2020/2021

جامعة محمد الصديق بن يحيى –جيجل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

محاضرات مقياس:

نظرية الادارة المحلية

ماستر1 ادارة محلية

الأستاذة : يحيى باي نجاح

:محاور المادة

المحور الأول: مفهوم الإدارة المحلية

أولا: تعريف الإدارة المحلية (نشأتها ، تطورها التاريخي، عناصرها)

ثانيا: وحدات الإدارة المحلية

ثالثا: المنطلقات النظرية للإدارة المحلية

رابعا: المقومات الرئيسية لنظم الإدارة المحلية (اختصاصات الهيئات المحلية)

المحور الثاني: الإدارة المحلية والحوكمة المحلية

أولا: تعريف الحوكمة المحلية

ثانيا: الإدارة المحلية والمشاركة الوطنية

ثالثا: الإدارة المحلية والمساءلة المجتمعية

رابعا: الإدارة المحلية والمشورة المجتمعية

المحور الثالث: الإدارة المحلية والتنمية المحلية

أولا: تعريف التنمية المحلية

ثانيا: إدارة الجودة الشاملة للمنظمات المحلية

ثالثا: الإدارة المحلية والإعلام المحلي

رابعا: آليات مبتكرة للتمثيل المحلي التشاركي

المحور الرابع: الإدارة المحلية والتغير الاجتماعي

- الإدارة المحلية وتنمية المجتمع المحلي
- الإدارة المحلية وتنظيم المجتمع المحلي

- الإدارة المحلية وبناء المواطنة الجديدة

المحور الخامس: نماذج وتجارب عن الإدارة المحلية

- نموذج الإدارة المحلية بمصر
- نموذج الإدارة بفرنسا
- نموذج الإدارة بريطانيا

المحور الأول: مفهوم نظرية الإدارة المحلية:

قبل تحديد المقصود بالإدارة المحلية لابد من معرفة المقصود بالكلمات المفتاحية التالية النظرية، الإدارة، النظرية السياسية، نظرية الإدارية المحلية:

- **النظرية** The Theory:

لقد عرفت النظرية بعدة تعاريف انطلاقا من المفهوم الإبستمولوجي لها والذي يعرف بـ Theorein بمعنى "يرى" ، مما يدل على أن النظرية تعني الرؤية vision أو sight والتي تترجم اصطلاحا الى أنها: "نسق من المقولات المترابطة منطقيا وشبكة من التعميمات الاستدلالية من خلالها يمكن اشتقاق تفسيرات أو تنبؤات عن أنماط معينة من الأحداث المعروفة جيد"ا.كما عرفها زيتريبارج Zetterberg على أنها مجموعة من الفروض التي تشبه القوانين مرتبطة بصورة منظمة.[1]

ويعرفها أطلس العلوم السياسية على أنها: "نظام من الأقوال العلمية المترابطة مع بعضها البعض والخالية من التناقش والمتمحورة حول حقيقة واقعة بغرض التوضيح والتمكن من الاستيعاب[2]

والخلاصة أن جل الدارسين يتفقون على أن النظرية هي مجموعة من القضايا التي تتوافر فيها الشروط التالية:

- الدقة والتحديد.
- وجود رابطة بين مجموعة من القضايا.
- أن تتوفر انتظامات بما يسمح اشتقاق تعميمات و استنباطات.

أما فيما يتعلق بالنظرية السياسية political theory فهي النظام التجريدي الذي يجمع بين الأفراد ويحد بينها ويضعها في قالب يعكس معنى المفاهيم التي

يطرحها الباحث في سياق أبحاثه، كما عرفها أيضا ستيفن وسبي Stephen Wasby بأنها: "منظومة من التعميمات المبنية على أساس نتائج تجريبية أو يمكن اختبارها تجريبيا[3]

- **الإدارة Management :**

الإدارة هي ترجمة لكلمة Management بالإنجليزية وأحيانا أخرى تستخدم كترجمة لكلمة Administration ذات الأصل اللاتيني Ad=to ministrare=serve أي أن الكلمة تعني to serve بمعنى "الخدمة" ، على اعتبار أن الذي يعمل بالإدارة يكون في خدمة الآخرين. حيث يشير المعنى الأول إلى مهام الإدارة في المستويات العليا من التسيير داخل المنظمة بينما يستخدم المعنى الثاني للدلالة على المهام في مستويات التنفيذ الأدنى[4]

كما يعرفها "معجم الإدارة" على أنها نشاط يدور بين العلم والفن ويهدف إلى توجيه الجهود البشرية وفق المعرفة العلمية والإمكانات المادية لتحقيق أهداف معينة محددة مسبقا وفق مجالين رئيسيين هما: الإدارة العامة وإدارة الأعمال، فا لمقصود بالمجال الأول هو الإدارة الحكومية كمختلف الأجهزة (وزارات، إدارات ومكاتب...)أما إدارة الأعمال فتتعلق بالمشروعات الاقتصادية الهادفة إلى الربح، كما يمكن تقسيم الإدارة وفقا للهدف والأسلوب وطبيعة التكوين إلى: إدارة الهيئات والمنظمات الخاصة، وإدارة القطاع العام وإدارة الجمعيات التعاونية وإدارة المنظمات الدولية[5]

كما يستمد المفهوم الحديث للإدارة أصوله من التعريف الذي قدمه فريدريك تايلور F.W.Tylor مؤسس الإدارة العلمية في أوائل القرن العشرين، حيث يؤكد أن الإدارة هي:" التحديد الدقيق لما يجب على الأفراد عمله، ثم التأكد من أنهم يقومون بهذه الأعمال بأفضل وأكمل الطرق".ويعرفها أرنست ديل Ernest Dale بأنها: "تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين مع ما يتطلبه ذلك، من تخطيط وتنظيم ورقابة وغير ذلك من وظائف المديرين"[6]

ويعرفها أيضا القاموس الموسوعي الإداري بأنها: "مجموعة من الهيئات الخاضعة لرقابة الحكومة التسلسلية أو لوصايتها المكلفة بتأمين النشاطات لتلبية حاجات ذات مصلحة عامة وتكون مزودة بامتيازات السلطة العامة".[7]

- **تعريف الإدارة المحلية local Administration:**

تعرف الإدارة المحلية على أنها طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية (التنفيذية) بين الحكومة وبين الهيئات المنتخبة محليا تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ويعرفها قاموس الخدمة الاجتماعية والخدمات الاجتماعية بأنها: "هيئة منتظمة من أهل المنطقة تكلف بالاضطلاع بكل المرافق والشؤون المحلية أو بعضها تحت إشراف السلطة المركزية"[8] ، وتعرف أيضا على أنها جهاز إداري متكون من مجالس محلية بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية.[9]

وهناك من يربط الجهاز الإداري المنتخب بالمسؤولية السياسية حيث يعرفها "غرام مودي" Modie Grame على أنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة ، أما جون شارك John Cherke فيعرف الإدارة المحلية على أنها: "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة إضافة إلى الأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطة محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية[10]

وإجمالا يمكن تعريف الإدارة المحلية وفق ثلاث اتجاهات رئيسية:[11]

الإتجاه الأول: ويعرف الإدارة المحلية بناء على وظائفها المتعددة، ولكن القصور بثبات هذا الاتجاه لاختلاف الوظائف من نظام إلى آخر حسب قوانين الدولة.

الاتجاه الثاني: ويعرف الإدارة المحلية وفقا لأهدافها ولكن هذا الاتجاه قد أخفق أيضا في صياغة تعريف جامع مانع للإدارة المحلية وفقا لأهدافها لتغير الأهداف عبر المراحل الزمنية المختلفة من جهة وتداخل الأهداف ذاتها.

الاتجاه الثالث: وهو الاتجاه الذي يركز على هيكل الإدارة المحلية وصيغ تأسيس المجالس المحلية بالإضافة إلى جهازه التنفيذي.

وتأسيسا على ما سبق فإن نظرية الإدارة المحلية هي منظومة من التعميمات المبنية على أساس تجريبي يخص المجالس المنتخبة بالوحدات المحلية بأفضل وأكمل الطرق تجسيدا لإدارة السكان المحليين.

- **التطور التاريخي للإدارة المحلية:**

إن الإنسان اجتماعي بطبعه وقد عاش منذ الأزل في شكل مجموعات بشرية تطورت وكبرت من الأسرة إلى العائلة ثم العشيرة والقبيلة التي كان يتزعمها رئيس القبيلة الذي جمع بين القيادة وتسيير الشؤون العامة.

والحضارة المصرية القديمة بوصفها أول من عرف هذا النوع من التكتلات القبلية عرفت أشكالا متعددة من المجالس كان أهمها "مجالس العشرة العظام" التي انتشرت على ضفاف النيل، تضم عشرة أعضاء بانتخاب يرأسهم حاكم المدينة لإدارة شؤون الرعية،[12] كما نظم البابليون شؤونهم عن طريق توزيع العمل أما في حضارة الصين القديمة فقد طور الصينيون القدامى أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف العامة عن طريق المسابقات واختيار الأكفاء، ولعل عظمة ودقة السور العظيم بالصين أكبر دليل على وجود تنظيم إداري دقيق مبني على الكفاءة في الاختبار وكذلك الأمر عند الإغريق حيث تحدث الفلاسفة من أمثال: سقراط، أفلاطون، أرسطو...عن الإدارة والتخصص وتقسيم العمل وتوزيع السلطة أما الفينيقيون فقد استخدموا الإدارة للتحكم في التجارة البحرية، وبرعت الحضارة الرومانية في إدارة مستعمراتها منذ ثلاثة آلاف سنة قبل الميلاد بدقة متناهية.[13]

في الإسلام: عرف تاريخ الفكر الإسلامي مبادئ للتسيير الإداري الرشيد حيث نصت الأحاديث النبوية الشريفة على قيم المساواة وحقوق الإنسان ففي حديث

نبوي "كل الناس متساوون كأسنان المشط ولا فضل لعربي على أعجمي ولا أبيض على أسود إلا بالتقوى" كما حث الإسلام على المشورة (الشورى) في قوله تعالى: (وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ) (الشورى: 38)، كما كان الرسول صلى الله عليه وسلم يستشير أصحابه في أمور الدنيا التي لم ينزل فيها وحي، كما ربط الإسلام بين المسؤولية والسلطة، وقد درس مفكرو الإسلام بعض الموضوعات الإدارية كالفارابي (القيادة) ففي كتابه آراء أهل المدينة الفاضلة أورد اثنتا عشرة فضيلة بصفة طبيعية وست فضائل عن طريق الاكتساب.[14]

لقد أدت التحولات ما بعد الثورة الصناعية في أوروبا إلى تحول في آليات الإنتاج أثرت على نمط تقييم العمل وعلى الجهاز الإداري وفعاليته فبعد ظهور ما يسمى بالدولة الوطنية تعددت وظائفها وبدأت الدعوى إلى اللامركزية من أجل تخفيف الأعباء وحسن التدبير، وتوازيا مع التطور الحاصل في مجال التخطيط والتنظير بدأ التوجه نحو الهيئات المحلية والوحدات الإقليمية لمواجهة القصور في أداء المهام المختلفة المنوطة بالدولة أو السلطة المركزية.

مقاربة الحوكمة المحلية:

إن تعثر التنمية في كثير من دول العالم الثالث كانت هي الدافع الأول لظهور مفهوم "الحوكمة" من قبل الهيئات الدولية على اعتبار أن إصلاح أسلوب الحكم المبني على الشفافية والمساواة والمشاركة هو أول شرط أساسي للإصلاح الاقتصادي فقد كان صندوق البنك الدولي هو أول من أعطى تعريفا واضحا لمفهوم الحوكمة حيث اعتبره "الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية .[15]

كما عرفه أيضا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنه أهم عوامل القضاء على الفقر وتعزيز التنمية [16]

مقاربة القرب:

إن مقاربة القرب هي مقاربة جاءت نتيجة التوجه العالمي نحو اللامركزية بأنواعها فهي تقوم على بنائين:

الأول عمودي من خلال السعي إلى التقريب بين الخدمات العمومية التي تنتجها سلطات الدولة والمواطنين من خلال السعي إلى التقريب بين الدولة وإدارتها والمواطن.

الثاني: أفقي من خلال إحداث تقارب مؤسساتي بين هياكل الدولة مما سيؤدي إلى رفع مستوى فعالية صنع القرار وضمان الإنصاف الترابي.

المقومات الرئيسية للإدارة المحلية:

يمكن إبراز أهم مقومات الإدارة المحلية من خلال المميزات التالية:

1- النطاق الجغرافي المحدد بمجال معين يطلق عليه تسميات مختلفة وفقا للدولة ونظامها.

2- تمثيل محلي عن طريق مجالس منتخبة تسير وفقا لدستور الدولة.

3- تتكون الإدارة المحلية من مجموعة من الهيئات الإدارية التابعة للسلطة المركزية مع مساحة من الإستقلالية واللامركزية وفقا لنظام الدولة.

- الوحدات المحلية المحددة بمجال جغرافي معلوم: كل الدول في العالم هي عبارة عن مجموعة من الوحدات المحلية التي يفرزها التقسيم الإداري، بحيث تتميز هذه الوحدات بالشخصية المعنوية.

السلطة والثورة:

إن الذين قالوا أن "التزاوج بين السلطة والثروة يولد الفساد" كانوا على حق لأن كثيرا من النظم السياسية خصوصا في دول العالم الثالث مارست تأثيرا على دوائر المال والاقتصاد ورجال الأعمال وأصحاب الثروة حتى أصبح ذلك الارتباط يمثل مصدرا خطرا كبيرا، لأن المنافع المتبادلة تجعل رجال السلطة يقومون بحماية رجال الأعمال، حيث يقدمون لهم الدعم المالي وهذا يوضح صورة الفساد المزدوج في الحياة السياسية والحياة الاقتصادية معا، حيث يقوم أصحاب السلطة والحاصلين على الدعم دورا يساعد على الاحتكار ويحمي الفساد

وينهب ويستنزف إمكانيات المشروعات الاقتصادية وأرباح أو عوائد الشركات التجارية[17]

ثالثا: المنطلقات النظرية والفكرية للإدارة المحلية

لقد جاءت الإدارة المحلية كخيار حتمي لزيادة أعباء الدولة الوطنية واستحالة القيام بكل الوظائف ضمن سياق الدولة المركزية الواحدة، ومنه ظهرت مقاربات عديدة تدعو إلى اللامركزية لترشيد التسيير العمومي على غرار مقاربة الحوكمة ومقاربة القرب والمقاربة التشاركية..

1-3- المقاربة التشاركية:

بعد العيوب الجلية التي أبانها النسق التمثيلي في السير العمومي من خلال عدم تلبية الاحتياجات الحقيقية للسكان، ضعف مشاركة الأفراد في السياسات العامة، زيادة اللامبالاة والاغتراب ناهيك عن عيوب الممثلين في حد ذاتهم من تغليب للمصلحة الشخصية على المصالح العامة وقلة الكفاءة والفعالية....

لذلك فإن" الديمقراطية التشاركية" حاولت صياغة مفاهيم مختلفة للامركزية democratie participative /participatory وفقا لمنطق التعامل مع المواطن كشريك وتحويل المواطن الملاحظ وغير المبالي إلى المواطن كشريك في تسيير الشأن العام وفقا لميكانيزمات الإخبار والتواصل والتشاور والتركيز الميداني.

مستويات وأشكال الحوكمة التشاركية[18]

المستوى الأول: يتمثل في الرفع من معدل المشاركة السياسية من خلال العمل على استرجاع الثقة من المسؤولين والأفراد العاديين.

المستوى الثاني: بالاعتماد على ترتيب الأولويات في سلم الحاجيات المواطنية وفقا للرغبات الحقيقية للسكان.

المستوى الثالث: الإشراك الفعلي للسكان كقوة تنظيمية اقتراحية، ومبادرة ومسهمة في السياسة العامة على المستوى المحلي.

المحور الثاني: الإدارة المحلية والحوكمة المحلية

أولا: تعريف الحوكمة المحلية local governance

لقد جاء مفهوم الحوكمة المحلية كتفرع عن المفهوم الأم الحوكمة governance الذي جاء في أدبيات البنك الدولي على الخصوص كضرورة حتمية لإنجاح التنمية الإقتصادية عام 1989 وبخاصة بالدول الإفريقية جنوب الصحراء والدول النامية عموما على اعتبار الحكم السيء لا يمكن أن يخلص هذه الدول من الفقر والعوز[19]

كما تمثل الحوكمة الجيدة تبعا للمعايير الموضوعة من طرف منظمة التجارة الأوروبية نظاما مرتكزا على الديمقراطية لأنها تمكن من تأمين علاقات جيدة بين الإدارة والمواطنين وممثليهم بالبرلمان في تناسق تام مع رغبات الدولة [20]

أما على المستوى المحلي فإن الحوكمة لا يمكن أن تحقق مسعاها في الدقة والفعالية ما تم تحقيق اللامركزية الإدارية والتنظيمية، ففي السويد والتي والتي بدأ بها أول تشريع للحوكمة المحلية في عام 1962 يشكل 70% من نفقات القطاع العام للدولة بأيدي الحكومات المحلية ومجالس الإقليمي country councils [21]

ولذلك تحتاج الحوكمة المحلية إلى إدارة محلية قوية وفعالة وسريعة الإستجابة حتى تحقق الأداء المميز وبأقل التكاليف وفي فترة وجيزة، وبدون إدارة محلية وبيروقراطية قوية لن تكون الحوكمة المحلية مهما بلغ مستوى السياسات العامة الوطنية والمحلية، وذلك من خلال تفعيلها لأبعاد المشاركة والمساءلة والشفافية ومحاربة الفساد.

ثانيا: الإدارة المحلية والمشاركة المواطنية

تعتبر المشاركة المواطنية المحك الحقيقي لنجاح الإدارة المحلية في بلوغ أهدافها المسطرة وفقا للسياسة العامة للسلطة المركزية، فالمشاركة participation هي مصطلح يستعمل عادة لوصف الأنشطة الطوعية وليس القسرية كونها نشاط طوعي للفرد في الشؤون السياسية بما فيها: التصويت والعضوية والنشاط المتصل بالمجموعات السياسية كمجموعات المصالح والحركات والأحزاب وتولي المناصب، وممارسة القيادة والأنشطة غير النظامية كالمشاركة في المنافسات والمظاهرات.[22]

فالمشاركة بمعناها الشامل هي: "كل عمل إدارية ناجح أو فاشل منظم أو غير منظم مرحلي أو مستمر، يفرض اللجوء إلى وسائل شرعية أو غير شرعية بهدف التأثير في اختيارات سياسية أو في مسائل تخص إدارة الشؤون العامة أو اختيار الحكام على المستويات المحلية أو الوطنية،[23]"،

ورغم تعدد تعاريف المشاركة إلا أنها تتفق كلها على تأكيد الدور الإيجابي للفرد في الحياة الإجتماعية بصفة عامة والتنمية بصفة خاصة، وذلك عن طريق

ممارسته حقوق المواطنة من تصويت أو ترشح في الهيئات المحلية أو الإنخراط في إحدى الهيئات المجتمعية سياسية كانت أو تطوعية[24]

ومن حيث العلاقة بين المشاركة المواطنية بكل أنواعها (سياسية، إجتماعية، اقتصادية) والإدارة المحلية فهي علاقة تأثير وتأثر، حيث تتأثر الإدارة المحلية بالمشاركة الإيجابية، وكسب التأييد والمشروعية والمساهمة الفعلية في إنجاح التسيير المحلي وإثراء النقاشات حول المشاريع ذات الإهتمام المشترك، كما تؤثر الإدارة المحلية بدورها في نسبة وفعالية المشاركة من خلال بناء جسور الثقة والشفافية والمهنية والإستقبال الجيد للمواطن في المؤسسات البيروقراطية.

ثالثا: الإدارة المحلية والمساءلة المجتمعية

المساءلة المجتمعية Accountability وتتجلى بالعلاقة التي تنشأ بين الحكومة والمواطن، حيث تقر الحكومة بمسؤوليتها عن القارارات والأعمال والسياسات التي تصدر عنها، وتتحمل هذه المسؤولية على ضوء ما يتوقعه كل طرف من الآخر، بما يشبه الإتفاق المعقود بين المسؤول المنتخب وناخبيه[25] ،

كما تعني المساءلة المجتمعية أيضا محاسبة المرؤوس عن النتائج التي حققها خلال فترة معينة على ضوء السلطة الممنوحة له وعن العمل الموكل إليه، حيث تتخذ شكلا تصاعديا في الهيكل التنظيمي بعكس السلطة التي تنساب من أعلى إلى أسفل وفق عملية التفويض، وبقدر ما يفوّض من سلطة تكون هناك مسؤولية ومحاسبة عن النتائج من القاعدة إلى القمة.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيعرف المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف أعمالهم والأخذ بالإنتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن القسّر وعدم الكفاءة أو الخداع والغش[26]

وحتى يقدم المواطن الفرد على تفعيل آلية المساءلة باعتبارهما نوع من المشاركة ذات المسار التصاعدي (من الأسفل إلى الأعلى) لابد من بناء جسور للثقة بين الإدارة والمجتمع تضع من خلالها الإدارة المحلية رضى الفرد كأولوية

ضمن اتجاهات إعادة "اختراع الحكومة" الذي يعني بصفة مختصرة التعامل مع الفرد المواطن كزبون تعمل الإدارة على إرضائه من خلال تحسين نوع الخدمة والإستقبال الجيد والإعلان المسبق عن جميع الخطط والسياسات التي تهمه مع الإعتماد على الكفاءات والمهارات الحاصلة في هذا المجال وحتى يشارك المواطن في إدارة شؤونه المحلية لابد من توفر شروط كثيرة لعل أهمها: [27]

- اقتناع المواطن المحلي بجدوى مشاركته (الإقتدار) وإحساسه أن مشاركته تقدم الإضافة.
- إحسان المواطن بالفاعلية من خلال إدراج حاجاته الأساسية ضمن أولويات السياسات.
- التعبئة الجماهيرية اللازمة من خلال نشر الوعي حول أهمية الدور المحور للمواطن في إنجاح أي سياسات تنموية كانت أو اجتماعية أو سياسية.

رابعا: الإدارة المحلية والمشورة المجتمعية

تعتبر المشورة المجتمعية عملية مهمة يجب على الإدارة بصفة عامة تفعيلها في التسيير والتنظيم والإدارة المحلية بصفة خاصة كونها أكثر عمقا وأكثر معرفة بالسكان المحليين وأكثر قربا من معرفة حاجياتهم الحقيقية بعيدا عن الممثلين الرسميين، فالمشورة المجتمعية ضرورة أملتها التوجهات العالمية للإدارة الحديثة المدعمة للحوكمة المحلية التي تتطلب التواصل وتبادل وجهات النظر، حيث يعرفها صندوق تطوير وإقراض البلديات بأنها: "عملية تواصل ذات اتجاهين بين الهيئة المحلية والمجتمع تعتمد على تبادل المعلومات بين الطرفين وتقديم مدخلات من المواطنين بشأن قضية ما قبل اتخاذ الهيئة قرارا بشأن تلك القضية أو وضع السياسات أو تحديد اتجاه لأخذ القرار.[28]

المحور الثالث: الإدارة المحلية والتنمية المحلية

أولا: تعريف التنمية المحلية Development Local

إنّ المفهوم العام للتنمية برز بشكل جلي بعد الحرب العالمية الثانية في علم الإقتصاد للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في مجتمع معين بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسس المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراده، لينتقل بعدها إلى علم السياسة وباقي الحقول المعرفية، فالتنمية بشكل عام هي "توسيع الخيارات من خلال تطوير وتسهيل سبل العيش للمواطنين وتدريبهم على استغلال طاقاتهم وتوظيفها في مجالات عدة [29]

أما التنمية المحلية فهي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون بين الجهود الشعبية الجهود الحكومية للإرتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا[30] وكذلك تعرف التنمية المحلية بكونها "السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه على مستوى الوحدات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل.[31]

لكن التنمية المحلية بهذا المفهوم لا يمكن أن تؤتي أكلها في ظل جهاز بيروقراطي جامد وغير منفتح على الأفراد المحليين لذلك يطرح علماء الإدارة والتسيير المحلي مفاهيم جديدة كون التسيير القديم يكرس نوع من الخلل في موازين القوى بين الإدارة والمواطن الصالح، بينما يقوم السير الجديد المبني على الحوكمة الجيدة وتقوية المشاركة والمرونة ومحاربة الإقصاء والتهميش والإستبعاد، ناهيك عن تعزيز المسؤولية الإجتماعية كمشارك في كل مراحل التنمية.[32]

ثانيا: إدارة الجودة الشاملة للمنظمات المحلية

تعتبر إدارة الجودة الشاملة من الإتجاهات الحديثة في الإدارة والتي تقوم على مجموعة من المبادئ التي تتخذها الإدارة بغية الوصول لأفضل أداء ممكن، مع ضرورة الإستفادة من مشاركة الجميع كضمان لإستدامة النجاح وإرضاء جميع الأطراف.

ويعرف معجم الإدارة الإدارة الجودة الشاملة على أنها فلسفة إدارية مبنية على أساس رضا المستفيد، وهي بذلك تتضمن التصميم المتقن للخدمات والمنتجات المقدمة، كما تهدف إلى تعظيم التنافسية للمنظمة عن طريق التحسين المستمر لجودة المنتجات والخدمات والأفراد والعمليات والبيئة، ويتحقق ذلك عن طريق التركيز على العمل الداخلي والخارجي والإلتزام طويل الأجل بذلك، وبصفة عامة، فإن إدارة الجودة الشاملة هي طريقة ونمهجية إدارية تتبعها المنظمات بصفة عامة عن طريق استقطاب الجميع للمشاركة في التحسين والتطوير المستمر بغية تحقيق رضا المستفيد سواء كانت المنظمة إقتصادية أو خدماتية، عمومية أو خاصة، فقد انتشرت هذه المنهجية في أوروبا وأمريكا وبلاد شرق آسيا كمحاولة في البداية لإحتكار السوق والتنافسية وفق الرقابة المستمرة لجودة المنتوج ثم انتقلت إلى القطاع العام والقطاع الخدماتي تحديدا، وهي ترتكز على مبادئ أهمها:[33]

- التقليل من التفاوت بين العاملين لضمان تحسين ظروف العمل.
- اتباع أساليب التحفيز والتعبئة والمواطنة التنظيمية.

- التركيز على المراحل الأولى لعملية التسيير والإنتاج وليس المراحل الأخيرة.
- الإهتمام برضا العميل المستفيد ومحاولة معرفة احتياجاته الحقيقية.
- التحسين والتطوير المستمر عبر إتباع التقنيات الحديثة، والإستفادة من كل النجاحات الحاصلة في كل المجالات.

أما على مستوى الإدارة المحلية فإن اعتماد فلسفة إدارة الجودة الشاملة جاء لأسباب أهمها:[34]

- العمليات المتطورة يمكنها إنتاج المنتجات ذات الجودة العالية المضمونة.
- الجودة العالية تمنح الفائدة التنافسية.
- الجودة العالية تخفض من التكاليف.
- الجودة العالية تضمن الرضى والإستقرار والسلم الاجتماعي كون الإدارة المحلية في تواصل دائم مع المواطن.

ثانيا: الإدارة المحلية والإعلام المحلي

إن الإتصال (أو التواصل) هو أهم وأخطر محدد لتسهيل عملية إدارة الحكم بصفة عامة والإدارة المحلية على الخصوص تحتاج إلى الإعلام المحلي في بلوغ أهدافها القصيرة والبعيدة المدى، فالإتصال بالغ الخطوة والتأثير على الجماعة البشرية مهما كان حجمها لذلك أولى الدارسين أهمية قصوى لموضوع تأثير وسائل الإعلام على الرأي العام، وقد كان أول من اهتم بموضوع التواصل الباحثين الكنديين هارولد اينيس ومارشال ماكلوهن، حيث يرى اينيس أن طبيعة وسائل الإتصال تترك آثار قوية على تنظيم المجتمع كما قام مالكوهن بتطوير أفكار اينيس على وسائل الإعلام في المجتمعات الصناعية الحديثة وطرح أفكار أهمها أن "الوسيلة (أي الوسيط الإعلامي) هي الرسالة" التي تؤثر على بنية المجتمع المحلي والعالمي، مما جعل العالم "قرية كونية"[35]

فوسائل الإعلام والإتصال تلعب دورا في تكوين الإتجاهات وبلورة الرأي العام[36] والإعلام المحلي بوصفه الإعلام الموجه نحو جزء من المجتمع المحدد بنطاق

جغرافي معين، يعنى باهتمامات واحتياجات منطقة بعينها كما يسعى إلى التعبئة والتأثير في أفراد المجتمع المحلي بكل الوسائل تماشيا مع الأهداف المسطرة للإدارة المحلية، فحتى تنجح الإدارة المحلية في خلق البيئة المواتية للسياسات الموضوعية لابد من التركيز الجاد على دور وتأثير الإعلام المحلي على سلوكات واتجاهات وقيم المجتمع المحلي، ومحاولة تذليل الصعاب والأزمات من خلال بعث روح التضامن والتحدي والتضحية لدى أفراد المجتمع المحلي من خلال: (37)

- تركيز الإدارة المحلية على تعبئة الرأي العام.
- اعتماد أسلوب الشفافية في التسيير العمومي.
- استقطاب أكبر عدد ممكن من السكان المحليين وإشراكهم في المشاريع التنموية عبر جميع المراحل (التخطيط، التنفيذ، التقييم، التقويم...).
- تفادي الإستبعاد بكل أنواعه لضمان نجاح التسيير العمومي.
- بعث حوارات ومنتديات مفتوحة عبر الوسائل الإذاعية لتفعيل الحوار المجتمعي والإستفادة من كل الخبرات المرجوة بالمجتمع المحلي وفي كل المجالات.

رابعا: آليات مبتكرة للتمثيل المحلي التشاركي

لقد طورت الإدارة المحلية الحديثة عبر العالم ووفق تجارب رائدة لبعض الدول التي استحدثت آليات كثيرة لتفعيل العمل التشاركي المحلي وفقا لجهود إدارية مختلفة وعبر تقنيات العمل التشاركي المبني على: (38)

1- جلسات إعلامية بين ممثلي الهيئة التنفيذية والمواطنين.
2- الشفافية وذلك من خلال تمكين المواطنين من الإطلاع على مختلف المشاريع المبرمجة.
3- عقد جلسات عمل مع الأعيان وممثلي الأحياء وجموع المواطنين للتشاور والتنسيق.

4- الدعوة لإقامة حملات تطوعية للتشجيع على العمل المدني التطوعي مع تقديم هدايا رمزية كقبعات وإشارات للنضال المدني والتغطية الإعلامية الواسعة للترويج للإسهامات المواطنية في العمل الميداني المحلي بكل صيغه (حملات تنظيف، إصلاح قنوات الصرف الصحي، تهيئة المساحات الخضراء، الحفاظ على الإنارة العمومية...).

- إبعاد الوساطة بين المواطن والإدارة المحلية وذلك بغية التعرف الفعلي والحقيقي على آراء الأفراد واحتياجاتهم الحقيقية، بعيدا عن مصالح الممثلين الشخصية.

ومن الآليات المبتكرة أيضا للتمثيل المحلي التشاركي، الميزانية التشاركية بالبرازيل والتي تعتبر تجربة رائدة على المستوى العالمي في الإسهام المجتمعي الطوعي في التنمية المحلية بناء على رفع مستويات المواطنة الجديدة المبنية على المسؤولية الاجتماعية المقرونة بالحقوق والواجبات مع ارتفاع مستوى الوعي المجتمعي المفعل عن طريق آليات الضبط الاجتماعي والعمل مع الجماعات.

المحور الرابع: التغير الاجتماعي والإدارة المحلية

أولا: التغير الاجتماعي: هو إجمالا مختلف التطورات الحادثة بالمجتمع جراء مختلف التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد حاول "جينربرج" إعطاء تعريف للتغير الاجتماعي بربطه بالتغير في البنى والنظم والمعتقدات، حيث أكد أن "التغير الاجتماعي يحدث في طبيعة البناء الاجتماعي مثل زيادة أو تناقص حجم المجتمع أو في النظم والأجهزة الاجتماعية أو التغيرات اللغوية، وكذلك يشمل المصطلح التغير في المعتقدات والمواقف.[39]

وقد حاولت الكثير من النظريات تفسير التغير الاجتماعي والعوامل المؤثرة فيه نذكر منها: [40]

- النظرية الديالكتيكية: ومن روادها (ابن خلدون، هيغل، ماركس، وابن خلدون مثلا يرى التغير ديالكتيكيا وفي رأيه أن العناصر في الوجود ذات بداية ونهاية، وهي تخضع للنمو والعناء.
- النظرية التطورية: وقد ظهرت في منتصف القرن التاسع عشر لتضع تصورات عامة للمجتمع والثقافة ومن روادها (أوغست كونت، مورغان، سبنسر...).
- نظريات الدورة: وتركز على تذبذب عمليات التعديل والتبديل، حيث تعتبر كل دورة وليدة لسابقتها وأصلا للاحقتها، ومن أنصار هذا التوجه فرديناند توينبز الذي يرى أن الإنتقال من المجتمع المحلي إلى مجتمع المنظمات الاجتماعية هو التغير الاجتماعي، أما نظريات التحديث فهي ترى أن التنمية والتغير الاجتماعي هما شيئا واحدا، فالتنمية هي بالأساس تغير اجتماعي يؤدي إلى سواد قيم وافدة عبر الإنتشار من الأمم التي سبقت في التقدم وعموما مهما اختلفت النظريات السابقة في تفسير ومحاولة إيجاد تراتبية علائقية لصيرورة التغيير الاجتماعي والعوامل المؤثرة فيه فإن التغير الاجتماعي يؤثر في الإدارة المحلية ويتأثر بها، يؤثر فيها من خلال سواد قيم مجتمعية مدعمة أو مثبطة ومعرقلة لعمل الإدارة المحلية ويتأثر

بها من خلال ما تقوم به من سلوكات وممارسات تساهم في بلورة الوعي الجمعي والضبط الاجتماعي وكل ذلك لن ينجح إلا في ظل بناء الثقة والتكامل بين الحوافز الاقتصادية.

والتنظيم الذاتي وتنفيذ القوانين واللوائح بمشاركة فعالة من القطاع الخاص والمجتمع المدني[41]

ثانيا: تنظيم المجتمع المحلي

يعتبر تنظيم المجتمع آلية من آليات التغير الاجتماعي كما رأينا سابقا، حيث يعرف بأنه: "عملية الموائمة بين الإجابات والموارد الاجتماعية للمجتمعات الجغرافية والوظيفية كما يعرفها شيللر Shaller بأنها الطريقة أو عملية التي تؤثر على التغير الاجتماعي وفي هذه العملية ينظم سكان المجتمع المحلي، وهو ما يمكنهم من تحديد مشكلاتهم وأولوياتهم واحتياجاتهم ويضعون برنامجا للعمل ويتحركون لتنفيذ هذا البرنامج.[42]

فتنظم المجتمع هي طريقة ومنهج قوامها المشاركة المواطنية بغية إحداث تغيرات مقصودة في حياة المجتمع لتحسين أحواله وظروفه ورفع مستوى معيشة الفرد وتقوية قدرات المجتمع ويمكن إجمال أهداف طريقة تنظم المجتمع في:[43]

- المساعدة في دراسة المجتمع كوحدة لتحديد احتياجاته، وموارده المختلفة.
- المساعدة في وضع سياسة عامة للإصلاح في المجتمع.
- المساعدة في التنسيق بين الجهود الأهلية في الإصلاح جغرافيا ووظيفيا على مختلف المستويات.
- تشجيع المواطنين والحكومة على بدء خدمات جديدة يحتاجها المجتمع.
- إذكاء الوعي الاجتماعي والإنتاجي بين المواطنين.

- إحداث التغير الاجتماعي اللازم لإحداث التنمية، كما يمكن التحكم في التغيير الاجتماعي وفق أساليب التخطيط العلمي وإدخال التغييرات الضرورية.

ثالثا: تنمية المجتمع المحلي

لقد جاء في تقرير لهيئة الأمم المتحدة أن تنمية المجتمع ما هي في الحقيقة إلا تلك الجهود المبذولة من قبل المواطنين والحكومة في سبيل تحسين أحوالهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في المجتمعات المحلية لتسهيل إندماج هذه المجتمعات في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بقدر الإمكان".

كما عرف دونهام Dunham تنمية المجتمع بأنها الجهود المنظمة لتحسين ظروف الحياة في المجتمع وذلك بتشجيع وحث المقيمين في هذا المجتمع على مساعدة أنفسهم وتعاونهم بعضهم مع بعض مع تقديم المعونة الفنية اللازمة عن طريق المنظمات الحكومية والأهلية (فادية عمر الجولاني، التغير الاجتماعي، [44] ، فتنمية المجتمع المحلي تعني الجهود التطوعية الفعّالة لمواطني المجتمع المحلي في عملية تهدف إلى تحسين بعض الجوانب في الحياة وهو ما يؤدي إلى تقوية وتدعيم العلاقات المتداخلة سواء النظامية أو الإنسانيةي[45] ،كما يعرفها جاك "روثمان" على أنها: "تقوم على فكرة أن تحقيق التغيير في المجتمع المحلي يمكن أن يتم بأفضل وجه عن طريق مشاركة جبهة عريضة من سكان المجتمع المحلي في تحديد الأهداف، والعمل على تحقيقها وذلك عن طريق الجهود الذاتية، التعاون التطوعي، وتنمية القيادات المحلية وعن أهم الفروقات بين تنمية المجتمع وتنظيم المجتمع.

تنظيم المجتمع اختراع اجتماعي للتعامل مع المشكلات ومساعدة الأفراد، أما تنمية المجتمع فهي إحدى الوسائل للتغير الاجتماعي التقليدي اللازم للتنمية وهي أكثر استاتيكية وتهتم تحديدا بالمجتمعات المحلية، ومحاولة تحرير الطاقات الكامنة.