دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات

أ.بن حــدة باديس

جامعة العربي التبسي – تبسة-

خلاصة

تسعى استراتيجيات الدول دائماً إلى التقريب بين الحكومة والشعب، حيث تقوم الأمم بنقل الموارد العامة وسلطات صنع القرار إلى المستوى المحلي وتشجع المواطنين على المشاركة مباشرةً في وضع الأولويات والميزانيات. ويتم النظر إلى الديمقراطية التشاركية المحلية بشكل واسع باعتبارها تعزز الخضوع للمساءلة بصورة أفضل، فضلاً عن الارتقاء بتقديم الخدمات الأساسية وتخفيف حدة التوترات الإقليمية والعرقية والدينية، فهي تعيد للشعوب إمكانية التحكم في حياتهم وأسلوب عيشهم، إذ أن جميع التحديات التي تم الوقوف عليها فعليًا ضمن أهداف تطوير الألفية – الجوع والفقر والتعليم والمساواة بين الجنسين والصحة والماء والصرف الصحي والاستدامة البيئية – تتطلب حلولاً مخصصة للظروف المحلية، إلا أن الحكم المحلي لم يبرز كأولوية في جدول الأعمال العالمي.

والآن، بما أن العالم يعكف على صياغة جدول أعمال لإجراء تطويرات مستقبلية، يسعى المسؤولون المحليون والأكاديميون ونشطاء المجتمع المدني الذين برزوا كرواد ومؤيدين للتجديدات المتعلقة بالديموقراطية التشاركية المحلية وراء جعل أصواتهم مسموعة. حيث تُشكل السلطات المحلية جسرًا مهمًا بين الحكومات الوطنية والمجتمعات والمواطنين وستحظى بدور كبير في الشراكة العالمية الجديدة أين يكون للسلطات المحلية دور كبير في تحديد الأولويات وتنفيذ الخطط والإشراف على النتائج والانخراط مع المؤسسات والمجتمعات المحلية.

Résumé:

Les stratégies des états ont toujours cherché à réunir le gouvernement et le peuple, où les nations essayent de transférer des ressources publiques et des pouvoirs de décision au niveau local et encourage les citoyens à participer directement à la définition des priorités et des budgets. Et cherchent à la démocratie participative locale largement que renforcer la responsabilisation mieux, ainsi que la mise à niveau pour fournir des services de base et d'atténuer les tensions régionales, ethniques et religieuses, ils reviennent au peuple de contrôler leur vie et leur style de vie, avec tous les défis qui se dressent en fait dans les objectifs de développement Millennium - la faim, la pauvreté, l'éducation, l'égalité des sexes, la santé, l'eau et l'assainissement et la durabilité environnementale - exigent des solutions personnalisées aux conditions locales, mais le gouvernement local ne sont pas apparus comme une priorité sur l'agenda mondial.

Et maintenant, alors que le monde travaille à l'élaboration d'un ordre du jour pour les développements futurs, cherche des responsables locaux, des universitaires et des militants de la société civile qui ont émergé en tant que dirigeants et sympathisants pour la rénovation de la démocratie participative locale derrière faire entendre leur voix. Lorsque les autorités locales sont un pont important entre les gouvernements nationaux, les collectivités et les citoyens et auront un rôle majeur dans le nouveau partenariat mondial où les autorités locales ont un rôle majeur dans l'établissement des priorités et la mise en œuvre des plans et de superviser les résultats et à coopérer avec les institutions et les communautés

Mots-Clés :

La gouvernance locale, la mondialisation, la démocratie participative, le développement local, la gouvernance locale, la réforme de l'administration locale, la bonne gouvernance, la gouvernance.

مقدمة :Introduction

إزداد وعي الشعوب كما إزداد تعاطيها للشؤون العامة على المستوى الإداري والتنفيذي بطريقة لا تقف على مجرد المشاركة في إختيار الحُكام، بل تحتكم إلى المساهمة بصورة أو بأخرى في ممارسة الديمقراطية، ومن الـــمُمكن تعاملها مع هذه الظاهرة الجديدة من خلال تحمل المسؤولية الكاملة في إدارة كل ما يتصل بحياتها اليومية من مشروعات.

مما دفع بالدولة المعاصرة (أي الدولة الليبرالية الجديدة) سواءٌ منها المتقدمة أو النامية إلى أن تتجاوز حدود الدولة الحارسة الـــمُقيدة بالـــمرافق العامة التقليدية المسماة بالوظائف الأصلية السيادية العمومية التي تديرها الدولة وتظهر فيها صاحبة السلطة والأمر والنهي، وتتجاوز أيضا حدود الدولة المتدخلة، والعمل على تقنين هذا التدخل الذي يختلف من دولة إلى أخرى لإدارة المشروعات العامة الاقتصادية والاجتماعية ، بقصد تحقيق التنمية الفعالة من جهة ومن جهة ثانية تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي على أساس من العدالة والمساواة.

من أجل ذلك، فقد عمدت الدُول في البداية إلى التخفيف من حدة أسلوبها المركزي، باتباع أسلوب عدم التركيز الإداري، متنازلة عن بعض اختصاصاتها إلى هيئات أنشأتها تلبية لمصالح محلية أو لاعتبارات فنية، وتحت تأثيرات الاتجاهات الديمقراطية تنازلت عن بعض تلك الاختصاصات لهيئات منتخبة من الوحدات الإدارية في الدولة لتباشر إدارة أمورها ومشاكلها بنفسها متبعة بذلك النظام المحلي، والخضوع للسلطة الإدارية الوصية في إطار نوع من اللامركزية سواء في مدلولها السياسي الهادف إلى توجيه السياسة التنموية وفق مقتضيات الصالح العام وإعطاء الهيئات المحلية حق اتخاذ القرارات بشكل انفرادي، أو في مدلولها الإداري المتمثل في تقريب الإدارة من المواطنين وإسناد حل المشاكل المحلية إلى سلطات منبثقة عن جماعات معينة لمساندة السلطات المركزية بالوسائل التقنية والفنية.

فالديمقراطية التمثيلية هي ما تفرزه عادة صناديق الاقتراع بمناسبة انتخاب من يمثل السكان او بالعبارة الأصح من يمثل الناخبين داخل مختلف الهيئات التمثيلية. وإذا كانت الديمقراطية التمثيلية أرقى وسيلة حضارية لتدبير الخلاف وتوزيع الثروة فإنها لم تعد تعني في وقتنا الحاضر وبالضرورة سلطة الأغلبية لها الكلمة الأخيرة "ديكتاتورية الأغلبية" [1] كما أن التجربة في معظم الدول أثبتت محدوديتها في الإجابة على مختلف تطلعات المواطنين وباعتبارها نمطاً من أنماط ممارسة السلطة لا تخلو من عيوب خاصة عندما يتعلق الأمر بالدول الحديثة العهد بها بل قد تنتج أحيانا بعض العوائق، كأن ترى هيئة سياسية أو جماعة من الساكنة عمومًا أو

بعض الناخبين على وجه الخصوص مثلاً أن فئة أو أفرادا أو جهة معينة تحتكر بطريقة من الطرق أو بشكل من الأشكال تدبير شؤون الجماعة دونهم ولوقت طويل وتعتقد أن في ذلك إقصاءً و تهميشًا للباقي أو أن التحالفات التي تنسجها بعض المكونات السياسية لا تعبر عن حقيقة الواقع نتيجة نمط الاقتراع المتبع الذي قد لا يُفرز دائماً أغلبية مريحة بل قد تعتبر بعض التحالفات غير طبيعية إلى حد ما، بل أكثر من ذلك قد تشوب العملية الانتخابية نفسها بعض الاختلالات تجعلها محل طعن، ناهيك عن وجود فئات وشرائح قد لا تستوعبها ولا تحتضنها المقاربة التمثيلية.

ولتصحيح بعض هذه العيوب التي قد تكون سبباً في بطء أداء المنتخبين أو في تعطيل مصالح المواطنين وعرقلة عجلة التنمية المحلية وبالتالي رهن مصير ومستقبل سكان مدن بكاملها بسبب الانشغال بصراعات جانبية حزبية أو سياسية ضيقة بل وحتى قبلية أحيانًا.

ولتدارك تفويت فرصة المشاركة في التدبير الجماعي والمساهمة في صياغة الاستراتيجية التنموية المحلية وفي بلورة واتخاذ القرار المحلي الذي يهم شؤون السكان المحلية؛ جاء المنطلق التشاركي ليعزز مكاسب المنطلق التمثيلي وليسد الفراغات التي يعاني منها. (2)

ويعتبر المجال المحلي المجال الرحب لاستيعاب الديمقراطية التشاركية بل يعتبرها البعض منهجاً إستراتيجياً لإعادة بناء المجال الإداري ، كما أنها مكملة للبنيات والآليات التمثيلية فآليات المشاركة المباشرة والفعلية بمثابة أدوات إصلاحية في مواجهة ثغرات العملية التمثيلية وهي آليات لا تهدف في الأصل إلى تغيير ميكانيزمات الحكم بل تسعى بالأساس إلى توسيع دائرة المشاركة لأن "الديمقراطية التشاركية تقوم على فرضية أن المشاركة السياسية أوسع من المشاركة الانتخابية كما أنها تفسح المجال للمشاركة في الفترات الفاصلة بين الانتخابات بالإضافة إلى أنها لا تُبقِي مجال المشاركة حكراً على الأحزاب السياسية" .

لهذا حثت أغلبت التشريعات الوطنية للدول على ضرورة الانفتاح على مقاربات ومناهج وآليات حديثة والعمل بها والتي تتجاوز طريقة العقليات التقليدية في مقاربة التنمية المحلية.

❖ أولاً / الديمقراطية التشاركية: التاريخ والـــمفهوم.

تُمثل الديمقراطية التشاركية جملة من الآليات والإجراءات التي تمُكّن من إشراك المجتمع المدني والمواطنين عمومًا في صنع السياسات العامة وتمتين الدور الذي يلعبونه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة، سواء على الصعيد الوطني أو – وخاصّة– على الصعيد المحلّي. ولا تلغي الديمقراطية التشاركية الديمقراطية

التمثيلية كليا، ولكنها تسعى لتتجاوز أوجه القصور والعجز فيها بمحاولة حل المشاكل عن قرب، وضمان انخراط الجميع، وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل بين الديمقراطيتين، لاسيما وأن العديد من التحركات الاجتماعية (نسائية، بيئية، تنموية) لم تعد تجد في الديمقراطية التمثيلية سبلا للتعبير عن حاجياتها ومطالبها وإيجاد حلول لها.

ورغم أن جذور الديموقراطية التشاركية ضاربة في عمق التاريخ، فإنّها في العصر الحديث لم تظهر إلا في ستينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية حيث كانت أهم ما يدعو إليه اليسار الأمريكي لمواجهة الفقر والتهميش. وفي أوروبا الغربية، تنامت الدعوات تدريجياً إلى أهمية اِعتماد الديموقراطية التشاركية وصولا إلى مؤتمر الاتحاد الأوربي حول الديمقراطية التشاركية المنعقد بالعاصمة البلجيكية بتاريخ 8 و9 مارس 2004، حيت تم التأكيد على أن "الديمقراطية التشاركية هي الحل [لأزمة الديمقراطية الأوروبية] وقيمة مضافة لدول الاتحاد الأوربي"؛ و "يجب على الديمقراطية التشاركية أن تضخ دماً جديدا للديمقراطية لتكمل الديمقراطية التمثيلية وتنمية التعاون مع باقي الشركاء الاجتماعيين". [3]

وقد برزت الديمقراطية التشاركية، ليس لإلغاء الديمقراطية التمثيلية كلياً، ولكن لتتجاوز قصورها وعجزها على التفاعل والتجاوب مع معطيات اجتماعية جديدة، التي تتمثل في ظهور حركات وتعبيرات اجتماعية تعرف اتساعاً متزايدًا (حركات نسائية وبيئية وحقوقية واِجتماعية وتنموية...). كل هذه التكتلات لا تجد في الديمقراطية التمثيلية قنوات للتعبير عن حاجاتها ومطالبها وإيجاد حلول لها، ولا منفذًا لموقع القرار السياسي لتداولها. في حين تُعتبر ‹‹الديمقراطية التشاركية ديمقراطية فاعلة، لحل المشاكل عن قرب، وضمان انخراط الجميع، وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية. وتنمية الإرادة السياسية لدى المنتخبين، وتوفير الأمن الاجتماعي، والتربية على ثقافة التوافق. والأخذ بعين الاعتبار حاجيات الجميع، وتتجدد الديمقراطية، بناء على المواطنة والمدنية والمنفعة العامة. وتوفير المعلومة والتدبير الشفاف والمساهمة في اتخاذ القرار، والانتقال من المحلي إلى الوطني. [4]

إن محاولة خلق هذه الحيوية في الحياة السياسية يندرج في إطار الطابع التطوري للديمقراطية، كما تحدث عن ذلك "ديوي"، حين رأى أن الديمقراطية ليست عدالة مطلقة. بل اعتبر أن الكمال الديمقراطي هو ذلك المثل الأعلى والمنهج أو الأداة التي ستمكن العدالة من الانبعاث دون انقطاع، عبر سيرورة تصويب الاختلالات والقصور الذي قد يترتب عن العملية

الديمقراطية. ولا يمكن أن يحدث هذا الانبعاث دون مشاركة واسعة ومتزايدة لعموم المواطنين والمجتمع المدني، باعتبارهم الأكثر ارتباطا بقضاياهم، والأكثر معرفة بها، والأجدر بوجود حلول ملائمة لها. [5]

تنطلق مقاربة الديمقراطية التشاركية من حقّ المواطن في الحصول على فرصة الإخبار والاستشارة والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية Les Collectivités Locales ومتابعة المشاريع المنجزة والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي "البلدية/Municipales"، وتقتضي هذه العمليات من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية، الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل، واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وإشراك كلّ من يمكن إدماجه من ساكنة المدينة من مجالس الأحياء والشباب والنوادي والجمعيات وغيرها، وهي عمليات ترسي قيم التخلّي السلطويّ عن الاستئثار المركزي بعملية اتخاذ القرار [6]، حيث أنّ الإصلاح الحتميّ للسياسة العامة أصبح أكثر من ضرورة في ظلّ الانهيار التام للمجتمع في مواجهة السلطة – كما قال الباحث علي خليفة الكواري – "لا بدّ من الإصلاح، لأنّ السلطة أكثر من مطلقة، والمجتمع أكثر من عاجز". [7]

لقد جاءت فكرة التشاركية وما تضيفه من امتيازات إجرائية كالتفاعلية والتفويض والمساهمة المواطنية المباشرة والتمويل والمبادرة والمشاورة والمحاسبة والمراقبة والتقييم والمتابعة، للتخلّص من الخيارات البيروقراطية التي كانت سائدة على المستوى المحليّ، فأعملت بغرض عزل التعقيدات الإجرائية المعرقلة للأهداف التنموية، وحالت دون تحقيق الحركية التي تضمن التوزيع العادل للثروة والعدالة الاجتماعية، إضافة إلى سعيها لإضفاء المزيد الشرعية Légitimité/Legitimity والمصداقية Credibility/ Crédibilité للقرارات المتخذة على المستوى المحليّ لاسترجاع ثقة المواطنين، وفي ظلّ مساءلة Accountability مسؤولة، ورقابة مباشرة Direct Censorship لمجلس الجماعة المحلية، يجعل المواطن محور التنمية، ويضمن فعالية حقيقية في السياسة التنفيذية للجماعة المحلية.[8]

وتعرف الديمقراطية التشاركية حسب الباحث يحي البوافي بأنها " عرض مؤسساتي للمشاركة، موجّه للمواطنين، يركّز على إشراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعلية للمواطن، وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات، ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمسّ حياته اليومية عبر توسّل ترسانة من الاجراءات العملية". [9] كما يعرفها صالح زياني انطلاقا من أن: "مفهوم المشاركة أو التشاركية

مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح الديمقراطي وهو مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية، يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

إنها تعنى بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دورا ورأيا في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم. ويقوم هذا النوع من المشاركة الواسعة على حرية التنظيم وحرية التعبير، وأيضا على قدرات المشاركة البناءة". (10)

ويذهب الأمين شريط إلى تعريف الديمقراطية التشاركية باعتبارها شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بهم، كما تعرف بأنّها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين، عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي، واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك". (11)

التمييز بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التمثيلية

بالرجوع الى الباحث السوسيولوجي البريطاني انطوني جيدنر، فالديمقراطية التمثيلية "صيغة لنظام حكم يتسم بانتخابات منتظمة وبالاقتراع العام وبحرية الفكر والحق العام في الترشح للمناصب العامة وتشكيل روابط سياسية"، كما خلص إلى أن الديمقراطية التمثيلية يعنى بها الحكم بواسطة جماعات تفصل بينها وبين الناخب العادي ويخضع غالبا لهيمنة –اهتمامات –سياسية حزبية، فالديمقراطية التمثيلية وفق تصوره هي وليدة الديمقراطية الليبرالية التي ارتبطت بنشأة دولة الرفاه والدولة الأمة فيما بعد الحرب الثانية وان الهدف هو تقاسم المخاطر بين الحاكمين والمحكومين الناجمة عن الحربين العالميتين. والجدير ذكره فإن المدافعين عن الليبرالية الديمقراطية وجدوا ضالتهم في الترويج لها عند انهيار الأنظمة الاستبدادية والشمولية في اروبا الشرقية. ويقدم الباحث السالف الذكر في كتابه "بعيدا عن اليسار واليمين، مستقبل السياسات الراديكالية" تفسيره الخاص به حول بزوغ الديمقراطية التمثيلية كحكم ارتبط بنشأة الدولة الامة وبدولة الرفاه للإجابة عن مخاطر الحروب وكيفية إدارة ذلك من خلال التضامن بين فئات المجتمع، وان الديمقراطية التشاركية /او التداولية / او الحوار، هي جوابا بديلاً ورد عن مخاطر الليبرالية الجديدة المتطرفة التي تنادي بتقليص دولة الرعاية الاجتماعية وان الدولة هي العدو ويجب عليها أن لا تتدخل، و أن من نتائج الديمقراطية التشاركية درء المخاطر و الإشراك الفعلي للمواطنين في تدبير الشأن العام لمواجهة التحديات التي تطرحها العولمة المتوحشة.(12)

❖ثانياً / التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي.

هناك خلاف حول تحديد مدلول كل من مصطلحي الإدارة المحلية Local Administration والحُكم المحلي Local Government وظهرت وجهات نظر ثلاث:

الاتجاه الأول (ترادف المصطلحين): ترى الوجهة الأولى بأن كلا المصطلحين مُترادفين: فهما يشيران إلى نظام واحد هو اللامركزية الإدارية الإقليمية ولا يعدوا الخلاف بينهما أن يكون مُجرد خلافٍ لفظي. ويُعرفون الحُكم المحلي تبعاً لذلك بأنه تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بوساطة سُكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة، لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتُمثل الأهالي، ويتم اختيار أعضاءها أو مُعظمهم بطريقة الانتخاب [13]. وهذا التعريف يلتقي تماماً مع تعريف الإدارة المحلية، فالمصطلحان مُترادفان ويُعزز هذا الاتجاه أن النظام المحلي في فرنسا يُسمونه " الإدارة المحلية " وفي بريطانيا يُسمونه "الحُكم المحلي"، مع أن كلا النظامين يُعبران عن اللامركزية الإقليمية.

الاتجاه الثاني (مُصطلحان غير مُترادفان): أما وجهة النظر الثانية فترى بأن الإدارة المحلية والحُكم المحلي مُصطلحان غير مُترادفين مع أنهما يُعبران عن أسلُوب واحد من أساليب التنظيم الإداري. إن أصحاب هذه الوجهة يرون أن الخلاف بين كلا المصطلحين يُعبر عن نظام مُعين يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص والسمات. ومع ذلك فهم يحصرون هذين النظامين في نطاق دائرة التنظيم الإداري، بمعنى أنهم يعتبرونهما – رغم ما بينهما من اختلاف – من أساليب هذا التنظيم ويجسدان أسلوباً واحداً هو اللامركزية الإقليمية. لقد اختلف الباحثون ضمن هذا الإطار في بيان المعيار الذي يحدد اعتبار أسلوب اللامركزية مُعبراً عن نظام الإدارة المحلية أو المعيار الذي يُعبر عن نظام الحُكم المحلي.

وفيما يلي نورد المعايير التالية: [14]

- معيار السلطة: حيث تكون اللامركزية الإقليمية حُكماً محلياً في حالة الاعتراف للمجالس المحلية التي تمثلها بسلطات واسعة وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات ذات الطابع المحلي وذاك كما هو الحال في الدُول التي تنص دساتيرها على حق هذه المجالس في ممارسة أية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدُستور أو القوانين النافذة. وعلى العكس تُوصف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها إدارة محلية في حالة ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية مُحدداً بحيث يمتنع عليها ممارسة أية

اختصاصات جديدة دون الرجوع في الأصل إلى السلطة المركزية أو قبل صدور القوانين التي تجيزها.

- معيار شكل الدولة: عندما تطبق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدول البسيطة أو المُوحدة فإنها توصف بالإدارة المحلية أما إذا طُبقت في الدُول ذات النُظم الفيدرالية فإنها تُوصف بالحُكم المحلي.
- معيار الانتخاب: تكون اللامركزية الإقليمية حُكماً محلياً في حالة اختيار جميع أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المُباشر من قِبل الجمهور المحلي. وتكون إدارة محلية إذا تم اِختيارهم بالتعيين أو الجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين.
- : معيار الاختصاص: فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بموجب القانون كانت اللامركزية الإقليمية حُكماً محلياً أما إذا كانت تلك المجالس مُفوضة بالصلاحيات من السلطة المركزية دُعيت إدارة محلية.(15)

الاتجاه الثالث (إحْتلاف في معنى المُصطلحين): أما وجهة النظر الثالثة فترى أن الحُكم المحلي يُعتبر أحد صُور اللامركزية السياسية، وتكون الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الإدارية فحسب، وإنما تتعداها إلى الوظيفتين التشريعية والقضائية.

ويمكن تعريفه بأنه " توزيع السُلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السُلطة المركزية في العاصمة وبين حُكومات الأقاليم ". (16) وهو بهذا الشكل يأخذ طابعاً سياسياً ودُستورياً، ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية. أما الإدارة المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تُمارس عملها تحت إشراف ورقابة السُلطة المركزية. وعليه فإن هنالك فرقاً واضحاً بين مصطلح الإدارة المحلية والحُكم المحلي مما يجعل النظامين غير مُترادفين.

مما سبق يتضح أن وجهة النظر الأولى التي ترى بأن الحُكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مُترادفان تفتقر إلى الدقة. فعلى الرغم من أن النظام المحلي في فرنسا يُطلق عليه إدارة محلية وفي بريطانيا يُطلق عليه حُكم محلي وأن النظامين يُعبران عن اللامركزية الإقليمية. فإن ذلك لا يعني أن المُصطلحين أصبحا مُترادفين، فالوظائف التي تُباشرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو أن تكون وظائف إدارية وبذلك فهي لا تُباشر أية وظائف تشريعية أو قضائية، فلا يُمكن القول بأنها حُكومات على المُستوى المحلي. وإذا كانت بريطانيا أطلقت على النظام المحلي فيها اصطلاح حُكم محلي فإن سببه تاريخي وهو أن مجالس الوحدات المحلية منذ بدء نشوئها كانت تُمارس نيابة عن الملك اِختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية معاً.

وبتطور البرلمان في بريطانيا انتزعت من مجالس الوحدات المحلية الوظائف التشريعية التي اِختص البرلمان بها ولم يبق لها سوى سلطة فرض بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي.

وبتطور النظام القضائي إلى نظام مركزي انتزعت معظم الاختصاصات القضائية من الوحدات المحلية. ومع هذا التطور الذي حدث للنظام المحلي البريطاني الذي أصبح بموجبه اختصاص المجالس المحلية لا يتعلق إلا بالوظيفة الإدارية وخُضوع هذه المجالس فيما تُباشره من وظائف لرقابة السلطة المركزية، فإن التسمية السابقة ظلت قائمة حتى الآن. [17] ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة الشعب الإنجليزي وتقاليده في المحافظة على القديم وعدم الميل إلى التغيير. لقد أخذ الكثير من الباحثين يُطلقون على النظام اسمه الصحيح " الإدارة المحلية " لتميزه عن الحُكم المحلي الذي يأخذ طابعاً سياسياً. وأنه لا يجوز الاستمرار في استعمال اصطلاح الحُكم المحلي لأنه يُؤدي إلى صعوبة التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية واستبدلوه بمصطلح الإدارة المحلية لأنه التعبير الأكثر ملائمة للواقع. [18]

أما وجهة النظر الثانية التي تميز بين الإدارة المحلية والحُكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري فهي لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية دون التعمق في مضمون النظامين. [19] فمقومات الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات المركزية وبين المجالس المحلية. وتدخل في نطاق القانون الإداري. في حين أن نظام الحُكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النُظم الفدرالية. [20]

جدول يبين معايير التمييز بين مُصطلح الإدارة المحلية والحُكم المحلي

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم الــمحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون.	ينشأ بموجب الدستور.
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويُعتبر أُسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفة	تُمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط.	يُمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية.
الموطن	تتواجد في ظل الدولة البسيطة والمركبة.	يتواجد في الدُول المُركبة.
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصاً كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة.	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها مُحددة بموجب دستور الدولة.
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السُلطة المركزية.	تُمارس عليه رقابة غير مُباشرة من قبل السلطة المركزية.
القوانين المُطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة.	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية.

ومن وجهة نظر الباحث، فإنه مع الاتجاه الثالث الذي يرى أن الحُكم المحلي ينتمي إلى اللامركزية السياسية، وتكون الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الإدارية فحسب، وإنما تتعداها إلى الوظيفتين التشريعية والقضائية. أما الإدارة المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تُمارس عملها تحت إشراف ورقابة السُلطة المركزية.

واعتمد الباحث كذلك على مصطلح الإدارة المحلية في الدراسة لإيمانه بالفرق الواضح بين المصطلحين متجاوزاً في ذلك الخلاف الواقع بين الباحثين ضمن هذا الإطار بإبراز المعايير التي تحدد اعتبار أسلوب اللامركزية مُعبراً عن نظام الإدارة المحلية أو المعيار الذي يُعبر عن نظام الحُكم المحلي.

❖ ثالثاً / آليات إرساء مبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

تتعدّد الآليات التي تجسّد مبدأ المشاركة في صنع القرار المحلي وتختلف من حيث درجة تأثيرها وقاعدة المشاركة فيها. نتعرّض فيما يلي لبعض الآليات الأوسع انتشارًا ومدى ملاءمتها لسياق الحُكم المحلي: (21)

الاستفتاء الشعبي المحلي:

يتميّز الاستفتاء الشعبي بكونه يضمن حق تشريك جميع المواطنين المحليين (المؤهّلين للإدلاء بأصواتهم) بدون استثناء، وبالتالي فإن قاعدة المشاركة فيه هي الأوسع على الإطلاق. ولكنّه في المقابل مكلف جدّا للإدارة المحلية من الناحية التنظيمية، لذلك لا يتمّ اللجوء إليه إلا نادراً وفي قضايا مصيرية (الانفصال عن سلطة دولة مركزية، تعديل في الدستور، الخ). من جهة أخرى، لا يتيح الاستفتاء هامشاً كبيراً للتفاعل، فالمواطن المحلي عادة حينما يدلي بصوته إمّا يقرّ أو يرفض (نعم أو لا) الإجراء موضوع الاستفتاء دون أن تكون له القدرة على تقديم مقترحات أو تعديلات إضافية، وفي سياق تفعيل اللامركزية وتمكين السلطة المحلية، تبرز فرص لاعتماد آلية الاستفتاء على نطاق بلدي، جهوي أو إقليمي وهي تجربة تمّ اعتمادها في دول متقدّمة ونالت استحساناً كبيرًا.

المبادرة الشعبية:

المبادرة الشعبية هي آلية اقتراح متاحة لأي مواطن يستطيع من خلالها الوصول بمقترحه إلى مرحلة الاستفتاء وذلك بجمع عدد معيّن من التوقيعات. ففي سويسرا مثلا، من أجل عرض مبادرة على التصويت الشعبي، يتطلب الأمر تجميع 100 ألف توقيع سليم وموثق من طرف الناخبين لفائدتها في ظرف لا يتجاوز 18 شهرا، وقد بدأ العمل بنظام المبادرات الشعبية في

سويسرا كوسيلة سياسية منذ عام 1891. وإذا تمّ إقرار مضمون المبادرة من خلال الاستفتاء، فإنّها تصبح نافذة ومضمّنة في الدستور.

هذه الآلية لا تضمن مشاركة شعبية واسعة فحسب، بل تكرّس أيضا روح المبادرة لدى المواطنين فيعرضون على التصويت المسائل التي يرونها مهمة بالنسبة لهم والتي قد لا تكون حاضرة على أجندات الأحزاب السياسية. في المقابل، قد تسبّب هذه الآلية إشكالاً عندما يتمّ إقرار مبادرات يتعارض مضمونها مع قوانين أو مبادئ دستورية سابقة أو اتفاقات دولية، فمثلاً قررت المحكمة العليا الفدرالية السويسرية في شهر أكتوبر 2012 عدم تطبيق ما نصّت عليه المبادرة الشعبية القاضية بالطرد الآلي للمُجرمين الأجانب.

وفي الدول النامية قد يشقّ اعتماد هذه الآلية نظرا لكلفة تنظيم تصويت شعبي بالطرق التقليدية الراهنة ولكن تبقى المسألة مطروحة في صورة إيجاد تقنيات حديثة أقل كلفة.

تقديم العرائض:

هي آلية تتيح لأي مواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة، كالبرلمان مثلاً، من أجل عرض مشروع تعديل أو اِقتراح قانون أو أي مبادرة أخرى. وهي تقنية قديمة عرفها النظام الملكي البريطاني منذ سنة 1215، حيث أقرّ إعلان الميثاق الأعظم حق تقديم العرائض للملك بما يمُكّن أي فرد من عرض مظلمته (الشخصية) في ديوان الملك دون أن يتعرّض له أحد. تطوّر هذا المبدأ ليصبح سنة 1787 أساساً لحق تقديم العرائض ذات طابع عام أي المواضيع التي تهمّ المصلحة العامة كإلغاء العبودية وذلك لسدّ الشغور التشريعي.

في فرنسا نص دستور 1793 في الباب الأول على أنه: "للمواطنين الحرية بأن يراسلوا الى السلطات المؤسسة عرائض موقعة بشكل فردي؛ أما على مستوى المنظمات الدولية، فقد نص ميثاق الأمم المتحدة في المادة 87 وفي المادة 24 و32 من نظام منظمة العمل الدولية، وفي البروتكول الاختياري الملحق بالميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق تقديم العرائض من المادة 1 الى المادة 5.

وعلى الصعيد العربي، فقد أقر الدستور المغربي لسنة 2011 هذا الحق في الفصل 15: "للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق".

الميزانية التشاركية:

الميزانية أو الموازنة التشاركية هي عملية من المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من الميزانية

البلدية (المحلية) أو العامة (الوطنية). وتعتبر هذه الآلية بامتياز أحد أفضل ممارسات الحوكمة التشاركية نظراً لأثرها الملموس على واقع المواطنين لا سيّما على المستوى المحلّي وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر. بل إنها أدت في بعض الحالات إلى زيادة استعداد الأشخاص لدفع الضرائب.

تمت أول عملية كاملة للموازنة التشاركية في مدينة بورتو-أليغري، في البرازيل، بدءًا من عام 1989، ثمّ انتشرت في المئات من مدن أمريكا اللاتينية والعشرات من المدن في أوروبا وآسيا وإفريقيا وأمريكا الشمالية. والآن يتم تقدير ما يزيد عن 1500 بلدية بدأت باتباع نظام الموازنة التشاركية.

الديمقراطية التشاركية واستعمال التكنولوجيات الحديثة:

مع ظهور الانترنت، شبكات التواصل الاجتماعي ووسائل الاتصال الحديثة، برزت العديد من المبادرات التي تعتمد على هذه التقنيات الحديثة من أجل تكريس مبادئ التشاركية. ولا شكّ، فإنّ نسبة النفاذ إلى الانترنت في الدول المتقدمة والعديد من الدول النامية مرتفعة جدّا، وهو ما يتيح لأيّ شخص الإدلاء برأيه من غرفته أو مكتبه الخاص بكل أريحية. من أجل ذلك إنتشرت مؤخرا ظاهرة العرائض الالكترونية في العالم وقد تمّ أيضاً إعتماد آلية التصويت الالكتروني عن بُعد في بعض الدول. ونفس الحال بالنسبة للدول النامية، يبدو المناخ ملائمًا ومشجعاً على إعتماد هذه التقنيات نظراً لإقبال الشباب الكثيف عليها وتوفّر البنية الرقمية المناسبة لها.

إن التقنية المعلوماتية من شأنها جعل المعلومات متوفرة لعموم السكان. [22] مما يساعد على إتاحة الفرصة أمامهم بالمشاركة في عملية اتخاذ القرار أو على أقل تقدير رفع مستوى الوعي الجماعي والإحساس بالأهمية. ومن ناحية أخرى، يجعل عمل البيروقراطيين أكثر وضوحاً وبالتالي أكثر مسائلة. لذا فان تطبيق التقنية المعلوماتية ليس من شأنه فقط زيادة الكفاية الاقتصادية والفاعلية ولكن تغيير موقع المعرفة داخل المنظمات بحيث تكون لدى الموظفين التنفيذيين. مما يعني تغير في موقع القوة والتأثير وانتقاله إلى الموظفين التنفيذيين. وامتداداً لذلك يؤدي تطبيق التقنية المعلوماتية إلى تقوية موقف عموم السكان وجعل المنظمات العامة أكثر شفافية وبالتالي استجابة لمتطلباتهم. حيث إن التعرف على احتياجات السكان يمكن المجالس الإقليمية والمحلية من وضع خطط تنموية تتناسب مع الظروف والمعطيات المحلية. وكذلك متابعة تنفيذ الخطط وتقييم نتائجها.

إن الخطط المحلية لا تعني تقديم الخدمات فحسب ولكن صنع السياسات والتنظيمات العامة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وما تتضمنه من إيجاد فرص استثمار ووظائف وأعمال ومشاريع جديدة. فالعولمة تفرض إيقاع سريع

وتشابك في المصالح يستوجب أنظمة إدارية مرنة، لامركزية، بحيث تكون الإدارات المحلية (المدن) قادرة على المنافسة وخلق ظروف جذب استثماري. وهنا يبرز دور التقنية المعلوماتية في جعل الإدارات المحلية تتغلب على العوائق الادارية والاقتصادية، من حيث زيادة الإنتاجية والفاعلية وسرعة على المستوى الوطني تعزز التقنية المعلوماتية التواصل بين سكان المحليات ومراكز اتخاذ القرار. بحيث تبنى الاستراتيجيات والخطط الوطنية على مبدأ من أسفل إلى أعلى. إن تضمين التوجهات السكانية المحلية في الخطط الوطنية وأخذ الخصوصية المكانية للوحدات المحلية بالحسبان يجعل الخطط الوطنية عملية وواقعية وفاعلة وذات معنى للسكان المحليين. وفي ذات الوقت يحقق التوافق والانسجام بين إسهامات كل إقليم ومحلية والأقاليم والمحليات الأخرى ضمن المنظومة الوطنية. إن البلدان والمجتمعات التي تبادر بتوظيف التقنيات الحديثة سوف تنجح في خلق فرص عمل وتنمية اقتصادية، بالإضافة إلى تحسين جودة الحياة من خلال مشاركة السكان المحليين في عملية صنع القرار العام المحلي. وتجعل السكان اكثر استعدادا لتحمل مسئوليات اكبر ومن ثم تحفيزهم على الإسهام في التنمية المحلية.

الخاتمة Conclusion :

في ظل عصر العولمة الذي يتسم بالتحول إلى اقتصاد السوق وبروز القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني كفاعلين جدد إلى جانب الدولة، يبقى التساؤل المطروح حول مدى ملائمة المؤسسات المحلية الحالية للدور الجديد في ظل إعادة صياغة دور الدولة والتحول إلى اقتصاد السوق والمشاكل التي تواجهها، ومدى ملائمة نمط العلاقات الحالي الذي يربط المؤسسات المحلية يبعضها البعض وبالحكومة المركزية لهذا الدور الجديد، مما يدفع إلى إعادة صياغة الرؤية المستقبلية لدور المؤسسات المحلية في عملية التنمية، وذلك بتبني مقتربات الإصلاح السياسي والتشريعي والمالي والإداري بغية تحقيق الإدارة المحلية الرشيدة لتحقيق التنمية الشاملة.

وإزاء هذا الزخم الثوري، تبرز الديموقراطية التشاركية في شكل النظام السياسي الأكثر مناسبة للمرحلة لكونها تجسّد روح التطور والتقدم من خلال كثافة المشاركة الشعبية ولكونها رافعة أساسية للتنمية المحلية والإقليمية. أهمّيّة هذا الرهان تقتضي منا إذا دراسة معمّقة، متجذرة في واقع إرساء مبادي الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، بالاعتماد على تجارب الدول المتقدمة والمتطورة والمُفعلة للمقاربة التشاركية، من أجل انتقاء آليات الديموقراطية التشاركية الأنسب وإعتمادها بالشكل الأكثر نجاعة وفاعلية.

– قائمة الهوامش والمراجع References :

1) محمد أعمر، "الجماعات الترابية بالمغرب: الآليات التشاركية المكملة للديمقراطية التمثيلية"، المملكة المغربية : المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16 ، 2015 ، ص 41.

2) Robin Hambelton, « Globalism and Local Democracy » , Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002, P P 63-65 .

3) في مفهوم وآليات الديموقراطية التشاركية وفرص تطبيقها في تونس أنظر الرابط: HTTP://WWW.JASMINE-FOUNDATION.ORG/AR/?P=1474

4) نور الدين قربال، "الديمقراطية المواطنة والتشاركية" ، الاثنين 13 يناير 2014 www.hespress.com/writers/109201.html

5) المختار شعالي، "الديمقراطية التشاركية آلية لتوسيع المشاركة السياسية" ، انظر الرابط الالكتروني لمجلة هسبريس:

6) يحي بوافي، "جدوى الديمقراطية في مغرب اليوم... في ظلّ غياب الأحزاب"، *العرب الأسبوعي*، لندن: عدد. (السبت 2009/09/03)، ص06.

7) عبد المحسن هلال، علي خليفة الكواري، عبد العزيز محمد الدخيل، "السياسة العامة والإصلاح في مجلس التعاون الخليجي"، (بيروت: منتدى المعارف، منتدى التنمية، 2013)، ص. 16.

8) عصام بن الشيخ، و الأمين سويقات، "ادماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب"، - دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، ص09.

9) يحي بوافي، المرجع السابق، ص07.

10) صالح زياني، "تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركاتية في الجزائر"، الملتقى الوطني حول: *التحولات السياسية إشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات (16 – 17 ديسمبر 2008)*، جامعة حسين بن بوعلي – الشلف.

11) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية ... الأسس والآفاق: ندوة البرلمان، المجتمع المدني، الديمقراطية"، *مجلة الوسيط*، الجزائر: وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد: 06، (2008)، ص. 46.

12) انطوني غيدنز، *"بعيد عن اليسار واليمين، مستقبل السياسات الراديكالية"*، (ترجمة شوقي جلال)، عالم المعرفة، عدد 286، اكتوبر 2002. ص67.

13) رمضان محمد بطيخ، "الإدارة المحلية في النُظم الفدرالية – دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات "، (أبوظبي - العين: مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع ، 1998)، ص 67.

14) نفس المرجع السابق، ص 70.

15) مختار الأصم، "تجارب متميزة في الإصلاح الإداري في الحكم المحلي في الوطن العربي- مصر والسودان – دراسة تحليلية مقارنة، ص109، وردت ضمن كتاب من تحرير: د ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي"، (عمـان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية)، 1986.

16) وداعة الله عبد الله حمراوي، " لامركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية "، (الرياض: المعهد العربي لإنماء المدن، مجلة الإدارة العامة، عدد 43، معهد الإدارة العامة، دون سنة)، ص 318.

17) محمد محمد بدران، " الحكم المحلي في المملكة المتحدة "، الطبعة الأولى، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1991)، ص 179.

18) من الأمثلة على ذلك: جمهورية مصر العربية، إذ أُستخدم مصطلح الحُكم المحلي فيها منذ عام 1975 حتى عام 1988، ثم تراجع المُشرع عن هذه التسمية وإستبدلها بمصطلح الإدارة المحلية. (النهري مجدي مدحت، " الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية – دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية – "، مرجع سابق، ص 59.

19) رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 83.

20) محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 183.

21) Jean-Jacque Merile, «Démocratisation et Globalisation au monde Arabe», Revue Droit et Société, Univ Montpellier : N° 39, 2010, P 16.

22) ناصر ماهر محمد، "الإدارة وتحديات العولمة"، أطروحة دكتوراه في إدارة الأعمال، جامعة تشريق، اللاذقية، 2009-2010، ص53.