

Distr.: General  
23 January 2012  
Arabic  
Original: English

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الحادية عشرة

نيويورك، ١٦-٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت\*

الحوكمة والإدارة العامتان الخليتان

من أجل تحقيق النتائج

### الحوكمة على المستوى الحكومي الداخلي والنظم الحكومية الداخلية

#### مذكرة من الأمانة العامة

تحيل الأمانة العامة بهذه المذكرة ورقة كتبها يان زيكونف، عضو لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، وفقاً لبرنامج العمل الأساسي المقترح للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ (E/2012/1) ولجدول الأعمال المؤقت للدورة الحادية عشرة للجنة (E/C.16/2012/1). ووجهات النظر التي أعرب عنها في الورقة والمحتوى الذي ورد فيها يخصان الكاتب ولا يدلان ضمناً عن أي تعبير عن الرأي من جانب الأمم المتحدة.

\* E/C.16/2012/1



## تقرير عن الحوكمة على المستوى الحكومي الداخلي والنظم الحكومية الداخلية

موجز

يحدد هذا التقرير المتطلبات التي يجب الوفاء بها لتحقيق أقصى استفادة من جوانب قوة الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي ومن منظور حكومي داخلي. ويشير إلى أن التوازن الدقيق بين اختصاصات السلطات والإدارات المحلية مقرونا بعملية تنم عن توازن حصيف لفصل المجالس المحلية عن مؤسسات الدولة يعطي البلديات سلطة مالية وحكما ذاتيا مستقلا. ويشير أيضا إلى أن الديمقراطية التمثيلية التي تعتمد فقط على المؤسسات المكتسبة لمشروعيتها من الانتخابات تواجه باستمرار ضغطا لإثبات شرعيتها، وكذلك إلى أن الديمقراطية التمثيلية الجيدة التصميم تحظى بنظام للحكومة المحلية بما يشمل المزايا المحددة للمشروعية الإضافية والتعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى.

## أولا - مقدمة

١ - لا يمكن النظر في مسألة الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي، في سياق هذه الورقة، إلا في ضوء الحوكمة المحلية من أجل تحقيق النتائج، وليس بطريقة تجريدية. وينبغي التذكير بأن الحوكمة العامة تعني تلك العملية التوجيهية التي تنبني وتحدد عن طريقها الوجهة التي يرومها المجتمع وقدرة هذا المجتمع على تحقيق الأهداف العامة التي يتوخاها<sup>(١)</sup>. وهذه العملية لا تقتصر على الجهات الفاعلة التابعة للدولة بل وتشمل أيضا 'الحكومة والشركات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين'، الذين يتفاعل بعضهم مع بعض بطرق مختلفة. وهناك اختلاف بشأن دور الحكومة، يمكن اختزاله في النقيضين التاليين: فمن جهة، هناك إقرار بأن الحوكمة لا تستند على عمل الحكومة فحسب بل أيضا على مبادرات جهات فاعلة أخرى، ما يفضي إلى عمل مشترك بين جهات فاعلة حكومية وغير حكومية. ومن جهة أخرى، هناك تسليم بأنه لا غنى عن استناد الحوكمة في جانبها المؤسسي - السياسي على مؤسسات ديمقراطية نابعة من انتخابات حرة.

٢ - وقد يكون سهلا من الناحية النظرية إسناد الدور الرائد أي دور إدارة دفة السفينة لمؤسسات منتخبة ديمقراطيا. لكن من هو القبطان الذي يتخذ القرار النهائي فيما يجب فعله، ومن يتحمل المسؤولية عن هذا القرار؟ فالشبكة التي تتبلور من خلال عملية الحوكمة ليست مناسبة لإسناد المسؤولية. إذ كشفت بحوث أجريت بشأن مشاريع رائدة مدى صعوبة تعيين الأدوار والمهام في عملية حوكمة تركز على شبكة<sup>(٢)</sup>.

٣ - وما يؤكد أن الحوكمة العامة ليست عملية تشكيل لشبكة مستقلة ولكن عملية موجهة نحو النتائج هو أن هدف وجود الحوكمة هو تحقيق النتائج. ويشمل تعريف نتائج الإدارة العامة كلا من عنصري "أداء السياسة العامة" و "الأداء الديمقراطي" حيث يتم التشديد بوجه خاص على الحكومة المنتخبة بحرية كمقياس لنتائج جيدة للإدارة العامة<sup>(٣)</sup>.

٤ - ولذلك فالأمر الجوهرى هنا هو دور الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي، في علاقة ذلك بمؤسسات ديمقراطية على مستوى الدولة وكذلك في علاقته بالبيروقراطية المحلية من المهنيين والمنظمات المحلية والمشاريع التجارية والمواطنين والفاعلين الآخرين في إطار

(١) E/CN.16/2011/2، الفقرة ٩.

(٢) Inga Nyholm and Arto Haveri, "Between government and governance: local solutions for reconciling representative government and network governance", *Local Government Studies*, vol. 35, No. 1 (2009), p.109.

(٣) E/CN.16/2011/2، الفقرة ٢٤.

الحكومة المتعددة الفاعلين. ولذلك، فإن وضع الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي في هذا الصدد أصعب من وضع التمثيل على الصعيد الوطني. ففي هذه المستويات العليا ليست أوجه الترابط والاعتماد المتبادل وثيقة بقدر وثاققتها بالنسبة للممثلين المحليين.

٥ - ويتوقف المركز الذي يمنح للديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي في سياق وطني معين بدرجة كبيرة على المقومات الثقافية والتقاليد والقيم والبنية الاجتماعية والنظم القانونية والإدارية، وبذلك فهو يتفاوت تفاوتاً كبيراً. ومع ذلك، يمكن الخروج بعدد من المقترحات الأساسية من خلال معاينة سياقات مختلفة عديدة.

## ثانياً - الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي

٦ - تجدر الإشارة أولاً إلى أن وضع الديمقراطية التمثيلية المحلية يرتكز أساساً بمستوى الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية. فعلى سبيل المثال، تشير المادة ٣ من الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي والمادة ٣ من مشروع الميثاق العالمي للحكم الذاتي المحلي، وهو مبادرة مشتركة بين برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والرابطة العالمية للتنسيق بين المدن والسلطات المحلية، إلى درجة كبيرة من الحكم الذاتي بما يشمل حق وأهلية السلطات المحلية لتولي تنظيم وإدارة جزء كبير من الشؤون العامة ضمن مسؤوليتها ولمصلحة السكان المحليين. وفي إطار مفهوم الحكم الذاتي الحقيقي، يعد تمثيل المواطنين على الصعيد المحلي العنصر الأساسي. و”تمارس هذا الحق المجالس أو الجمعيات المؤلفة من أعضاء منتخبين بحرية“<sup>(٤)</sup>. ولا يمكن تصور هذه الإدارة الذاتية دون استقلال مالي للبلديات تجاه الحكومة الوطنية ودون ممثلين محليين قادرين على تحمل المسؤولية عن القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد<sup>(٥)</sup>. على أنه يجب الإشارة إلى أن منح استقلال مفرط على الصعيد المحلي يمكن أن يعتبر أيضاً تهديداً للأسبقيات التي ينبغي أن تعطى للأولويات الوطنية الموضوعة بطريقة ديمقراطية وخطراً يهدد المؤسسات الديمقراطية على الصعيد الوطني. ولهذا السبب بالضبط يقتصر على إعطاء الحكومات المحلية في بعض الدول حقوقاً محدودة من حيث الإدارة الذاتية والاستقلال الذاتي، وتتولى الحكومة الوطنية اتخاذ جميع القرارات الكبرى، وهذا يعني أن تلك القرارات التي يتخذها ممثلون محليون يمكن أن تلغى وتبدل بقرارات أخرى. وفي هذه الحالة، لا يمكن للمجالس المحلية أن تحدد المصالح المحلية وتحمل المسؤولية عنها إلا بدرجة محدودة. ويمكن ألا تمتد الاستقلالية والمسؤولية لحكومة محلية ما لتغطي المصالح المحلية للمواطنين التي تشعر

(٤) المادة ٣ من الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي والمادة ٣ من مشروع الميثاق العالمي للحكم الذاتي المحلي.

(٥) انظر United Nations Human Settlements Programme, International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities, (Nairobi, 2007).

المجالس بأنها مسؤولة عنها. وقد تشعر المجالس بميل إلى الاعتماد على جهات فاعلة خارجية دون القدرة على ضمان حوكمة محلية مسؤولة<sup>(٦)</sup>. ولذلك، من الأهمية الحاسمة توزيع المسؤوليات والسلطات بعناية وبشكل واضح بين المؤسسات الديمقراطية الوطنية والمحلية من أجل كفالة حوكمة رشيدة على المستوى الحكومي الداخلي.

٧ - وتصدر الإشارة ثانياً إلى أن مستوى نقل السلطات له أهمية بالنسبة لمدى قرب الممثلين المنتخبين من المواطنين الذين يمثلونهم ومدى قدرة الممثلين المنتخبين على التعرف فعلياً على مصالح المواطنين الذين يمثلونهم وتمثيل هذه المصالح. وهذا النقل يرتكز إلى حد بعيد بحجم الدولة وبنيتها الهرمية. ففي الدول الاتحادية المتعددة المستويات التي فيها درجة كبيرة من الإدارة الذاتية مثل ألمانيا، يوجد في بعض المناطق ما يصل إلى ست هيئات تمثيلية منتخبة تمتد من المستوى الوطني نزولاً إلى أدنى مستوى محلي، ولكل منها مسؤوليات في اتخاذ القرارات باستقلالية. وفي مثل هذه النظم، تقوم المجالس المحلية بدور أساسي في التصور الذاتي وفي تحديد الهوية المحلية والإقليمية للمواطنين. ويكتسي الاتصال الشخصي بالممثلين المنتخبين أهمية قصوى وكثيراً ما يكون انتخاب الأفراد أهم من انتمائهم الحزبي السياسي. لكن الأمر يختلف فيما يتعلق بانتخابات المجالس المحلية في المقاطعات الكبرى المنشأة دون إيلاء اهتمام يذكر للتقاليد العرقية و/أو الثقافية. ولذلك، من المهم للغاية إيجاد توازن بين تحقيق وفورات الحجم، من خلال إيجاد مقاطعات حكومية محلية كبيرة، وصون قيم التمثيل الديمقراطية.

٨ - وثالثاً، تتأثر أهمية المجالس المحلية المنتخبة في اقتراع مباشر تأثراً كبيراً بوضع السلطات، بما في ذلك رؤساء البلديات والمسؤولون الإداريون المحليون. وفي هذا الصدد، هناك نظم مختلفة جداً تكمن الاختلافات الأساسية بينها في إجراءات انتخاب رئيس البلدية، أي ما إذا كان ينتخبه المواطنون أو المجلس المحلي، أم أن الحكومة الوطنية هي التي تمنحه هذا الموقع؛ وما إذا كان هو الشخص الوحيد المسؤول عن الإدارة المحلية أم يجب أن يمثل لأوامر تصدر من جهات عليا؛ وما إذا كان هو الذي يدير المجلس المحلي أم أن المجلس يُراقب رئيس البلدية من الخارج؛ وما إذا كان المجلس المحلي يقتصر على ممثلين منتخبين شعبياً أم أنه يضم أيضاً موظفين إداريين يتمتعون بمركز وحقوق مساوية لما يتمتع به الممثلون<sup>(٧)</sup>. وكل نظام له مزايا

(٦) انظر Annette Christmas and Jaap de Visser, "Bridging the gap between theory and practice: reviewing the functions and powers of local government in South Africa", *Commonwealth Journal of Local Governance* .No 2 (January.. 2009).

(٧) انظر Timothy D. Sisk and others, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*, (ستكهولم، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، ٢٠٠١).

وعيوب تعتمد كثيرا على منظور المرء. وثمة مثالان لذلك: إذا كان المرء يرى أن من الضروري أن تكون هناك إدارة محترفة قوية يمكنها أن تستند إلى معارف السلطات الوطنية الرئيسية، فسيفضل وجود صلة وثيقة بين الحكومتين ومن ثم وجود نظام مزدوج يضم رئيس بلدية تعينه الحكومة الوطنية ويعتمد عليها وممثلين محليين ينتخبهم المواطنون. وعلى الجانب الآخر، فمن شأن دور المجالس المحلية أن يتعزز بقدر كبير في نظام يمثل امتثالا صارما لمبدأ التمثيل، وسيجعل وضع رئيس البلدية مرهونا بقرار يتخذه المجلس.

٩ - أما الجانب الرابع لدور الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي فيرتبط بهذا الدور المزدوج للممثلين المحليين الذين ينتخبهم المواطنون، والذين يجب أن يمثلوا مصالح الجماعات والمواطنين ومصالح الإدارة، على حد سواء، ويعني ذلك المسؤولية عن الخدمات المحلية وعن البنية التحتية المحلية. وإذا كان ينبغي للمجلس أن يضطلع بمسؤولية الإدارة الرشيدة في البلدية، فيجب أن يكون أعضاؤه ذوي درجة رفيعة من الكفاءة المهنية المتخصصة، ويكونوا على استعداد لقضاء الكثير من الوقت في الإلمام بالمسائل ذات الصلة. وفي هذا النظام، قد تكون ثمة حاجة إلى أشخاص آخرين، حيث يُنظر إلى الدور الرئيسي لأعضاء المجلس باعتباره دورا تمثيليا، أي أن يقضوا قسطا كبيرا من وقتهم في الحديث مع المواطنين وتعرف مصالحهم وشواغلهم. ويتمثل أحد الحلول المعقولة لهذه المعضلة في الحفاظ على دور الممثلين السياسي، ولكن مع مواصلة تمكينهم من اتخاذ قراراتهم بأنفسهم فيما يتعلق بالمسائل الإدارية التي تعتبر هامة للبلدية. ومع ذلك، يجب أن تُترك فرادى المسائل للإدارات ذوات الكفاءة المهنية، لأنها هي الأكثر تأهيلا للتعامل معها.

١٠ - ومن جهة أخرى، يتعلق الجانب الخامس بضرورة إدراك الجدوى الخاصة للديمقراطية التمثيلية المحلية من الناحية المفاهيمية في الإسهام في إيجاد إدارة كفؤة ومتجاوبة ومسؤولة تحد من الفقر على صعيد الممارسة العملية. ويعني ذلك أن التمثيل المحلي يجب ألا يقع فريسة لتنافس الأحزاب السياسية الوطنية، وينبغي ألا يُسمح للنخب بالتحكم في عملية الحوكمة. ويجب ضمان تمثيل الأقليات العرقية أو الاجتماعية في الهيئات المنتخبة. ويتطلب ذلك تكثيف تثقيف المواطنين بمسألة الديمقراطية حتى يكون لديهم فهم أساسي على الأقل لمهام المؤسسات الديمقراطية والتفاعل معها، ويمكن أن ينتج عن ذلك إما اهتمام شخصي لدى الأفراد بتمثيل المجتمع المحلي أو أن يُمكنهم على الأقل من مراقبة ممثلهم المنتخبين. ويجب إتاحة جميع الوثائق المتعلقة بالقرارات التي تناقش في اجتماعات المجالس المحلية لعامة الناس وينبغي للمجالس أن تعقد لقاءات علنية حتى يتسنى للمواطنين طرح الأسئلة. وتتيح الديمقراطية التمثيلية المتوازنة حماية أفضل من طغيان الأغلبية مقارنة بالديمقراطية المباشرة الصرفة.

## ثالثا - الشراكات المحلية وأشكال التعاون

١١ - يمكن القول إن هناك اتفاقا واسعا على أنه، بصرف النظر عن الأهمية المحورية للديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي، فإن هناك حاجة لتوسيع نطاق عملية رسم السياسات العامة خارج نطاق المؤسسات البلدية. وهناك منظوران في هذا الصدد: يرى أولهما أنه لا بد من اتخاذ نهج تشاركي وذي طابع جامع تجاه الحوكمة من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية: "فمن الواضح بشكل متزايد أن النجاح سيتطلب نهجا يعيد تعريف العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني"<sup>(٨)</sup>. ويرى المنظور الثاني أن الحكومة المحلية تتجاوز على نحو متزايد حدود قدراتها لعدة أسباب مختلفة، مثل: الموارد المالية المحدودة؛ وزيادة المطالب بإدخال تحسينات أشمل على مستوى معيشة المواطنين؛ والقدرات المحدودة لدى الإدارات لتوليد المعارف ومهارات حل المشاكل والابتكار المطلوبة لوضع ترتيبات مؤسسية جديدة. ومع أن هذه الحاجة إلى الاستعانة بخبرات من خارج الحكومة المحلية ذات الطابع المؤسسي ظلت معروفة لمدة من الزمن، فقد انصب النقاش على نحو يكاد يكون حصريا على موضوع الخصخصة<sup>(٩)</sup>. وقد أظهرت دراسات تجريبية مقارنة، على سبيل المثال، أن الدول التي لديها حكومة مركزية قوية وبلديات ضعيفة قد خصصت الخدمات المحلية على نطاق أوسع بكثير من الدول التي توجد فيها بلديات ذات مستوى عال من الحكم الذاتي واستقلال مالي بعيد المدى<sup>(١٠)</sup>. ومع أن نهج تناول مسألة الخصخصة لا تزال تتباين تباينا كبيرا من دولة إلى أخرى، فقد أصبح من الواضح أن الخصخصة وحدها لا يمكنها حل جميع المشاكل المتعلقة بتوفير الخدمات العامة على الصعيد المحلي، وأنه يجب وضع استراتيجيات شاملة تتجاوز الخصخصة.

١٢ - ويتمثل أحد الشروط الأساسية لوضع استراتيجيات من هذا القبيل في ضرورة أن تكون جميع الجهات الفاعلة - أي البلديات المعنية ومؤسسات المجتمع المدني وشركات القطاع الخاص - على بينة بأهداف المساعي التعاونية، فضلا عن أي أهداف تخص أحد الشركاء. وما دامت الحوكمة المحلية تسعى إلى تطوير مفهوم للرقابة يشمل جميع الجهات

(٨) *Participatory Governance and the Millennium Development Goals* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.O8.II.H.S).

(٩) Germà Bel, Robert Hebdon and Mildred Warner, "Local government reform: privatisation and its alternatives, *Local Government Studies*", vol. 33, No. 4 (2007), p. 507

(١٠) Kimberley Fitch, "Water Privatization in France and Germany: the importance of local interest groups", *Local Government Studies*, vol. 33, No. 4 (2007), p. 589

الفاعلة، فلن ينجح ذلك إذا لم تُحدّد بوضوح وفي وقت مبكر أهداف ومبررات مختلف الأطراف.

١٣ - وتسعى منظمات المجتمع المدني إلى تحقيق مصالح مواطني البلدية. ومهمة تلك المنظمات هي جعل مصالح المواطنين مسموعة عندما يشعر المواطنون أن الحكومة المحلية لا تأخذ شواغلهم بقدر كاف من الجدية. ولما كانت هذه المنظمات وثيقة الصلة بالمواطنين، فهي غالبا ما تكون أكثر وعيا بطبيعة المشاكل وتعرف المتضررين وتكون لديها حلول محتملة يمكن النظر فيها. وينبغي للتعاون بين منظمات المجتمع المدني والحكومة المحلية أن يُحسن مستوى الوعي بالمصالح المتأثرة، حسيما تراها المنظمات المعنية. وفيما يتعلّق بالبلدية، يوفر التعاون معرفة بمصالح المواطنين ومعلومات قد يتعدّر كثيرا الحصول عليها من دون مساعدة منظمات المجتمع المدني. وإضافة إلى ذلك، هناك مواطنون ملتزمون في منظمات المجتمع المدني يُسهم جهدهم وتفانيهم في تطوير المفاهيم التي يمكن أن تيسر معالجة المشاكل وإيجاد الحلول لها على نحو أوفى، وترفع هذا العبء عن كاهل الإدارة المحلية. ويمكن لإشراك منظمات المجتمع المدني أن يتيح فرصة لأكثر فئات المجتمع فقرا وضعفا لكي يُسمع صوتهما. وفي هذا الصدد، يعدّ هذا النهج إحدى الاستراتيجيات المتبعة في السعي لتحقيق الحوكمة القائمة على المشاركة.

١٤ - وينبغي أن تحظى الاعتبارات المذكورة أعلاه بموافقة عامة في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، هناك اختلافان واضحان بين الثقافات المختلفة فيما يتصل بفهم العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والبلديات. ويمكن وصف هذين النهجين الشديدي الاختلاف على النحو التالي: نهج يقضي بأن منظمات المجتمع المدني هي نتاج لعمليات مستقلة لتكوّن مجموعات، حيث يتتبعها المواطنون ويرتكز أداؤها على بعدها عن الحكومة المحلية. وفي هذه الحالة، تكون مهمة الحوكمة هي سد تلك الفجوة. ويقضي النهج المقابل بأن مهمة حماية مصالح جميع شرائح السكان تقع على عاتق الحكومة المحلية، وذلك من خلال إنشاء منظمات المجتمع المدني ودعم أنشطتها والقيام، إذا لزم الأمر، برصد تلك الأنشطة (نهج تتبدره البلديات). وفي هذا النهج، تكمن مهمة الحوكمة التي تضطلع بها الحكومة المحلية في المقام الأول في تحديد الاحتياجات ذات الصلة التي ينبغي لمنظمات المجتمع المدني السعي لتبليتها وإيجاد المزيد من الهياكل التنظيمية المُبرّرة لتحقيق المهمة. وثمة تباينات مختلفة تقع بين هذين النقيضين.

١٥ - أمّا عن مسألة ملائمة أدوات تنظيم التعاون بين منظمات المجتمع المدني وبلدية ما، فهي تتوقف في المقام الأول على المفهوم المعمول به من بين المفاهيم المذكورة أعلاه. غير أنه أيا كان المفهوم المعتمد، ثمة دروس متشابهة يمكن استخلاصها من النهج المختلفة للحكومة.



ومن الجوانب التي أثبتت نجاحها إنشاء مراكز تدعم عمل منظمات المجتمع المدني من جهة، وتوفير صلة وصل بين هذه المنظمات والبلديات من جهة أخرى. غير أنه لا ينبغي ترك هذا الترابط ينمو إلى الحد الذي تعتمد عنده الحكومات المحلية على تشجيع منظمات المجتمع المدني على القيام بدور "الحكومة الثانية". فكل من المجتمع المدني والحكومة جهة فاعلة مختلفة عن الأخرى ولكل منهما دوره، وينبغي الإبقاء على مسافة حقيقية بينهما. ولدى السعي إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين، يلزم وجود مجتمع مدني نابض بالحياة والنشاط لإقامة تعاون خلاق بين منظمات المجتمع المدني والحكومات المحلية.

١٦ - وبالإضافة إلى ذلك، يمكن وصف التعاون بالتبادل المستمر للمعلومات بين بلدية ما ومنظمة من منظمات المجتمع المدني، وهو أمر لا يقل أهمية عن المشاورات، سواء الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تضم منظمات أخرى من المجتمع المدني. ومما لا يقل عن هذا أهمية إعداد المشاريع واستراتيجيات التنفيذ، إلى جانب تقييم النتائج وتنظيم عمليات التعلم المشترك. ونظرا لاختلاف أنماط تقاسم السلطة، ينبغي ألا يقتصر استخدام هذه الأدوات على مناسبات مخصصة لأغراض بعينها كلما ارتأت السلطات ذلك، بل يجب أن تكون جزءا من خارطة طريق مشتركة تحدد تفاصيل كل جانب من جوانب التعاون، علاوة على تحديد إطار زمني.

١٧ - وتمثل الشراكات بين بلدية ما ومؤسسات الأعمال أحد أشكال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، التي عادة ما تُفهم كتآزر بين القطاعين العام والخاص لتحسين توفير الخدمات العامة. وقد حُدد ما تنطوي عليه هذه الشراكات من تحديات في الدورة الثالثة للجنة الخبراء على النحو التالي: "لكل من الدولة والقطاع الخاص دوائر مصالح وأنشطة متميزة ومتبادلة، ولا يمكن الاعتماد على القطاع الخاص وحده لتلبية جميع الاحتياجات الإنمائية، حتى في بلدان الاقتصاد السوقي. والأمر الجوهرى هو العثور على الحيز المناسب للشريك المناسب والتوصل إلى إطار استراتيجي"<sup>(١١)</sup>. ومن المهام الرئيسية في هذا الصدد ضمان ألا تغطي المصالح الاقتصادية للشركات على مصالح البلدية ومصالح المواطنين، مع العمل في الوقت ذاته على ضمان ألا يتسبب التقيد الصارم بمبدأ الرعاية العامة في فقدان المزايا المحددة الناجمة عن اتباع التوجه الاقتصادي العقلاني. ويمكن أن تُفهم الشراكات بين القطاعين العام والخاص كاستراتيجية منهجية للحكومة تمتد عبر الحدود الفاصلة بين السوق والدولة، وخاصة على المستوى المحلي. وباعتبارها استراتيجية هجينة للتحكم، فإنها توفر الإمكانية الاستراتيجية لتشجيع الابتكار والتطوير، وهو ما يمكن للقطاع العام استغلاله لتحسين كفاءة وفعالية الخدمات الملّية لاحتياجات الرعاية العامة.

(١١) E/C.16/2005/5، الفقرة ١٩.

١٨ - ويمكن إقامة تعاون بين بلديتين أو أكثر تحقيقاً لوفورات الحجم أو من منطلق أن كل بلدية بمفردها أضعف من أن تضمن مستوى مرضياً من الأداء. وثمة مشكلة شائعة هي أن التعاون بين البلديات كثيراً ما يتم لغرض رئيسي هو الحيلولة دون اندماج البلديات قسراً. ويتخذ هذا التعاون مظاهر مختلفة تماماً: كإبرام عقد ينص على قيام بلدية ما بتقديم خدمات لمواطني بلدية أخرى؛ والتشارك في تشييد واستخدام البنى التحتية والمرافق؛ وإقامة منظمات مشتركة والتعاون بشكل غير رسمي. وتكمن مشكلة مفهوم الحوكمة المحلية الشاملة في أن التعاون بين البلديات قد يزاحم جهات فاعلة أخرى على نحو لا يكون بالضرورة عادلاً. فإذا ما نُحيت مسألة اندماج البلديات جانبا، يكون البديل الآخر أمام البلدية التي لا تقدر على توفير خدماتها بنفسها، غير التعاون مع بلدية أخرى، هو الدخول في شراكة مع شركات خاصة. فالتعاون بين البلديات إذن قد يضيق من الفرص المتاحة للشركات، كما قد يخلّ بآليات السوق.

١٩ - ولكي ينتج عن أنشطة التكامل والتشارك فيما بين مختلف الجهات الفاعلة وبينها وبين البلديات تحسُّنٌ في مستويات معيشة المواطنين وفي مستوى مشاركتهم، يلزم إيضاح الطريقة التي يتم بها خلق التكامل بين مختلف العناصر. فتراص عمليات أداء القطاع العام وعمليات الأداء المتنوعة التي يقوم بها القطاع الخاص في نفس الحيز ولكن دونما رابط لا يتمخض عادة عن نواتج إيجابية؛ بل إن كل عملية قد تُبطل أثر الأخرى أو قد تتضافر العمليات لإحداث آثار سلبية. ومع ذلك، فإن هياكل الحوكمة الهرمية بوجه عام لا تقدر على التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة من خلال الترتيبات المؤسسية. والحوكمة المحلية، في جوهرها، تصنّف مع أنواع "الحوكمة الشبكية" التي قوامها الثقة والمعلومات والاتصالات والمعاملة بالمثل. بيد أن هذا لا ينفي حقيقة أن التصوّر المفاهيمي للحوكمة المحلية كنوع من أنواع الحوكمة الشبكية ذاتية التنظيم، وإن كان نهجاً مثيراً للاهتمام نظرياً، هو نهج قلماً طُبّق بنجاح على أرض الواقع.

٢٠ - أمّا بخصوص مسألة السلطة التي ينبغي أن تتولى إدارة هيكل حوكمة شبكية، فهناك من الناحية الواقعية جواب واحد: فالحكومات المحلية هي وحدها الجهة التي لديها الشرعية الديمقراطية اللازمة التي تؤهلها لتكوين المنظورات الطويلة الأجل ووضع الأهداف السياسية المرتبطة برفاه مواطني البلدية، ولاستغلال التفاعل بين مختلف المصالح وأصحاب المصلحة لتحقيق هذه الأهداف. وقد أثبتت البحوث أن التعاون يكون عرضة لأن يعتره الخلل في ظل عدم قيام الحكومات المحلية بدور "إدارة الحوكمة"<sup>(١٢)</sup>، وهذا صحيح بوجه خاص في الدول

(١٢) انظر الحاشية ٩ أعلاه.

التي يكون المجتمع المدني فيها ضعيفا، وإن لم يقتصر عليها بأي حال من الأحوال، حيث يلوح خطر ألا يُلتفت إلى مصالح الشرائح المجتمعية الأضعف في العمليات ذاتية التنسيق التي تتم بين جهات فاعلة شتى، مما يسفر عن نتائج تعثرها احتمالات واضحة. فالحوكمة المحلية التي تعتمد على الشركات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني جنباً إلى جنب مع البلديات الأخرى هي في الأساس نوع من أنواع "حوكمة أصحاب المصلحة". وتظل الحكومات المحلية وحدها المسؤولة عن التعبير عن منظورات المواطنين بوجه عام.

٢١ - غير أن المسؤولين المحليين يواجهون مشكلة تتمثل في أن التعاون والشراكات بين بلدية ما وغيرها من الجهات الفاعلة إنما يتم من منطلق عدم كفاية إمكانيات البلدية ومواردها لبلوغ الهدف المنشود. ويتجلى هذا القصور في عدم قدرة البلدية على التحكم في المشاريع التعاونية المركبة. وثمة خطر من أن تصبح شبكة الجهود التعاونية وعمليات الأداء مهمة من منظور الممثلين المنتخبين. ونتيجة لذلك، ليس ثمة جهة تتمتع بالشرعية الديمقراطية لتتولى المسؤولية عن الحوكمة الشبكية. ويكون هذا هو الحال أيضا عندما تكون إحدى الجهات الفاعلة أو أكثر (كشركة متعددة الجنسيات على سبيل المثال) أقوى نفوذا بكثير من البلدية. ولا ينبغي للتعاون مع الجهات الفاعلة الخاصة أن يسمح بأن تصبح الحدود الفاصلة مهمة إلى درجة تتيح للأطراف الفاعلة غير المنتخبة التأثير في الإجراءات السياسية.

٢٢ - فكيف يمكننا التغلب على هذه المعضلة المتعلقة بعجز المسؤولين المحليين، وخاصة أعضاء المجالس، عن النفاذ إلى شبكات الترتيبات التعاونية والإشراف عليها مع العمل في الوقت ذاته على الحصول على مسؤولية سياسية - ديمقراطية عن هذه الترتيبات؟ ثمة مفهوم مهيم على الحوار الدائر على الصعيد الدولي، ألا وهو مفهوم "حوكمة الحوكمة". ولا علاقة لحوكمة الحوكمة بتحكم مسؤولي البلدية في شبكة الحوكمة سواء من الخارج أو هرباً من أعلى إلى أسفل، كما أن لا علاقة لها بإقامة الأطر التنظيمية. ولا يفضي مفهوم حوكمة الحوكمة إلى محاولة الحكومة المحلية التسلّل والسيطرة. بل إن تركيز حوكمة الحوكمة ينصبّ على مسؤولية الشركاء في الشبكة العامة عن البدء في الأخذ بالحوكمة الشبكية والإبقاء عليها. ومن الجلي أن هذا لا يتمّ بطريق التحكم والسيطرة، وإنما يتمّ من خلال إقامة ساحات للمعلومات والاتصالات والتفاوض، إلى جانب ممارسة التقييم المتبادل الذي يشترك فيه الممثلون المنتخبون ديمقراطياً، والذي يأخذ احتياجات المواطنين بعين الاعتبار.