقم (17-v).

الجدول رقم(17-v) نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول الرضى عن الخدمات

العمومية حسب متغير البلدية

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	7.297	4	1.824	2.383	0.052
داخل المجموعات	218.937	628	0.7660		
المجموع	226.233	290			

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول يتبين أن اختبار (F) يظهر عدم وجود فروق ذات دلالة احصائية عند مستوى الدلالة $\alpha=0.05$ في اتجاهات المبحوثين حول رضاهم عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية تعزى لمتغير البلدية. حيث بلغت قيمة (F) المحسوبة 2.383 والدلالة الاحصائية 0.052 وهي أكبر من 0.05 وبالتالي نقبل الفرضية الصفرية بصيغتها، ونرفض الفرض البديل.

V. 2-2 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الثانية

يمكن للمواطن أن يحصل على الخدمات العمومية إذا ما أقامت البلدية مشاريع شراكة مع القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني، حيث تعد الشراكة أحد الأساليب الحديثة التي بموجبها يتم تقديم خدمات عمومية للمواطنين ذات جودة عالية وبأسعار أقل وتقدم في الوقت المناسب. ولهذا سنبحث عن: " توجهات وآراء المواطنين الجزائريين بالنسبة للشراكة بين الإدارة المحلية ومختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع".

أولاً: اختبار الفرضية الرئيسية الثانية

لأغراض هذا البحث قمنا باستطلاع آراء عينة من المواطنين في عينة من البلديات وسؤالهم عن اتجاهاتهم وآرائهم بالنسبة للشراكة بين البلدية والقطاعات الأخرى من أجل تحسين جودة الخدمات العمومية، لذلك تبحث هذه الفرضية:

H_0 "يوجد قبول للشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تقديم الخدمات العمومية حسب توجهات وآراء المواطنين"

ولذلك تم استخدام اختبار T للعينة الواحدة One –samples T-Test للتأكد من أن المواطنين لديهم رأي مؤكد وواضح عن قبولهم للشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى.

الجدول رقم (18-v) نتائج اختبار T الفرضية الرئيسية الثانية

Valeur du test = 3				
الفرق بين الوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	مستوى الدلالة	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
0.498	0.000	290	13.605	قبول للمواطنين للشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تقديم الخدمات العمومية

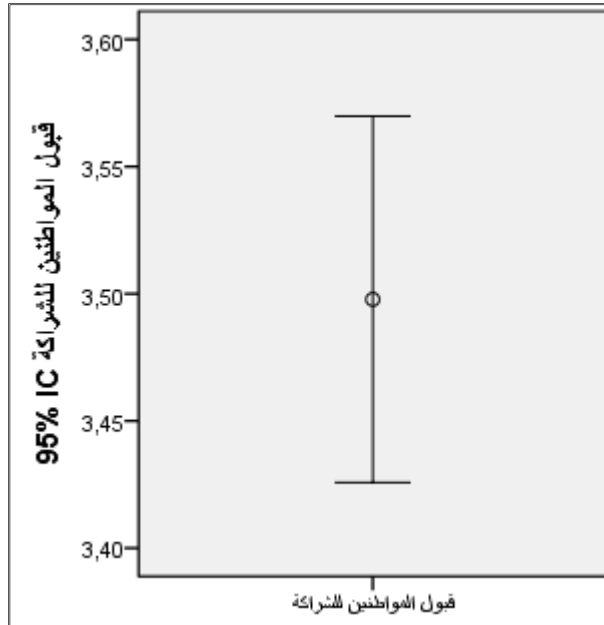
المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

$0.05=\alpha$

من خلال نتائج الجدول (18-v) يتبين أن قيمة T المحسوبة بلغت (13.605) بقيمة احتمالية (0.000) وهي أقل من مستوى الدلالة ($0.05=\alpha$)، مما يدل على أننا نقبل الفرض الصفري H_0 ونرفض الفرض البديل أي أن هناك قبول للمواطنين للشراكة بين البلديات وقطاعات أخرى في تقديم الخدمات العمومية. وبناء على نتائج البرنامج الإحصائي spss نجد أن القيمة الافتراضية لرضى المواطنين عن الشراكة هي $Valeur\ du\ test = 3.5$ وهو موضح في الشكل التالي

الشكل رقم (2-v) درجة قبول الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تقديم الخدمات العمومية حسب

توجهات وآراء المواطنين عند مستوى المعنوية $0.05=\alpha$



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

هذا ما يدل على أن آراء المواطنين غير واضحة حول إذا ما كان يتوجب أن يكون للقطاع الخاص دور في تشغيل أو إدارة هذه الخدمات وبرغم ذلك يبدو بوضوح عدم قناعة المواطنين بأن نقل الخدمات إلى القطاع الخاص من شأنه تخفيض الأسعار أو رفع جودة هذه الخدمات.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

ولذلك يتعين علينا تحليل نتائج اختبار T لكل عبارات هذه الفرضية عند القيمة الافتراضية $Valeur du test = 3$ والتي تعبر عن قبول المواطنين للشراكة بين البلديات وقطاعات أخرى في مجال تقديم الخدمات العمومية.

الجدول رقم (19-v) نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الرئيسية الثانية

Valeur du test = 3						العبرة
القرار عند $0.05=\alpha$	الفرق بن الوسيط الحسابي والقيمة الافتراضية	المتوسط الحسابي	مستوى الدلالة	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
محايد	0.010	3,01	0.00	290	0.142	أفضل بقاء ملكية مشاريع البلدية الربحية في يد البلدية
محايد	0.213	3,21	0.00	290	3.010	أفضل بقاء ملكية مشاريع البلدية الربحية في يد البلدية وتدار من طرف القطاع الخاص
محايد	0.03	3,00	0.00	290	0.048	نقل ملكية مشاريع البلدية للقطاع الخاص سيخفض سعرها
موافق	0.474	3,47	0,000	290	6.097	نقل ملكية مشاريع البلدية للقطاع الخاص سيحسن نوعيتها
غير موافق	-0.113	2,89	0,000	290	-1.391	أقبل بفكرة دفع رسوم استخدام طرق خاصة تقام من قبل القطاع الخاص
موافق	0.740	3,74	0,000	287	11.246	أرغب في اشراك القطاع الخاص في ادارة مشاريع البلدية
موافق	0.966	3,97	0,614	290	14.174	أرغب في اشراك الجمعيات في ادارة مشاريع البلدية
موافق بشدة	1.964	4,69	0,000	290	59.779	أرغب في الحوار والمشاركة في تطوير الخدمات العمومية
موافق	0.498	3,50	0,000	290	13.605	قبول المواطنين للشراكة بين البلديات وقطاعات أخرى

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss $0.05=\alpha$

يستعرض الجدول السابق موجزا للنتائج التي تشير إلى أن المواطنين ليس لديهم رأي واضح عن قبولهم للشراكة مع القطاع الخاص، حيث أن مستوى الدلالة لكل العبارات المتعلقة بمشاركة القطاع الخاص كان (0.000) وهو أقل مستوى المعنوية ($0.05=\alpha$) وأن قيمة T لكل العبارات كانت موجبة مما يدل على قبول الفرضية الصفرية بصيغتها. حيث تراوحت قيمة المتوسط الحسابي ما بين (2.89-3.21) وهي تقع في المجال محايد.

ورغم أن الخدمات المقدمة من طرف البلدية لا تعتبر مقبولة من قبل المواطنين، لكن لا يوجد

رأي واضح للمواطنين بشأن ضرورة قيام البلديات بامتلاك وتشغيل المرافق والمشاريع (قيمة المتوسط الحسابي 3.01) وعدم تأكدهم أيضا من مسألة وجوب النقل والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص كما يتضح ذلك من قيمة المتوسط (3.21) والتي تعني عدم وجود رأي واضح من هذه المسألة. ولكن على العكس من ذلك اتفقت معظم الإجابات على مسألة مشاركة القطاع الخاص في مثل هذه المشاريع شريطة عدم احتكار القطاع الخاص للخدمة ومحاولة خفض أسعار الخدمات، مما يجعلهم يفضلون بقاء ملكية مشاريع البلدية الربحية في يد البلدية.

هذا راجع حسب رأي المرسي السيد حجازي¹ لوجود شريحة هامة من أبناء المجتمع تعودوا على وجود قطاع عام يحتفظ بالملكية العامة، على أساس أنها ترتبط بفكرة العدالة التوزيعية ومراعاة الدولة لمصالحهم، في حين يؤكد منير إبراهيم الهندي² أنه يخشى أن يترتب على تدخل القطاع الخاص أن تتضاعف أسعار الخدمات دون أن يكون هناك مبرر.

ويؤكد نضال رشيد صبري³ أن الدراسات الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط والتي بحثت في مسألة تطوير مساهمة القطاع الخاص في سياق أزمة المياه التي تعاني منها دول المنطقة خاصة في الجزائر ومصر والأردن والمغرب وتونس قد توصلت إلى استنتاج مفاده أن مشاركة القطاع الخاص لا تؤدي دائما أو بشكل منهجي إلى زيادة فعالية خدمات تزويد المياه بل واعتبرت أن إصلاح الإطار المؤسسي أمرا غاية في الأهمية.

أما فيما يتعلق ببعد مشاركة منظمات المجتمع المدني للمواطنين رأي مغاير فكانت قيمة المتوسط لمشاركة الجمعيات (3.97) ورغبة المواطنين في الحوار والمشاركة في تطوير الخدمات أخذت (4.69)، أي أن المواطنين راغبين في الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والبلديات من أجل تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة لهم.

هذا راجع حسب رأي محمد العوض⁴ أن المواطنين هم أدرى بخصائص ومشاكل إقليمهم، وهم كذلك أدرى باحتياجاتهم والمعوقات التي تقعدهم عن تنمية قراهم، لذا من المنطق أن يكون لهم دور يؤديه بناء على معرفتهم بمجتمعاتهم.

و حسب رأي عبد العظيم عثمان⁵ أن الشراكة هي وسيلة لتحقيق فاعلية للمشرعات وذلك من خلال العديد من الطرق منها أن الجمعيات توفر بيانات حقيقية عن واقع المجتمعات المحلية، وأنها تضمن التكامل والتعاون المشترك بين مستويات التنمية المحلية والإقليمية.

1 المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، مرجع سابق، ص: 308

2 منير إبراهيم الهندي، مرجع سابق، ص: 112

3 نضال رشيد صبري، الشراكة بين الهيئات المحلية الفلسطينية والقطاع الخاص: دراسة خاصة حول ربحية المشاريع والخدمات العمومية للبلديات وتوجهات المواطنين والأطراف ذات العلاقة نحو أنماط وأشكال هذه الشراكة، مشروع الإصلاح الديمقراطي المحلي - تواصل، أيلول 2009 .

4 محمد العوض جلال الدين، إنجاز تنمية مستدامة ومناهضة للفقر، مركز محمد عمر بشير للدراسات السودانية، أم درمان، 2003

5 عبد العظيم عثمان أحمد، "دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة"، دراسات إفريقية، الجامعة العالمية الإفريقية، نابلس، 2010.

ثانيا: اختبار الفرضيات الفرعية للفرضية الرئيسية الثانية

H_0 : "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى قبولهم للشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى للمتغيرات الشخصية، ولاختبار هذه الفرضية سنقسمها إلى:

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير الجنس "

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير العمر "

✓ "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير المستوى التعليمي "

✓ " لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول مستوى قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير البلدية "

1- اختبار الفرضية الجزئية الأولى: "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير الجنس"

لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار T للعينات المستقلة Independent-samples T-test وكانت النتائج موضحة في الجدول التالي:

الجدول رقم (20-v) نتائج اختبار T لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب توجهات وأراء المواطنين تعزى لمتغير الجنس

قيمة T	مستوى الدلالة المحسوبة	مستوى الدلالة المعتمدة
-2.343	0.02	0.05

(0.05= α) المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول أعلاه نجد أن قيمة (T) سالبة وهي (-2.343) ومستوى الدلالة المحسوبة (0.02) وهي أقل من مستوى الدلالة المعتمدة (0.05) هذا يعني رفض الفرض الصفري وقبول الفرضية البديلة وهي وجود فروق ذات دلالة في اتجاهات المبحوثين حول قبولهم للشراكة بين البلديات وقطاعات أخرى حسب متغير الجنس.

2- اختبار الفرضية الجزئية الثانية: " لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير العمر"

لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار Anova أحادي التباين وكانت النتائج موضحة في الجدول رقم (21-v).

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

الجدول رقم (21-v) نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب توجهات وأراء المواطنين تعزى لمتغير العمر

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	1.196	3	0.399	1.023	0.383
داخل المجموعات	111.785	287	0.389		
المجموع	112.980	290			

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول يتبين أن اختبار (F) يظهر لا توجد فروق ذات دلالة احصائية عند مستوى الدلالة $\alpha=0.05$ في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير العمر. حيث بلغت قيمة (F) المحسوبة 1.023 والدلالة الاحصائية 0.383 وهي أكبر من 0.05، وبالتالي نقبل الفرضية الصفرية بصيغتها.

3- اختبار الفرضية الجزئية الثالثة: "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير المستوى التعليمي" لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار Anova أحادي التباين وكانت النتائج موضحة في الجدول رقم (22-v).

الجدول رقم (22-v) نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب متغير المستوى التعليمي

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	6.109	3	2.036	5.469	0.0010
داخل المجموعات	106.871	287	0.3720		
المجموع	112.980	290			

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول يتبين أن اختبار (F) يظهر وجود فروق ذات دلالة احصائية عند مستوى الدلالة $\alpha=0.05$ في اتجاهات المبحوثين حول قبولهم للشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير المستوى التعليمي. حيث بلغت قيمة (F) المحسوبة 5.469 والدلالة الاحصائية 0.001، وبالتالي نرفض الفرضية الصفرية بصيغتها ونقبل الفرض البديل.

4- اختبار الفرضية الجزئية الرابعة "لا توجد فروق ذات دلالة احصائية في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير البلدية".

لاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار Anova أحادي التباين وكانت النتائج موضحة في الجدول رقم (23-v).

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

الجدول رقم (v-23) نتائج تحليل التباين الأحادي لاختبار الفروق في اتجاهات المبحوثين حول قبول الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى حسب توجهات وأراء المواطنين تعزى لمتغير البلدية

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجة الحرية	متوسط المربعات	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	5.529	4	1.382	3.679	0.06
داخل المجموعات	107.451	628	0.3760		
المجموع	112.980	290			

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال النتائج الموضحة في الجدول يتبين أن اختبار (F) يظهر عدم وجود فروق ذات دلالة احصائية عند مستوى الدلالة $\alpha=0.05$ في اتجاهات المبحوثين حول قبولهم للشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تعزى لمتغير البلدية. حيث بلغت قيمة (F) المحسوبة 3.679 والدلالة الاحصائية 0.06 ، وهي أكبر من 0.05 وبالتالي نقبل الفرضية الصفرية بصيغتها، ونرفض الفرض البديل.

V. 2-3 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الثالثة

إن تطبيق مفهوم الشراكة يؤدي عمليا إلى تغيير في الأدوار بين القطاعات المختلفة وبالتالي انعكاس هذا التغيير على العلاقة مع المجتمع والسكان بوصفهم مواطنين أولا ومستهلكين للخدمات ثانيا، كما أن لهذا التغيير تبعات سياسية واقتصادية على الفرد والمجتمع. فمن المهم قبل البدء في تطبيق الشراكة التعرف على آراء وتوجهات الأطراف ذات العلاقة حول هذه الآلية الحديثة.

ولتفسير هذه الفرضية، ووفقا للاستبيان المصمم يمكن تقسيمها إلى الفرضيتين الفرعيتين التاليتين:

- 1- " يوجد رضى عام عن الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة(بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني) "
- 2- "يوجد قبول للفوائد الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة(بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني"

أولا: اختبار الفرضية الفرعية الأولى للفرضية الرئيسية الثالثة

قمنا باستطلاع آراء عينة من المسؤولين في البلديات والأطراف الأخرى ذات العلاقة (قطاع خاص ومنظمات المجتمع المدني) وسؤالهم عن اتجاهاتهم وآرائهم بالنسبة لقبولهم للشراكة، لذلك تم صياغة الفرضية بالشكل التالي:

H_0 : " يوجد رضى عام عن الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة(بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني)".

ولاختبار هذه الفرضية تم استخدام اختبار T للعينة الواحدة One –samples T-Test للتأكد من

أن المسؤولين لديهم رأي مؤكد وواضح عن مفهوم الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى.

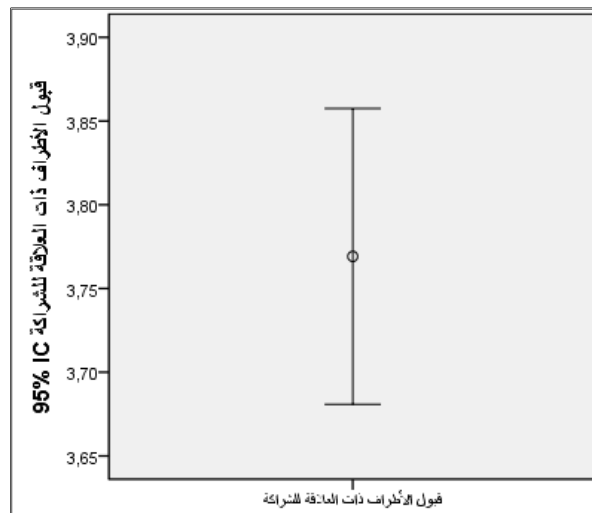
الجدول رقم (24-v) نتائج اختبار T الفرضية الفرعية الأولى (الفرضية الرئيسية الثالثة)

Valeur du test = 3				
الفرق بن المتوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	Sig. (bilatérale)	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
0.769	0.000	99	17.270	قبول الأطراف ذات العلاقة للشراكة

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss $0.05=\alpha$

من خلال نتائج الجدول (24-v) يتبين لنا أن قيمة T المحسوبة بلغت (17.270) بقيمة احتمالية (0.000) وهي أقل من مستوى الدلالة ($0.05=\alpha$)، مما يدل على أنه توجد فروق ذات دلالة احصائية بين متوسط العينة والقيمة الافتراضية، ويوضح الشكل التالي القيمة الحقيقية لمتوسط العينة = Valeur du test = 3.77 وهي تنتمي للمجال (3.40-4.19)¹، هذا يدل على أن هناك رضى عام عن الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة.

الشكل رقم (3-v) توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة (بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني) نحو مفهوم الشراكة عند مستوى المعنوية $0.05=\alpha$



المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

ويبين الجدول التالي نتائج اختبار T لكل عبارات هذه الفرضية عند القيمة الافتراضية Valeur du test = 3 والتي تعبر توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة (بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني) نحو مفهوم الشراكة عند مستوى المعنوية $0.05=\alpha$.

¹ انظر الجدول رقم (7-v).

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

الجدول رقم (25-v) نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الفرعية الأولى (الفرضية الرئيسية الثالثة)

Valeur du test = 3						العبارة
القرار عند $0.05=\alpha$	الفرق بين المتوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	المتوسط الحسابي	مستوى الدلالة	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
000	1.140	4.14	0.000	99	10.913	أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية وقطاعات أخرى في المشاريع الجديدة والقائمة
موافق	0.460	3.46	0.000	99	4.130	أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية وقطاعات أخرى في المشاريع الجديدة فقط
موافق	0.830	3.83	0.000	99	9.227	لدى البلدية خيارات واسعة للشراكة مع القطاعات الأخرى دون المشاريع الحالية
موافق	1.160	4.16	0.000	99	10.837	أفضل التعاون بين البلديات في إنجاز المشاريع
موافق	0.630	3.63	0.000	99	4.966	أفضل استثمار الأراضي المملوكة للبلدية من قبل القطاع الخاص
موافق	0.650	3.65	0.000	99	5.233	أفضل تأجير البلدية لمرافقها لقطاعات أخرى من أجل حسن استخدامها
موافق	1.170	4.17	0.000	99	16.127	لا يتعرض التنظيم التشريعي لكافة صور الشراكة بين البلدية والقطاعات الأخرى
موافق	0.910	3.91	0.000	99	8.060	يوجد نقص في التشريعات والقوانين لتنظيم إدارة الخدمات العمومية من قبل قطاعات أخرى
موافق بشدة	1.320	4.32	0.000	99	22.604	توجد حاجة لسن قوانين جديدة لتنظيم الشراكة بين البلدية والقطاعات أخرى
غير موافق	-1.110	1.89	0.000	99	- 13.035	يوجد وعي بمفهوم الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى
موافق	0.850	3.85	0.000	99	8.263	هناك بعض الصعوبات الفنية لنقل إدارة بعض مشاريع البلدية للقطاع الخاص أو القطاعات الأخرى.
موافق بشدة	1.220	4.22	0.000	99	12.190	لا يوجد لدى البلدية الإدارات المناسبة للرقابة والإشراف على عملية الشراكة

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss $0.05=\alpha$

من خلال الجدول السابق يلاحظ أن قيمة T لكل العبارات موجبة بمستوى معنوية 0.000 وهي أقل من مستوى الدلالة $0.05=\alpha$ مما يدل على أننا نقبل كل عبارات هذا المحور ما عدى العبارة " يوجد وعي بمفهوم الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى" حيث قدر T بـ (-13.035)، مما يجب علينا رفضها.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

تثبت نتائج اختبار هذه الفرضية أن ما نسبته 56% يؤكدون على أنه توجد حاجة لسن قوانين وتشريعات جديدة لتنظيم الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى، في حين تؤكد نسبة 49% منهم أنه لا يوجد لدى البلدية الإدارات المناسبة للرقابة والإشراف على عملية الشراكة، وتأتي عبارة " لا يتعرض التنظيم التشريعي لكافة صور الشراكة بين البلدية والقطاعات الأخرى" بموافقة من العينة بمتوسط حسابي 4.17 ، كما أبدى المبحوثين موافقتهم على أنه توجد حاجة لسن قوانين جديدة لتنظيم الشراكة بين البلدية والقطاعات أخرى، كما أن هناك بعض الصعوبات الفنية لنقل إدارة بعض مشاريع البلدية للقطاع الخاص أو القطاعات الأخرى.

يدل كل هذا على أنه يوجد معوقات لتطبيق الشراكة متمثلة في قصور في التنظيم التشريعي والإداري، هذا ما أكدته دراسة لهشام الصمادي¹، حيث اتفق المبحوثون على أن التشريعات التي تنظم عمل القطاع الخاص لازالت قاصرة وبحاجة إلى إعادة تنظيم حتى تتماشى مع المبادئ المعاصرة بمتوسط حسابي قدر بـ 4.27، وكنتيجة لذلك أوصى بما يلي:

- إعادة النظر في التشريعات التي تنظم القطاع العام والخاص بحيث تكون قادرة على التلائم مع المتطلبات الاقتصادية الجديدة.

- بناء تشريعات قادرة على تنظيم كافة صور الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

هذا وأكدت ما نسبته 41% من عينة البحث أنها تقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية وقطاعات أخرى في المشاريع الجديدة والقائمة، وتثبت ما نسبته 48% منهم بأنه لدى البلدية خيارات واسعة للشراكة في المشاريع الحالية، كما تفضل نسبة 36% منهم تأجير البلدية لمرافقها للقطاعات الأخرى من أجل حسن استخدامها، في حين أكدت نسبة 36% من أفراد العينة موافقته على استثمار الأراضي المملوكة من قبل القطاع الخاص.

هذا ما يتفق مع دراسة محمد ربيع علي ربايعية²، حيث أكد أن فهم طبيعة العلاقة بين القطاعين العام والخاص على درجة كبيرة من الأهمية، كونها تساهم في تحديد المجالات التي يمكن أن تتوفر فيها فرص النجاح لمشاريع الشراكة في البنية التحتية للقطاعين، وأكد أن التوسع في إنشاء مشاريع الشراكة أدى إلى ظهور مجموعة كبيرة من أشكال الشراكة في مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة كعقود الإدارة وعقود التأجير وعقود الامتياز.

¹ هشام الصمادي، "معوقات تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص من وجهة نظر أصحاب القطاع الخاص"، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، العدد 47، سنة 2008.

² محمد ربيع علي ربايعية، "تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البنية التحتية"، أطروحة دكتوراه في اقتصاد الأعمال، الجامعة الأردنية، 2010.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

وبينت النتائج أن هناك ميلا لدى عينة البحث للتعاون بين البلديات في انجاز المشاريع وهذا بنسبة 46%. هذا ما استنتجه محمد الطعامنة¹، حيث يرى بأن التعاون المشترك بين البلديات أمر ضروري وأن هناك اتجاه ايجابي لدى أفراد العينة التي قام بدراستها نحو القيام بهذا التعاون نظرا للفوائد التي يمكن أن يحققها من تحسين للخدمات وإنجاز المشاريع.

ثانيا: اختبار الفرضية الفرعية الثانية(الفرضية الرئيسية الثالثة)

لأغراض هذا البحث قمنا باستطلاع آراء عينة من المسؤولين في البلديات والأطراف الأخرى ذات العلاقة (قطاع خاص ومنظمات المجتمع المدني) وسؤالهم عن اتجاهاتهم وآرائهم بالنسبة فوائد الشراكة، لذلك تبحت هذه الفرضية H_0 : "يوجد قبول لفوائد الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة(بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني)".

ولذلك تم استخدام اختبار T للعينة الواحدة One –samples T-Test للتأكد من أن المسؤولين لديهم رأي مؤكد وواضح عن فوائد الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى.

الجدول رقم (v-26) نتائج اختبار الفرضية الفرعية الثانية(الفرضية الرئيسية الثالثة)

Valeur du test = 3				
الفرق بن الوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	مستوى المعنوية	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
0.848	0.000	99	15.748	رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

$0.05=\alpha$

من خلال نتائج الجدول(v-26) يتبين أن قيمة T المحسوبة بلغت (15.748) بقيمة احتمالية (0.000) وهي أقل من مستوى الدلالة ($0.05=\alpha$)، مما يدل على أنه توجد فروق ذات دلالة احصائية بين متوسط العينة والقيمة الافتراضية، ويوضح الشكل التالي القيمة الحقيقية لمتوسط العينة = Valeur du test = 3.85 وهي تنتمي للمجال (3.40-4.19)²، هذا يدل على أن هناك اتفاق عام حول فوائد الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة. وهذا ما يوضحه الشكل التالي:

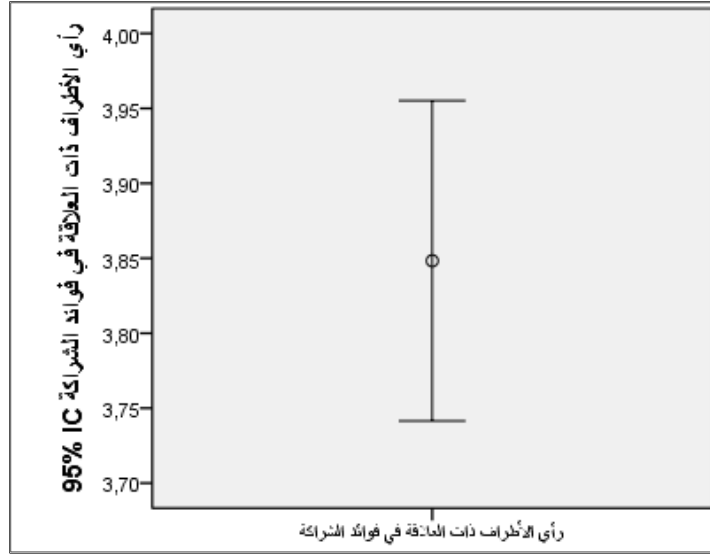
1 محمد الطعامنة، "مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن- دراسة ميدانية"، مجلة الإدارة العامة، العدد81، الأردن، 1993.

2 انظر الجدول رقم (v-7).

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

الشكل رقم (4-v) توجهات وآراء الأطراف ذات العلاقة (بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني) نحو

فوائد الشراكة عند مستوى المعنوية $\alpha=0.05$



المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

ويبين الجدول التالي نتائج اختبار T لكل عبارات هذه الفرضية عند القيمة الافتراضية Valeur du test = 3 والتي تعبر عن رضى المواطنين عن الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلديات.

الجدول رقم (27-v) نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الفرعية الثانية (الفرضية الرئيسية الثالثة)

Valeur du test = 3						العبرة
القرار عند $0.05=\alpha$	الفرق بين المتوسط الحسابي والقيمة الافتراضية	المتوسط الحسابي	مستوى المعنوية	درجة الحرية	قيمة T المحسوبة	
محايد	0.300	3.30	0.000	99	2.714	يوجد ضعف الوعي العام بفوائد المختلفة للشراكة
موافق	0.750	3.75	0.000	99	7.833	التعاون بين البلديات يؤدي إلى تطوير الخدمات العمومية
موافق بشدة	1.220	4.22	0.000	99	10.599	الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى يحسن نوعية الخدمة للجمهور
موافق	0.590	3.59	0.000	99	5.145	الشراكة بين البلدية والقطاع الخاص يحسن نوعية الخدمة للجمهور لكن سيزيد تكلفتها

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

موافق	1.110	4.10	0.000	99	10.388	فضل الشراكة تستفيد البلدية والأطراف ذات العلاقة من الأطر التقنية المتخصصة في تطوير خبراتها وإعداد مشاريع مندمجة ومستدامة
موافق	1.130	4.13	0.000	99	10.125	تساعد الشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تجميع الجهود لإنجاح المشاريع والحد من إعاقة إنجازها
موافق	1.160	4.16	0.000	99	13.288	تضمن الشراكة بين البلدية والجمعيات في إدارة الخدمات العمومية مشاركة فاعلة للمواطن في عملية تطوير الخدمات العمومية
موافق بشدة	1.263	4.26	0.000	99	13.637	تساعد الشراكة بين البلدية والجمعيات في تكثيف الجهود من أجل تحسين الأحياء أو المدينة
موافق	0.848	3.85	0.000	99	15.748	رأي الأطراف ذات العلاقة في فوائد الشراكة

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

$0.05=\alpha$

أظهرت إجابات أفراد عينة الدراسة أن للشراكة بين البلديات والجمعيات فوائد حيث تساعد على تكثيف الجهود من أجل تحسين الأحياء والمدينة وذلك بنسبة 48% في حين تضمن الشراكة بين البلدية والجمعيات مشاركة فاعلة للمواطن في عملية تطوير الخدمات العمومية، هذا ما أثبتته دراسة لمجلة ماعت¹، حيث أكدت أن النتيجة الرئيسية لعدم إشراك منظمات المجتمع المدني في الإدارة المحلية هو انتشار الأحياء الفقيرة والعشوائيات، حيث تعمل هذه العوامل غالبا كمتبطات للاستثمار والمنافسة. وتتسم منظمات المجتمع المدني بالقدرة على تقديم خدمات لجماعات مختلفة، كما تستطيع أن تؤدي دورها في أن تؤثر على السياسة العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في تأدية الخدمات العمومية بما يحقق رضاهم².

هذا وقد بينت نتائج الدراسة الميدانية أن نسبة 44% من المسؤولين يؤكدون أنه بفضل الشراكة بين البلديات والقطاعات الأخرى تستفيد البلدية من الأطر التقنية المتخصصة في تطوير خبراتها وإعداد مشاريع مندمجة ومستدامة، وتحسن هذه الشراكة من نوعية الخدمة المقدمة للمواطن، كما أكدت نسبة 46% أن الشراكة تساعد على تجميع الجهود لإنجاح المشاريع والحد من إعاقة إنجازها.

¹ أيمن عقيل وآخرون، "المجالس الشعبية المحلية، الواقع-المشكلة والحل"، مجلة ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، مصر، 2009.

² محمد محمود الطعمنة، سيمر محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص:375.

هذا ما يتفق من حيث الرأي مع دراسة محمد علي ربايع، حيث قال: "تقوم تجربة فرنسا في الشراكة بين القطاعين على تقديم نموذج للسياسة العامة يعتمد على الابداع وتقاسم المسؤولية، حيث يعتمد نجاح هذه الشراكة على الطريقة التي يشكل فيها القطاع العام والمتعهد الخاص هيكل شراكتهم وآليات الرقابة والمتابعة للتأكد من عدم انخفاض مستوى جودة الخدمة العمومية."

V. 2-4 تفسير نتائج الفرضية الرئيسية الرابعة

من الواضح من النتائج أعلاه بأنه لا يزال هناك خوف من فكرة الشراكة (الخوف من القطاع الخاص خاصة) بدليل أن مسؤولي البلدية والأطراف ذات العلاقة الأخرى لا تزال غير قادرة على رؤية القطاع الخاص بوصفه قادرا على إدارة الخدمات بشكل جيد بما فيه الكفاية لضمان تطوير الخدمات العمومية، ولكنهم من ناحية أخرى يرغبون في تدخله وينعكس هذا بوضوح في حقيقة تفضيلهم للشراكة بينه وبين البلديات. ومع ذلك يتفق الطرفان على تحسن جودة الخدمة العمومية في حالة الشراكة، بالرغم من أن ذلك قد يؤدي إلى زيادة الأسعار والإضرار بمصلحة المواطنين. لهذا السبب يفضل كل طرف حسب وجهة نظره مجالا معيناً من الشراكة مع احتفاظ البلدية بالملكية أو بالسيطرة التامة على الخدمات والأسعار في حال حدوثها.

ولأن هناك العديد من المجالات التي يمكن أن تدخل فيها الإدارة المحلية في شراكة مع القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني، سنبحث في هذه الفرضية عن:

" أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى المواطنين ومسؤولي البلديات والأطراف الأخرى ذات العلاقة".

ويمكن تقسيم هذه الفرضية إلى:

- 1- أكثر أنماط الشراكة بين البلدية والقطاع الخاص قبولا لدى المواطنين.
- 2- أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلديات والقطاع الخاص
- 3- أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني

أولا: أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى المواطنين

من خلال نتائج اختبار الفرضية الرئيسية الثانية التي تتعلق بمدى قبول المواطنين للشراكة بين البلدية والقطاع الخاص، اتضح أن المواطنين ليس لديهم رأي واضح ومحدد حول قبولهم للشراكة رغم أنهم راغبين في إشراك القطاع الخاص في إدارة مشاريع البلدية لأن ذلك حسب رأيهم سيحسن من نوعية الخدمة العمومية. وتبعاً لذلك رتب المواطنون المشاريع التي يفضل نقل ملكيتها للقطاع الخاص والموضحة في الجدول التالي:

الجدول رقم (v-28) أكثر أنماط الشراكة مع القطاع الخاص قبولا من المواطنين

الترتبة	النسبة المئوية	التكرار	العبرة
1	%51.5	150	نقل ومعالجة النفايات
2	%27.1	79	صيانة الطرق
3	%23	67	المنتزهات والحدائق العمومية
5	%33.3	98	مواقف السيارات
4	%20.6	70	إنشاء وصيانة الإنارة العمومية
6	26.5	77	تنظيم الأسواق

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على نتائج spss

من خلال الجدول السابق نجد أن الخدمة العمومية المتعلقة برمي ومعالجة النفايات احتلت المرتبة الأولى من حيث أفضلية تقديمها من طرف القطاع الخاص، ويمكن تفسير هذا بعدم رضى المواطنين على خدمات النظافة المقدمة من طرف البلدية (انظر الجدول رقم (v-8))، في حين احتلت المرتبة الثانية صيانة الطرق وذلك بنسبة 27.1%، تليها خدمة المنتزهات والحدائق العمومية في المرتبة الثالثة هذا ما أكدته نتائج الخاصة بمدى رضى المواطنين عن الحدائق العمومية المسيرة من طرف البلدية، حيث كان الاتجاه العام لإجابات المواطنين بأنهم غير موافقين على جودتها وذلك بمتوسط حسابي 2.33 وانحراف معياري 1.324 (انظر الجدول رقم (v-8)). واحتلت المرتبة الرابعة إنشاء وصيانة الإنارة العمومية من حيث أفضلية تقديمها من طرف القطاع الخاص، تليها في المرتبة خدمة مواقف السيارات، وتأتي في الأخير خدمة تنظيم الأسواق من حيث أفضلية تقديمها من طرف القطاع الخاص هذا ما يدل على أن المواطنين راضين على طريقة تنظيم الأسواق من قبل البلديات.

ثانيا: أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلديات والقطاع الخاص

تتضمن الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص تكوين علاقة تعاونية بين شريك أو أكثر من الجهات الحكومية، وشريك أو أكثر من القطاع الخاص، كما أن الشراكة قد تكون من خلال تنظيم الأدوار بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص بحيث يكون لكل شريك دور خاص به ولكن يكمل بعضهما الآخر في إطار تنموي واحد.¹

ولا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص بالمشروعات التنموية يمكن تطبيقه على جميع الحالات، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة على حدى وذلك اعتمادا على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. وأيضاً تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة مساهمته ومسؤولياته فيها طبقاً لكل أسلوب.² ولهذا ارتأينا تكوين فكرة

1 الأدوار المتغيرة للدولة، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، العدد 163، مطبوعات اليونسكو، مارس 2000.

2 "البنية الأساسية من أجل التنمية"، البنك الدولي، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مطابع الأهرام التجارية، 1994.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

على أكثر أنماط الشراكة قبولا من قبل مجموعة الإدارة المحلية ومجموعة القطاع الخاص، والمبينة في الجدول التالي:

الجدول رقم (v-29) أكثر أنماط الشراكة قبولا مع القطاع الخاص من وجهة نظر مسؤولي

البلديات والقطاع الخاص

من وجهة نظر القطاع الخاص			من وجهة نظر مسؤولي البلدية			العبارة
الرتبة	النسبة المئوية	التكرار	الرتبة	النسبة المئوية	التكرار	
2	%73.91	17	2	%35	20	نقل ومعالجة النفايات
4	%60.87	14	6	%33	19	مواقف السيارات
3	%73.91	17	3	%26.30	15	نقل وتوزيع وإدارة المياه الصالحة للشرب
6	%69.56	16	5	%31.60	18	المجمعات التجارية والأسواق
5	%78.26	18	4	%40.35	23	بناء وتشغيل المتنزهات والحدائق العامة
1	%82.60	19	1	38.59	22	انجاز وصيانة الطرق البلدية

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على تفرغ نتائج الاستبيان

اتفقت المجموعتان على ضرورة تكوين علاقة شراكة في مجال إنجاز وصيانة الطرق البلدية، حيث يعد هذا المجال من المجالات المرعبة بالنسبة للقطاع الخاص ومن المجالات التي تكلف البلدية مبالغ ضخمة دون أن يلمس المواطن نتيجة إيجابية، حيث احتلت المرتبة الثانية في تفضيلات المواطنين (الجدول رقم (v-28))، ويمكن إبرام هذا النوع من الشراكة باتباع أسلوب عقود الخدمة¹، كما اتفقا على أنه يمكن إنجاز مشاريع شراكة في مجال نقل ومعالجة النفايات، هذا ما يتفق مع رغبة المواطنين حيث يرون أن للقطاع الخاص من القدرات ما يؤهله من تأدية هذه الخدمة لهم بجودة عالية (احتلت المرتبة الأولى في تفضيلات المواطنين، الجدول رقم (v-28))، ويمكن الدخول في هذا النمط من الشراكة حسب النصوص التشريعية في الجزائر بأسلوب الامتياز² كما احتلت المرتبة الثالثة خدمة نقل وتوزيع وإدارة المياه الصالحة للشرب من حيث أفضلية إقامة الشراكة من وجهة نظرهم، ويمكن الدخول في هذا النمط من الشراكة حسب قانون البلدية في الجزائر بأسلوب الامتياز³.

هذا وقد اختلفت آراء مجموعات المبحوثين (مسؤولي البلدية والقطاع الخاص) بشأن ترتيب الخدمات التي برأيهم لها الأولوية في التحويل إلى القطاع الخاص كما هو وارد في الجدول السابق، فمن جهة اختارت المجموعة الأولى (مسؤولي البلدية) بناء وتشغيل المتنزهات والحدائق العامة المرتبة الرابعة لها، استقر رأي المجموعة الثانية (القطاع الخاص) على مواقف السيارات. كذلك اختار مسؤولي البلدية

1 الفصل الثالث، ص:100.

2 الفصل الرابع، ص:193.

3 الفصل الرابع، ص:193.

الفصل الخامس: استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة بمجموعة من البلديات بولاية بسكرة

المجمعات التجارية والأسواق بوصفها الخدمة الخامسة المرشحة للتحويل إلى القطاع الخاص. أكد القطاع الخاص أن هذه الخدمة يمكن أن تحتل المرتبة الأخيرة في تفضيله.

ثالثا: أكثر أنماط الشراكة قبولا لدى مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني

هناك عدة أشكال يمكن للإدارة المحلية أن تدخل في شراكة مع منظمات المجتمع المدني، حيث قد تكون الشراكة بتبادل المعلومات، أي قد تكون الشراكة بتزويد المنظمات بالمعلومات أو تبادلها معهم فيما يخص البرامج والمشاريع المراد إقامتها، كما يمكن أن تكون الشراكة بالاستشارة أي إعداد الدراسات وإبداء الاقتراحات حول قضايا المجتمع كالفقر والبطالة، وقد تأخذ الشراكة الشكل التعاوني أي في مرحلة التنفيذ والمقصود بها الاستثمار في المشاريع التنموية بهدف تخفيف المشاكل المجتمعية أو الحد منها كمحو الأمية، والأمراض المزمنة. والجدول التالي يرتب أفضلية هذه الشراكة من وجهة نظر مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني.

الجدول رقم (v-30) أكثر أنماط الشراكة قبولا من وجهة نظر مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني

من وجهة نظر منظمات المجتمع المدني			من وجهة نظر مسؤولي البلدية			العبرة
الرتبة	النسبة المئوية	التكرار	الرتبة	النسبة المئوية	التكرار	
4	%60	12	5	%29.82	17	المراكز الصحية الأولية
5	%80	16	3	%40.35	23	العيادات المتنقلة
6	%70	14	6	%38.59	22	نشاط التوعية والتثقيف ومحو الأمية
3	%65	13	4	%33	19	إقامة عيادات للأمراض المزمنة
2	%75	15	2	%29.82	17	ورش عمل وحملات النظافة
1	%80	16	1	%59.64	34	القضاء على البطالة

المصدر من إعداد الباحثة بالاعتماد على تفريغ نتائج الاستبيان

اختلفت آراء مجموعات الباحثين (مسؤولي البلدية ومنظمات المجتمع المدني) بشأن ترتيب الخدمات التي برأيهم يمكن الدخول فيها في شراكة، كما هو وارد في الجدول أعلاه. فمن جهة اتفق مسؤولي البلدية ومنظمات المجتمع المدني أن أولية الدخول في الشراكة تكون في مشاريع من أجل القضاء على البطالة (حيث احتلت المرتبة الأولى)، وتنظيم ورشات عمل وحملات النظافة (واحتلت المرتبة الثانية)، في حين اختلفا في ترتيب مشاريع الشراكة الأخرى حيث اختارت المجموعة الأولى (مسؤولي البلدية) العيادات المتنقلة في المرتبة الثالثة في حين استقر رأي المجموعة الثانية (منظمات المجتمع المدني) على إعطائها المرتبة الخامسة، كذلك اختار مسؤولي البلدية مشاريع إقامة عيادات للأمراض المزمنة الخدمة الرابعة المرشحة للشراكة مع منظمات المجتمع المدني. بينما رتبها فئة منظمات المجتمع المدني في المرتبة الثالثة.

خلاصة الفصل

لقد تم القيام من خلال هذا الفصل بالتحليل الكمي والكيفي للنتائج المتوصل إليها، وذلك بالاعتماد على الجداول الاحصائية والتمثيلات البيانية التوضيحية.

كما أن هذا الفصل أيضا كان بمثابة المحك الأساسي لقياس مدى صحة الفرضيات المطروحة والتي قامت عليها الدراسة النظرية، وهذا لتكوين صورة واضحة ودقيقة مستندة إلى معطيات ميدانية وتحليلات كمية وكيفية، حيث تم رفض الفرضية الأولى وقبول الفرضيتين الثانية والثالثة، أما الفرضية الرابعة فوضحت اتفاق واختلاف آراء المبحوثين حول أكثر أنماط الشراكة قبولا في البلديات محل الدراسة.

التتبع والتوصيات

في التوسعة

أولا : الاستنتاجات النظرية

- 1- يوجد عدة نماذج للتميز في مجال الخدمات العمومية والتي ترسي لنا قواعد ومحاور ومتطلبات بناء القدرات المؤسسية بما يمكن المنظمة من البقاء والنمو.
- 2- هناك عدة أساليب حديثة للحصول على خدمات عمومية متميزة منها أسلوب الشراكة.
- 3- إن العملاء هم أساس وجود منظمات الخدمات العمومية، ويتوقف نجاح أي منظمة في تحقيق التميز على رضى عملائها.
- 4- تتميز الإدارة المحلية بأنها إدارة قريبة من المواطن نابعة من اختيار الشعب، وهي تقوم بدور فعال في التنمية.
- 5- للتعاون والشراكة بين الإدارات المحلية دور فعال في تقديم خدمات عمومية متميزة، ومن ثم تحقيق تنمية شاملة.
- 6- يشكل التعاقد بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص أحد الأشكال المتطورة للشراكة، حيث يساهم القطاع الخاص في إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة إما بشكل مباشر أو بتعاون مع الإدارة المحلية.
- 7- للشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص عدة أساليب منها عقود الامتياز، عقود التأجير وعقود الإدارة، وعقود الخدمة.
- 8- إن الاختيارات المؤسسية السابقة الذكر تتطوي على درجات متفاوتة من مشاركة القطاع الخاص.
- 9- توجد عدة صعوبات تواجه الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص أهمها قصور التنظيم التشريعي.
- 10- تعتبر الشراكة بين الإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني وسيلة لتقليل التكلفة: حيث يمكن أن تسهم الشراكة بإيجابية في رفع جزء من العبء عن كاهل بعض المؤسسات أو القيام بالجهود الذاتية في المشروعات التنموية، حيث تعمل على ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات سكان المجتمع المحلي مما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية.
- 11- بدون الشراكة نجد جماعات المجتمع تطالب بالعائد السريع والمادي الملموس لمشروعات التنمية وخاصة المرتبطة بالاستهلاك، بينما مشاركة المواطنين وتفهمهم للأوضاع يمكن أن يساعدهم في فهم أهمية المشروعات الانتاجية في التنمية وتأجيل بعض الحاجات المادية الاستهلاكية لصالح مستقبل المجتمع المحلي.
- 12- لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية.
- 13- تواجه البلديات في الجزائر العديد من المصاعب والمشاكل والتحديات التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، منها ما هو متعلق بعلاقتها بالسلطة المركزية، ومنها ما هو متعلق بالمواطن، وعراقيل أخرى متعلقة بالأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية.

14- يعتبر عقد الامتياز أحد أهم أدوات وآليات مشاركة القطاع الخاص مع الإدارة المحلية الجزائرية في الاضطلاع بأعباء التنمية الشاملة.

ثانيا: الاستنتاجات الميدانية

هدفت هذه الدراسة إلى بحث كيفية استخدام الشراكة بين البلدية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في إدارة الخدمات والمرافق البلدية، وذلك عن طريق توزيع استبيانات خاصة موجهة لعينة من المواطنين والأطراف ذات العلاقة بما فيها البلديات المشاركة وعدد من المنظمات الأخرى ذات العلاقة بقطاع الإدارة والخدمات العمومية، والمقابلات المباشرة مع كبار المسؤولين للتعمق في الأشكال الأخرى للشراكة بين الهيئات المحلية الرئيسية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وقد توصلت الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

1- بشكل عام يمكن القول أن عينة البحث من البلديات تحتوي على بعض أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وينطوي تحت هذه الشراكة الأشكال التالية:

✓ قيام القطاع الخاص بإدارة المرافق والخدمات التي تمتلكها البلدية على أساس عقود امتياز لا تزيد مدتها عن عام واحد.

✓ قيام القطاع الخاص باستئجار المرافق المملوكة للبلدية على أساس شهري.

2- تم دحض الفرضية الصفرية التي تنص على " وجود رضى عام عن الخدمات والمرافق البلدية حسب توجهات وآراء المواطنين".

3- كانت نتائج اختبار T لكل عبارات الفرضية الرئيسية الأولى سالبة بمستوى معنوية 0.000 وهو أقل من 0.05، مما يدل على أن المواطنين غير راضين عن كل الخدمات العمومية المقدمة من طرف البلدية كما عبرت عنها قيم المتوسط الحسابي فيما يتعلق بالمسائل التالية:

✓ رضا المواطنين عن جودة النظافة ورمي القمامة.

✓ رضا المواطنين عن جودة الإنارة العمومية.

✓ رضا المواطنين عن جودة الحدائق العمومية.

4- يوجد قبول للشراكة بين البلدية وقطاعات أخرى في تقديم الخدمات العمومية حسب توجهات وآراء المواطنين:

✓ تفضيل المواطنين لإشراك القطاع الخاص في إدارة مشاريع البلدية شريطة عدم احتكار الخدمة.

✓ يؤدي نقل ملكية وإدارة المشاريع إلى القطاع الخاص إلى تحسين نوعية الخدمات.

5- كانت نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الرئيسية الثانية موجبة بمستوى معنوية 0.000 وهو أقل من مستوى الدلالة 0.05، مما يدل على أننا نقبل جميع العبارات.

6- كانت نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الفرعية الأولى (الفرضية الرئيسية الثالثة) موجبة بمستوى معنوية 0.000 وهو أقل من مستوى الدلالة 0.05، مما يدل على أننا نقبل جميع العبارات.

7- بالإضافة إلى ذلك، خلصت الدراسة إلى قبول الفرضية الصفرية القائلة " بوجود قبول للشراكة من وجهة نظر مسؤولي البلدية والأطراف ذات العلاقة الأخرى على النحو الوارد في المتوسطات الحسابية للعبارات التالية:

- ✓ الموافقة على وجود القطاع الخاص ومشاركته في إدارة الخدمات والمشاريع القائمة والمستقبلية.
- ✓ عدم امتلاك البلديات للإدارات المناسبة والضرورية للرقابة على عملية الشراكة.
- ✓ تعتبر الشراكة مع القطاع الخاص خيارا جيدا مفتوحا أمام البلديات وغيرها من المشاريع الحالية.
- ✓ تفضيل خيار تأجير المرافق التي تملكها البلديات من قبل القطاع الخاص من أجل حسن استخدامها.

8- يوجد قبول لفوائد الشراكة حسب توجهات وأراء الأطراف ذات العلاقة (بلديات، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني).

9- كانت نتائج اختبار T لعبارات الفرضية الفرعية الثانية (الفرضية الرئيسية الثالثة) موجبة بمستوى معنوية 0.000 وهو أقل من مستوى الدلالة 0.05، مما يدل على أننا نقبل جميع عبارات الدالة على قبول الأطراف لفوائد الشراكة.

10- تعد نقل ومعالجة النفايات أكثر أنماط الشراكة مع القطاع الخاص قبولاً من المواطنين.

11- تعد انجاز وصيانة الطرق البلدية أكثر أنماط الشراكة قبولاً مع القطاع الخاص من وجهة نظر مسؤولي البلديات والقطاع الخاص.

12- يعد القضاء على البطالة أكثر أنماط الشراكة قبولاً من وجهة نظر مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني.

ثالثاً: توصيات الدراسة

استناداً إلى نتائج الدراسة المدعمة بالمقابلات مع موظفي الإدارات المحلية، وتوجهات وآراء المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، يمكن استخلاص التوصيات التالية:

- وضع الخطوط العريضة والأهداف التنموية المرجوة من عملية الشراكة مع القطاع الخاص ليس فقط على المستوى الاقتصادي أو تحسين أداء الخدمات العمومية، ولكن من حيث مردود ذلك على التنمية بشكل عام، وعلاقة تلك الشراكة بتحسين الظروف الملائمة للسكان.
- إن تفعيل الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاعات الأخرى لا يكون إلا بعد إعداد الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإنجاح هذه الشراكة، وإنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذ القواعد والالتزامات الواردة بتلك الأطر بقدر عال من الكفاءة والنزاهة.
- وضع اللوائح والقوانين التي تهدف لحماية المستهلك من احتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص.

- توفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة للمواطنين بالمستوى والسعر المطلوبين.
- الحرص على تدريب العاملين بالإدارات المحلية على نحو يضمن إعداد الدراسات اللازمة بشكل فعال وفي أسرع وقت ممكن بقدر يضمن إنجاز الشراكة.
- من الملائم التركيز على تمكين منظمات المجتمع المدني كطرف محوري وأساسي في الشراكة من أجل تطوير الخدمات العمومية.
- بما أن خدمة إنجاز وصيانة الطرق هي النشاط الأكثر ترشيحا للتحويل إلى القطاع الخاص، يمكن للهيئات المحلية النظر في إشراك القطاع الخاص أو تحويل هذه الخدمة بالكامل إليه في حال توفر الشركات الخاصة القادرة على ذلك وضمن إطار قواعد محددة. وبالرغم من هذا الإجماع ينبغي إجراء المزيد من الدراسات حول هذا الموضوع تشمل المزيد من المدن والبلديات أكثر مما احتوته العينة المختارة في الدراسة الحالية.
- بما أن القضاء على البطالة احتل المرتبة الأولى في تفضيل مسؤولي البلديات ومنظمات المجتمع المدني، يمكن للهيئات المحلية النظر في إشراك هذه المنظمات من خلال عدة أساليب منها الاستشارة حول أكثر المشاريع التي يمكن أن تمتص البطالة، أو إنجاز مشاريع مشتركة بغرض توظيف أكبر عدد ممكن من البطالين.
- إجراء حملات توعية للمواطنين: تهدف إلى الإشارة إلى الفوائد الكامنة لإشراك القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في أنشطة البلديات، وأثارها الممكنة على زيادة كفاءة وجودة الخدمات وخفض تكلفتها، وتهدف أيضا إلى نقاش المخاوف المتعددة مثل مساوئ الاحتكار التي قد تنتج من القطاع الخاص .
- ينبغي تنظيم حملات توعية حول إمكانيات وقضايا الشراكة في تقديم الخدمات العمومية مع القطاع الخاص تستهدف موظفي الهيئات المحلية الجزائرية بحيث تتناول القضايا التي تهم هذه الشريحة مثل التوظيف والأمن الوظيفي للموظفين في حال نقل بعض الأنشطة أو الدوائر أو المشاريع التابعة للهيئات المحلية إلى القطاع الخاص.

قائمة المراجع

خطة المرجع

المراجع باللغة العربية

الموسوعات

1- احسان محمد الحسن، موسوعة علم الاجتماع، دار الموسوعات العربية، لبنان، 1999.

الكتب

- 1- إبراهيم عبد الهادي المليجي، تنظيم المجتمع- مداخل نظرية ورؤية واقعية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2003.
- 2- أبو النجا محمد العمري، تنظيم المجتمع والمشاركة الشعبية- منظمات واستراتيجيات، المكتبة الجامعية، الاسكندرية، 2000.
- 3- أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقود البوت BOT، مكتبة دار النهضة العربية، مصر، 2003.
- 4- أحمد صقر عاشور، إدارة المدن الجديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001.
- 5- أحمد عبد المطلب غانم، موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، المجلد الثاني، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بجامعة الدول العربية، القاهرة، 2004.
- 6- أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال والحكومات، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
- 7- أحمد محمود أحمد، تسويق الخدمات المصرفية مدخل نظري تطبيقي، دار البركة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 8- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 9- أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2005.
- 10- أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية- نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1999.
- 11- أنطوان الناشف، الخصخصة مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000.
- 12- أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.142.
- 13- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 14- ايهاب الدسوقي، التخصصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 15- هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- 16- هناء حافظ بدوي، مدخل لدراسة أجهزة تنظيم المجتمع، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004.

- 17- هناء محمود القيسي، فلسفة إدارة الجودة في التربية والتعليم العالي- الأساليب والمقارنات، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 18- هيام عمر كلمات توغوط، الحاكمية الحضرية الرشيدة- المشاركة في صنع القرار الحضري، مطبعة الروزنا، الأردن، 2007.
- 19- وائل محمد صبحي إدريس، طاهر محسن منصور الغالبي، توجيه الأداء الاستراتيجي- الرصف والمحاذاة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 20- وفاء كاظم الشمري، المجتمع المدني، الدار الأكاديمية للطباعة والتأليف والترجمة والنشر، طرابلس، 2008.
- 21- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة- المؤسسة العامة والخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 22- زكي خليل المساعد، تسويق الخدمات وتطبيقاته، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 23- زهير عبد الكريم كايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003.
- 24- زيد منير عبوي، إدارة المؤسسات العامة، دار الشروق لنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 25- حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للنشر الطبع والتوزيع، مصر، بدون سنة نشر.
- 26- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 27- حمدي سليمان قبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 28- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 29- يليش شاوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 30- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- 31- كامل كاظم بشير الكناني، صبيح لفته فرحان الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، مكتبة الجامعة ودار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
- 32- كريستين كسيدز، خصخصة مشروعات البنية الأساسية، تعريب منير إبراهيم هندي، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 1997.

- 33- لاسكل دافيد، وروي بيكوب، قمة الأداء: عالم جديد من المنشآت الناجمة، ترجمة حمد عثمان، بدون دار نشر، القاهرة، 1998.
- 34- ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص، دار حامد للنشر، الأردن، 2012.
- 35- محمد أحمد غانم، مشروعات البنية الأساسية بنظام (BOT)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009.
- 36- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم والنشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- 37- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية- نظريات التنظيم الإداري- الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، الجزائر، دون سنة نشر.
- 38- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004.
- 39- محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الحكومية، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، مصر، 2005.
- 40- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر-الولاية والبلدية(1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 41- محمد العوض جلال الدين، إنجاز التنمية المستدامة ومناهضة الفقر، مركز محمد عمر بشير للدراسات السودانية، أم درمان، 2003.
- 42- محمد جاسم الصميدعي، بشير عباس العلق، أساسيات التسويق الشامل والمتكامل، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- 43- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 44- محمد زويد العتيبي، الطريق إلى الابداع والتميز الإداري، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 45- محمد سيد فهمي، تقويم برامج تنمية المجتمعات الجديدة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999.
- 46- محمد شوقي أحمد شوقي، محمد العزازي أحمد أدريس، الإدارة الحكومية الجديدة، مكتب الجامعة الحديثة، مصر، 2007.
- 47- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 48- محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.

- 49- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- 50- مدحت محمد أبو النصر، إدارة الجودة الشاملة في مجال الخدمات، مصر، مجموعة النيل العربية، 2008.
- 51- المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، 2004.
- 52- المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الكتاب الأول، الدار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، مصر، 2000.
- 53- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 54- منير إبراهيم هندي، الخصخصة خلاصة التجارب العربية، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 55- موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر، الأردن، 2001.
- 56- نعمة عباس الخفاجي، تحليل أسس الإدارة العامة-منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 57- سعيد عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة، الدار الجامعية للنشر والطباعة والتوزيع، مصر، 2000.
- 58- سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام، الجزء 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 59- سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001.
- 60- سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المكتبة الوطنية، عمان، 1994.
- 61- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، الجزائر، 1991.
- 62- سمير محمد عبد العزيز وآخرون، نظام البناء-التشغيل-نقل الملكية لتمويل وإدارة وتحديث مشروعات البنية الأساسية، الدار الجامعية، مصر، 2007.
- 63- سوزي عدلي ناشز، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية الجديدة، مصر، 2000.
- 64- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام-مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001.
- 65- عادل زايد، الأداء التنظيمي المتميز الطريق إلى منظمة المستقبل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003.

- 66- عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 67- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003.
- 68- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005-2006.
- 69- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، مصر، 2002 - 2003.
- 70- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 71- عصام الدين أمين أبو علفة، التسويق، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2002.
- 72- عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، جامعة حلوان، مصر، 2002.
- 73- علي الشريف، إدارة المنظمات الحكومية، الدار الجامعية، مصر، 2003.
- 74- علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.
- 75- عمار بوخوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1992، دار الغرب الجزائري، الجزائر، 1997.
- 76- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للنشر، الجزائر، بدون سنة نشر.
- 77- عوض خلف العنزي، إدارة جودة الخدمات العامة- المفاهيم وأساليب التطوير، دار حنين للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 78- فريد النجار، التحالفات الإستراتيجية من المنافسة إلى التعاون خيارات القرن 21، مصر إتيراك للنشر والتوزيع، 1999.
- 79- صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 80- قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، عمار قرفي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
- 81- ردينة عثمان يوسف، محمد جاسم الصميدعي، التسويق المصرفي مدخل استراتيجي كمي وتحليلي، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- 82- رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، بدون سنة نشر.
- 83- ريتشارد وبيجي موسجراف، المالية العامة بين النظرية والتطبيق، ترجمة محمد حمدي السباخي، دار المريخ للنشر، السعودية، 1992.

- 84- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري-دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الميسرة، عمان، 1998.
- 85- خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 86- ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.

المقالات والمجالات

- 1- أحمد إبراهيم ملاوي، "أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الثاني، 2008.
- 2- أحمد بن عيشاوي، "إدارة الجودة الشاملة (TQM) في المؤسسات الخدمية"، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، الجزائر، العدد 04، 2006.
- 3- أيمن عقيل وآخرون، "المجالس الشعبية المحلية، الواقع-المشكلة والحل"، مجلة ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، مصر، 2009.
- 4- أيمن عودة المعاني، "دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي"، مجلة الإداري، السنة 22، العدد 81، جويلية 2000.
- 5- بوسنة محمد، "اسهامات الحركة الجمعوية في الجزائر"، مجلة المستقبل العربي، العدد 380، سبتمبر، 2008.
- 6- بو عمران عادل، "نظام البلدية في الجزائر(التحديات والآفاق)" مجلة الفكر البرلماني، العدد 27، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2011.
- 7- بومدين يوسف، "إدارة الجودة الشاملة والأداء المتميز"، مجلة الباحث، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2007.
- 8- كامل عمران، "مسائل وإشكالية تنمية المجتمع المحلي"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 05، بسكرة-الجزائر، ديسمبر، 2003.
- 9- لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة- الجزائر، فيفري 2005.
- 10- محمد الطعمانة، "مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن"، مجلة الإدارة العامة، العدد 81، جامعة اليرموك، الأردن، 1993.
- 11- ناصف عبد الخالق، "تخطيط وتنمية القوى البشرية لأغراض التنمية المحلية"، مجلة الإداري، العدد 48-49، الأردن، 1992.

- 12- نيفين زكريا أبو الذهب، " دور المنظمات غير الحكومية في المجتمع الخليجي"، مجلة دراسات، العدد 37، الأردن، 2003.
- 13- عبد الرحمان نيشوري، "أساليب إدارة الأداء في المؤسسات الحكومية العالمية يجب الانفتاح عليها في سورية"، الحوار المتمدن، العدد 33/55، 2011.
- 14- عبد العظيم عثمان أحمد، " دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة"، دراسات إفريقية، الجامعة العالمية الإفريقية، نابلس، 2010.
- 15- عبد المحسن نعساني وآخرون، "قياس مدركات العملاء لجودة الخدمات الصحية وأثرها على رضاهم، وتطبيق ذلك على المشافي الجامعية السورية"، مجلة بحوث جامعة حلب، عدد جانفي 2007.
- 16- رائد حسين الحجار، "تقييم الأداء الجامعي من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية لجامعة الأقصى في ضوء مفهوم إدارة الجودة الشاملة"، مجلة جامعة الأقصى-سلسلة العلوم الانسانية، غزة، المجلد الثامن، 2004.
- 17- رفاع شريفة، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، العدد 06، 2008.

المؤتمرات والندوات

- 1- أحمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص-سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، (أوراق المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية : نحو أداء متميز للقطاع الحكومي، الرياض، 1-4 نوفمبر 2009).
- 2- أحمد جميل، محمد سفير، التميز في الأداء ماهيته وكيفية تحقيقه في منظمات الأعمال، (الملتنقى الدولي الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 22 و23 نوفمبر 2011).
- 3- حبيب عبد الرزاق، بومدين حوالم رحيمة، الشراكة ودورها في جلب الاستثمارات الاجنبية، (الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، البليدة، الجزائر، يومي 21 و 22 ماي 2002).
- 4- حياة بن سماعيل، وسيلة سبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، (الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر والدول النامية-يومي 21 و 22 نوفمبر 2006).
- 5- كاظم محمد بريسم العقابي، "الاصلاح والتطوير الاداري في العراق -بين حيثية التغيير ومقومات التطبيق"، (ورقة عمل مقدمة الى الاجتماع السنوي الثالث عشر لقيادات الاجهزة المركزية للتطوير والاصلاح الاداري، 23-24/نيسان - أبريل/2013،الشارقة - دولة الامارات العربية المتحدة).

- 6- محمد الريحان، "التسويق لخدمة الرعاية الصحية"، (المؤتمر العربي الثالث حول الاتجاهات التطبيقية الحديثة في إدارة المستشفيات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 5-7 ديسمبر 2004).
- 7- محمد بشير غوالي، أحمد علماوي، إدارة الجودة الشاملة مدخل فعال لتحقيق الأداء المتميز في المؤسسة الاقتصادية، (الملتقى الدولي الثاني حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 22 و 23 نوفمبر 2011).
- 8- مرسي مشري، "المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في آليات تفعيله"، (الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وأشكال التنمية السياسية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 16/12/2008).
- 9- مروان جمعة درويش، أثر جودة الخدمات التي تقدمها البلديات في فلسطين على رضا المستفيدين، (المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، نوفمبر، 2009).
- 10- مزياني فريدة، "سبل وأفاق تطوير الإدارة المحلية في الجزائر"، (ندوة دولية مغاربية حول إدارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية : واقع وإصلاحات، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي 3، 4 أكتوبر 2012).
- 11- مصطفى محمد العبد الله، "التصحيات الهيكلية والتحول نحو اقتصاد السوق في البلدان العربية"، (ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1999).
- 12- معاون مصطفى، "دور الجماعات المحلية في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، (الملتقى الوطني الأول حول: المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، الجزائر 22/23 أبريل 2003).
- 13- منصور كمال، "الدور المرتقب لقطاع الثالث في ظل تداعيات الأزمة المالية"، (اليوم الدراسي حول الأزمة المالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 19 جانفي 2009).
- 14- مولاي لخضر عبد الرزاق، الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية، (الملتقى الدولي الأول حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2005).
- 15- مولاي لخضر عبد الرزاق، "الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية- مع الإشارة إلى بعض التجارب الدولية"، (الملتقى الدولي الأول حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2005).

- 16- ناجي عبد النور، "دور البلديات في تقديم الخدمات العامة-تجربة الجزائر"، (مؤتمر استراتيجيات وآليات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، مركز الملكة رانيا، جامعة اليرموك، 2008).
- 17- سمير محمد عبد الوهاب، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009).
- 18- عادل محمد زايد، تميز الأداء التنظيمي، (المؤتمر الدولي السادس إدارة التقدم في الوطن العربي، القاهرة، مارس 2004).
- 19- عبد الرحمان بن محمد الحميضي، "استطلاع وتحليل برنامج التخصيص واتجاهات الإصلاح الاقتصادي في السعودية"، (مؤتمر الاستثمار والتمويل، 5-8 ديسمبر 2004، مصر).
- 20- عبد السلام أحمد هماش، يوسف عبد الحميد، "عقود المشاركة وسيادة الدولة"، (أعمال المؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008).
- 21- عبد القادر العلياني، الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب، (الملتقى الوطني حول **gouvernance local et développement territorial**، جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر، 26-27 أبريل 2003).
- 22- عبد القادر بن منصور- ناصر بن شايب- سليمان مرابط، "أدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية"، (الملتقى الوطني حول **gouvernance local et développement territorial**، جامعة منتوري قسنطينة- الجزائر، 26-27 أبريل 2003).
- 23- عبد القادر ورسمه غالب، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، (أعمال المؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008).
- 24- علي أحمد ثاني بن عبود، دور جوائز الجودة والتميز في قياس وتطوير الأداء في القطاع الحكومي، (ندوة نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2009).
- 25- علي أحمد ثاني بن عبود، قياس الأداء الحكومي باستخدام نموذج 2008، (ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008).
- 26- العياشي عنصر، "المجتمع المدني المفهوم والواقع- الجزائر نموذجا"، (مؤتمر: المشروع القومي والمجتمع المدني، جامعة دمشق، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 7-12 ماي 2000).
- 27- رحيم حسين، خمسة أعمال للتميز في عالم متغير، (الملتقى الدولي الأول حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2005).

- 28- رفعت لقوشة، قراءات في إستراتيجية حركة الخصخصة، (ندوة الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، 1999).
- 29- خالد سمارة الزعبي، "تنظيم السلطة الإدارية"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009).
- 30- خالد ممدوح إبراهيم، "الإطار التعاقدى لعقود الاستثمار"، (أعمال المؤتمر عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008).
- 31- خالد ممدوح، "السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009).
- 32- خالد ممدوح، "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية"، (مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجمع وأوراق بحوث العمل للسنوات 2007-2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009).
- 33- غرادين عبد الواحد، "شروط نجاح سياسة الخصخصة في الجزائر"، (الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، 21-22 ماي 2002 البليدة، الجزائر).

الأوامر والقوانين

- 1- الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 06 المؤرخة في 18/01/1967.
- 2- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 23/05/1969.
- 3- القانون رقم (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 37 لـ3 جويلية 2011.
- 4- قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. المنشور في الجريدة الرسمية رقم 12 لـ29 فبراير 2012.
- 5- المرسوم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67 الصادرة سنة 1973.
- 6- التعليم الوزاري المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية.

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 45/85، الصادرة بتاريخ 17 نوفمبر 2005

المذكرات والأطروحات

1- بوجيت مليكة، ظاهرة المجتمع المدني في الجزائر، دراسة في الخلفيات، التفاعلات والأبعاد، مذكرة ماجستير في العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 1997.

2- وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب- دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2005/2004.

3- محمود ربيع علي الربابعة، تحديد مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن، أطروحة دكتوراه في اقتصاد الأعمال، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2010.

المراجع باللغة الأجنبية

Les livres

- 1- Anis Bouayed- Yves Legris, Les Alliances Stratégiques, DUNOD, Paris, 1996.
- 2- Bettignies, J. and Ross, Th. "The Economics of Public-Private Partnerships", Canadian Public Policy- Analyse de Politiques, 2004. Vol. xxx, No.2.
- 3- George Fassio, Partenariats industriels, revue Française de Gestion, Paris, 2000.
- 4- Jean Horgues- Debat ,Service public et au Public de quoi parle-t-on ? définition et classement des termes et des concepts, ADERT ,France , novembre 2007 .
- 5- Jérôme Bon, Albert Louppe, Marketing des service public- l'étude des besoins de la population, les éditions d'organisation , Paris, 1980.
- 6- Kotler et Duboi, Marketing management, 11 édition, Delphine manceau, paris, 1991.
- 7- Marie Christine Renault, Droit Administrative, Gualino éditeur, Paris, 2002 .
- 8- Michel Périgord, Réussir la qualité total , les éditions d'organisation, France, 1987.
- 9- Rabah Bettahar, La Privatisation , Algérie, BEEFM, 1994.
- 10- Raymond Alain Thiéart, La Stratégie d'entreprise, 2 e édition, Ediscience Internationale, Paris, 1993.
- 11- SAID BENAÏSSA :Fiscalité, produit dominants, parafiscalité ; 3^{ed}, Alger, 2011.
- 12- Vickers, John and George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1988.
- 13- World Bank, Toolkits for Private Sector Participation. Washington, DC, USA, 1997.

Les séminaires

- 1- chokri mamoghli, la concession /la BOT/le BOO mécanisme de partenariat public (acte de séminaire de la partenariat public /prive pour un développement Economique durable /Tunis 1er /2novembre 1995) .

- 2- Ghislain Fartin ، partenariat public/ privé l'expérience de l'état Québécois، (Séminaire de partenariat public/privé pour un Développement économique durable, 1-2 novembre 1995, tunis).
- 3- Giovanni Giarrusso, "La Bourse et Le Marché Financier : exemple concert d'une cohabitation public/ privé", (Séminaire de partenariat public/privé pour un Développement économique durable.1-2 novembre 1995, tunis).
- 4- Ugaz. C. "Approaches to Basic service Delivery: Privatization, Decentralization and Equity", paper prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile,2003.

المواقع الإلكترونية

- 1- وليد بن محمد شعبان، نبرة عن النموذج الأوروبي للتميز، الجمعية السعودية للجودة، الموقع <http://www.ssq.org.sa/index.php/2014-01-07-04-23-47/item/530-efqm-excellence-model> تم الزيارة يوم 10 نوفمبر 2014 على الساعة 10.00
- 2- أبو عبد العزيز، إدارة التميز، منتدى إدارة الموارد البشرية، الموقع <http://www.hrdiscussion.com/hr17506.html> تم الزيارة يوم 10 نوفمبر 2014 على الساعة 10.00
- 3- غصون شنار، الهندسة القيمة، جامعة دمشق، على الموقع، www.drzidan.com تمت الزيارة في 04 ديسمبر 2014، على الساعة 16.00.
- 4- الهندسة القيمة، www.wikipedia.com، تمت الزيارة 04 ديسمبر 2014، على الساعة 16.00.
- 5- الإدارة المحلية في مصر، ([www.majalisma.com/d/dll.php?d=892\(15/02/2014\)](http://www.majalisma.com/d/dll.php?d=892(15/02/2014)))
- 6- أهداف منظمة المدن العربية، موقع المنظمة على الانترنت <http://www.ato.net/web/page.asp?id=2> تمت الزيارة 28 نوفمبر 2014 على الساعة 21.00.
- 7- منظمة المدن والحكومات المتحدة، الموسوعة الحرة، <http://ar.wikipedia.org/wiki>
- 8- موقع منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، <http://www.uclg.org> تمت الزيارة في 28 نوفمبر 2014 على الساعة 22.00.
- 9- نموذج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة القانون العام والعلوم الإدارية، على الموقع <http://droit-pub.blogspot.com/2013/03/blog-post.html> تم الزيارة في 03 جانفي 2014 على الساعة 16:43
- 10- محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي، "منظمات المجتمع المدني النشأة الآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف"، الحوار المتمدن، الموقع www.ahewar.org/debat/show.cat.asp?cid=165
- 11- المشاركة والمشورة المجتمعية، دليل عملي تدريب، صندوق تطوير واقراض البلديات، أيار 2009، ص11. <http://www.mdlf.org.ps/pdfs/public%20participation%20manual.pdf>

- 12- سامر عبده عقروق، دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي) في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد ،
جامعة النجاح الوطنية، نابلس، الموقع <http://www.najah.edu/ar/page/3582> تمت الزيارة في 26 نوفمبر
2014 على الساعة 21.00
- 13- منظمة المدن والحكومات المتحدة، الموسوعة الحرة، <http://ar.wikipedia.org/wiki>
- 14- التعاون والشراكة، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الموقع
<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar>
- 15- أهداف منظمة المدن العربية، موقع المنظمة على الانترنت
<http://www.ato.net/web/page.asp?id=2> تمت الزيارة 28 نوفمبر 2014 على الساعة 21.00.
- 16- الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الموقع
<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=3&s=24&lng=ar> تمت الزيارة في
27 نوفمبر 2014 على الساعة 20.00