



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



آليات تطبيق مبادئ الحوكمة لتحسين أداء الجماعات المحلية

مذكرة تخرج ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر
في الحقوق - تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ الدكتور:

إلياس جوادي

إعداد الطالبات:

فاطمة الزهراء عقاب

نسيمة حناشي

هاجر قمعون

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
أ.د/ بوبكر خلف	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
أ.د/ إلياس جوادي	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا و مقرا
د./ منصف عبد العزيز لعرابة	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2021-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا
اَكْسَبَتْ رَبُّنَا لَا تُؤْخِذُنَا إِن نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبُّنَا وَلَا تَحْمِلُ
عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبُّنَا وَلَا تَحْمِلُنَا مَا
لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاعْفُ لَنَا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلَانَا
فَاَنْصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ }

(سورة البقرة : آية 286)

إهداء

أهدي ثمرة مجهودي إلى والدَيَّ الكريمين أطال الله عمريهما، و إلى زوجي وبناتي
(ياقوت) و (زمرد) حفظهم الله تعالى
إلى إخوتي وأخواتي، إلى روح ابنة عمي (سالمة) رحمها الله
إلى كل بنات عمي وأصدقائي
إلى كل من أعانني في هذا العمل، وخاصة الدكتور (إلياس جوادي) سدد الله
خطاه.

فاطمة الزهراء عقاب

إهداء

إلى الحزن الذي أهاجر إليه ، أمي أطل الله في عمرها
إلى روح والدي العطرة طيب الله ثراه
وأنعمه بالجنة
إلى إخوتي وأخواتي ، إلى كل من ساندني في هذا البحث من بعيد أو قريب

نسمة حناشي

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

أبي الغالي

إلى النور الذي يضيء طريقي في الدنيا، أمي الغالية

وإلى أخواتي العزيزات وإخوتي الأعزاء

إلى من جمعتني بهم الأقدار وكانوا صحتبي الأخيار صديقاتي و أصدقائي

الفضلاء.

هاجر قمعون

شكر و عرفان

بعد الحمد لله وشكره جلّ وعلا

نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتتان إلى أستاذنا الفاضل الدكتور إلياس جوادي الذي تفضل بالإشراف على هذا البحث، حيث قدم لنا كل النصيح والإرشاد طيلة فترة الإعداد. فله منا كل الشكر والتقدير.

كما نتقدم بجزيل الشكر لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مراجعة هذا العمل وتصويبه.

المقدمة

المقدمة:

حظي موضوع الحوكمة أو الحكم الراشد باهتمام الكثير من العلماء والباحثين، لاسيما في الفترة الممتدة من أواخر السبعينيات إلى يومنا هذا باعتباره موضوعا حيويا وليس ثابتا. ذلك لما له من دور فعال ومهم في تحقيق التقدم والرفي لكثير من دول العالم بغية التنمية، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تجسيد مؤشرات من شفافية ومشاركة ومساءلة وغياب العنف والاستقرار السياسي ومحاربة الفساد وغيرها، والتي مكنت المواطن والجهات المسؤولة من القيام بدورهم على المستوى المحلي بشكل سليم وكفاء. فعمل هذه الآليات يتطلب وجود ديمقراطية تشاركية تعتبر من أهم المبادئ التي يقوم عليها الحكم الراشد لتحقيق كفاءته، ولا تقوم إلا بوجود مجتمع مدني رشيد. فالديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي تعمل على تقريب الإدارة من المواطن، وتهتم بكل مشاكله، بالإضافة إلى أنها تمنح له الحق في إبداء الرأي وصنع القرار داخل الإدارة المحلية، سواء على المستوى الولائي أو على المستوى البلدي. لقد جاء مفهوم الحوكمة كمفهوم معاصر صاغته المؤسسات الدولية في العقد الأخير من القرن العشرين كفكرة مبتكرة لتسيير أمور البشر بشكل يضمن لهم حياة كريمة على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وخاصة بعد فشل نموذج قيادة الدولة للتنمية إلى إثارة التساؤلات بشأن الأسس التقليدية لشرعية النظم النامية. وكانت مبادئ الحوكمة هي دليل حكومات الدول النامية لتجاوز أزمات الشرعية. فمن ناحية تسمح إصلاحات الحوكمة بإقناع العامة بأن إصلاح النظام السياسي القائم ممكن، ولا داعي لطرح بديل له. ومن ناحية أخرى، سمح مفهوم الحوكمة بمزيد من حرية التعبير عن الرأي، وتهدة أشكال المعارضة الداخلية الهادفة من وراء ذلك التغيير.

أهمية الموضوع

تكمن أهمية الموضوع في أن للجماعات المحلية دورا كبيرا في تحقيق التنمية المحلية، وهذا بحكم قربها من المواطن. وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون المواطنين وتحسين أوضاعهم المعيشية. ومن أجل النهوض بنظام الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المحلية، لا بد من الانسجام بين ما يصدر من قوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور الذي يستوجب مشاركة جميع الأطراف لخدمة مصالحهم، وذلك بتبني الإدارة المحلية لمبادئ الحوكمة الرشيدة، وكذلك لا بد من توفير

موارد مالية محلية، والعمل على تعبئتها لتمويل المشاريع المحلية .

أسباب اختيار الموضوع:

هناك عدة أسباب دفعتنا لدراسة موضوع الجماعات المحلية في الجزائر بين رهانات الحوكمة الرشيدة وتحديات التمويل المحلي، منها أسباب ذاتية، وأخرى موضوعية، وهي كالتالي:

* **الأسباب الذاتية:** اهتمامنا الشخصي بموضوع ترشيد الجماعات المحلية وتمويلها لما له من أهمية في تحسين تقديم الخدمات العمومية، وتلبية حاجات المواطنين، والنهوض بمشاريع التنمية المحلية.

* الأسباب الموضوعية : وتتمثل فيما يلي:

-الأهمية البالغة التي يشغلها موضوع الجماعات المحلية في أدبيات السياسة، الإدارة، القانون والاقتصاد، وخاصة الأهمية التي تكتسيها البلدية باعتبارها الهيئة القاعدية الأقرب من المواطن والأدري باحتياجاته، إضافة إلى المشاكل العديدة والعجز الذي تعاني منه أغلب بلديات الجزائر.

إشكالية الدراسة:

إن تجسيد التنمية في الجزائر يشهد رهانات كبيرة لترقية نوعية حياة المجتمعات المحلية التي ارتفع سقف مطالبها في العصر الراهن، رغم اعتماد الدولة في هيكلتها الإدارية على نظام اللامركزية الإدارية من خلال تكليف الجماعات المحلية بتولي إدارة الشأن المحلي، ومن خلال أطر قانونية لتوفير الظروف الملائمة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، إلا أنها تواجه تحديات كبيرة في إدارة الشأن المحلي، والعجز على توفير موارد مالية محلية قادرة على تمويل المشاريع التنموية.

وفي هذا الإطار يمكن صياغة الإشكالية التالية:

✓هل يكفل تطبيق الحوكمة الرشيدة أداء الدور الحقيقي للجماعات المحلية في ظل تحديات التمويل المحلي؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية:

• ما المقصود بكل من: الجماعات المحلية في الجزائر، الحوكمة والحوكمة المحلية، والتمويل

المحلي؟

- أين تكمن مؤشرات الحوكمة المحلية في الجزائر؟
- ما هو واقع مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في الجزائر؟
- هل توجد عراقيل تواجه تطبيق الحوكمة المحلية في الجزائر؟
- فيم تتمثل المصادر المختلفة التي تعتمد عليها الجزائر في تمويل الجماعات المحلية؟
- ما هي أسباب ضعف وعجز التمويل المحلي في الجزائر؟
- ما هي المقتضيات والآليات الضرورية لتنفيذ الحوكمة المحلية وتعزيز التمويل المحلي في الجزائر؟

منهجية الدراسة:

استدعت دراسة الموضوع الاستعانة بمجموعة من المناهج والمقاربات، غير أننا اخترنا المنهج الوصفي، لأن طبيعة الموضوع والأهداف المحددة هي التي تحكم على الباحث أن يتبع منهجا دون غيره.

المنهج الوصفي:

يعتبر طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية أو مشكلة اجتماعية أو سكان معينين . ويعد من أكثر المناهج شيوعا في ميدان البحوث الاجتماعية بسبب سهولة ووضوح خطواته، وإمكانية استخدام الأساليب الإحصائية المختلفة في تحليل البيانات. فالمنهج الوصفي يعتمد على دراسة الظاهرة كما هي، ويهتم بوصفها وصفا دقيقا، ويعبر عنها تعبيراً كمياً وكيفياً. ولقد اعتمدنا على هذا المنهج لكونه يساعدنا على دراسة الجماعات المحلية من خلال تحديد خصائصها وأهميتها وأهدافها، ومن خلال وصف المصادر التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويلها، ووصف العراقيل التي تواجه الجماعات المحلية عند تطبيقها للحوكمة المحلية ومعوقات الهيكل التمويلي الخاص بها، ومحاولة تقديم بعض الحلول التي يمكنها معالجة الوضع لهذه الجماعات.

الدراسات السابقة:

تشتمل الدراسات السابقة على ما يلي:

1-خودير نصيرة، خلوفي أحلام، الحوكمة المحلية (أسس ومقومات)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية 2013-2012 - حيث استعرض الباحثان في مدخل موضوعهما إلى الإطار المفاهيمي للحوكمة المحلية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة، بالإضافة إلى أطراف ومبادئ الحوكمة. ثم تطرقا أيضا إلى تكريس هذه الحوكمة من حيث الواقع والمعوقات التي نتجت عنها.

2-ورشاني شهيناز، الحكم الراشد ومتطلبات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة بسكرة 2014-2015 ، حيث تم التطرق إلى الحكم الراشد والإدارة المحلية كمقاربة مفاهيمية من خلال معالجة الحكم الراشد والإدارة المحلية كإطار نظري، إضافة إلى الحوكمة المحلية. كما تم التطرق إلى التصور النظري والعملي للحكم الراشد والإدارة المحلية في الجزائر من خلال واقعها، أي واقع الحكم الراشد في الجزائر والتنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، وأخيرا دراسة ميدانية لقطاع بلدية الشتمة.

أما في دراستنا هذه، سنسلط الضوء على الديمقراطية التشاركية كآلية لترشيد الحكم المحلي، كما سنحاول معرفة مدى تطبيق هذه المؤشرات في التسيير.

حدود الدراسة:

هناك مجموعة من المحددات التي تحيط بهذه الدراسة العلمية، وذلك بسبب طبيعة موضوع الدراسة، ومنهجية الدراسة المستخدمة فيه.

الحدود المكانية: يقتصر المجال المكاني في بلد الجزائر.

الحدود الزمانية: تم تطبيق هذه الدراسة على سنتي 2020/ 2021.

صعوبات الدراسة:

-تحديد صفحات مذكرة الماستر (من 60 إلى 80 ص) مما شكل صعوبة في التقيد بهذا

التحديد، خاصة إذا كان الموضوع يتطلب التوسع أكثر من ذلك.

-ضيق الوقت، وخاصة للباحث الجاد. فمهما أعطي من وقت، يصعب التحكم فيه.

-قلة المراجع التي تعد الحائل الأول في إنجاز موضوع الدراسة، خاصة الكتب المتعلقة

بموضوع الحوكمة.

-انتشار فيروس كوفيد 19 والذي فرض على الجامعة نظام الدراسة عن بعد، مما أثر على

التقدم في إنجاز المذكرة.

خطة الدراسة:

بهدف الوصول إلى دراسة علمية تحيط بجوانب الإشكالية المطروحة ، اعتمدنا في دراستنا على مقدمة وفصلين وخاتمة.

المقدمة: وهي بمثابة المدخل الحقيقي للبحث وتوجيهاته. كما تعتبر من أهم العناصر المحورية في البحث العلمي.

الفصل الأول: خاص بالإطار المفاهيمي، وينقسم إلى مبحثين: مبحث خاص بمفهوم المحليات في الجزائر، وبمفهوم الحوكمة والحوكمة المحلية، والثاني خاص بمفهوم التمويل المحلي، وكل مبحث ينقسم إلى مطالب لإبراز المفاهيم بشكل مفصل.

الفصل الثاني: يتعلق بواقع الحوكمة المحلية والتمويل المحلي بالجماعات المحلية في الجزائر، وكذلك معيقات وآليات تعزيز كل منهما. وهو بدوره ينقسم إلى مبحثين، وكل مبحث إلى مطالب، وخاتمة بمثابة ثمرة الدراسة، وهي تلخيص لكل ما جاء في البحث، زيادة على الإجابة المطروحة، وعرض النتائج المتوصل إليها، وتقديم اقتراحات وتوصيات..

الفصل الأول

الإطار النظري للحوكمة

تمهيد

تعد الجماعات المحلية النواة الأساسية لمفهوم اللامركزية نظرا لأهميتها كوسيط بين المواطن المحلي والسلطة المركزية لإيصال انشغالاته وتبني طموحاته. كما أن الحكم الراشد لا يزال الأنموذج الأنسب والفعال لتحسين مخرجات الوحدات المحلية، وهذا ما يضعنا أمام مفهوم (الحوكمة المحلية) كأساس لتفعيل الأداء المحلي.

وانطلاقا مما سبق، سوف نتطرق في هذا الفصل إلى ما يلي:

- 1- ماهية الحوكمة.
- 2- مفهوم الحوكمة.
- 3- نشأة وتطور الحوكمة.

المبحث الأول

ماهية الحوكمة

يعتبر موضوع الحوكمة من المواضيع التي أثارت اهتمام الباحثين والمفكرين. إذ أن هذا المفهوم يعتبر أداة فعالة لمواجهة التحديات التي تواجه الدولة والمجتمع.

المطلب الأول: تعريف الحوكمة

هي لفظ حديث في اللغة العربية. وقد أقره مجمع اللغة العربية في القاهرة عام 2002م. إذ جاء ترجمة للكلمة الإنجليزية governance، والتي من معانيها (حكم). وذلك بعد أن انتقلت هذه الكلمة باللغة الإنجليزية من السياسة إلى الاقتصاد لتدل على المعنى الاصطلاحي، وارتبطت مع الشركات لتصبح وكأنها لفظ واحد من جزأين، وبدأ تطبيق هذا المفهوم عليها. وفي بعض الأحيان يستبدل مصطلح الحوكمة بمسمى (الإدارة الرشيدة) وهما يحملان نفس الدلالة، إلا أن هذا الأخير، وكما يقال، يشير إلى المصطلح العلمي للحوكمة¹.

برزت في الآونة الأخيرة بعض المصطلحات المرتبطة بعالم الاقتصاد مثل العولمة والخصخصة. وعلى غرار هذه المصطلحات ظهر مصطلح الحوكمة، والتي تعددت معاني الترجمة لها، وكذا تعريفها مما دفع بعض الدول مثل فرنسا وألمانيا إلى استعمال نفس المصطلح الإنجليزي Gouvernance وذات الحروف مع الاختلاف في طريقة النطق

ثم تطور الأمر لتدخل الحوكمة مجالات أخرى غير الشركات التجارية، كالمؤسسات الحكومية والجهات التعليمية والمنظمات الصحية وغيرها².

وتعرف الحوكمة بأنها مجموعة الهياكل والعمليات اللازمة لتوجيه وضبط المؤسسة، وتحديد وتوزيع الحقوق والواجبات بين المشاركين الرئيسيين في المؤسسات. وضمان فهم مصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح Governance، Corporate. أما

¹ عبد القادر سليمان، الأسس العقلية للسياسة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، 2007، ص 27.

² نوال علي ثعالبي، الحوكمة البيئية العالمية و دور الفواعل الغير دولية ، جامعة باجي مختار عنابة، ط. العربية. 2014، ص 20.

الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي تم الاتفاق عليها، فهي: " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة".

ويشير مفهوم حوكمة الشركات بشكل عام إلى مجموعة القوانين والقواعد التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من جهة، والممولين وأصحاب المصالح من جهة أخرى، بحيث يضمن الممولون حسن استغلال الإدارة بأموالهم وتعظيم ربحية وقيمة أسهم الشركات في الأجل الطويل وتحقيق الرقابة الفعالة على الأداء¹.

وتعددت التعريفات المقدمة لهذا المصطلح، بحيث يدل كل مصطلح على وجهة النظر التي يتبناها مقدم هذا التعريف. فتعرف مؤسسة التمويل الدولية IFC الحوكمة بأنها: "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها"².

وتعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة، ومجلس الإدارة، وحملة الأسهم، وغيرهم من المساهمين"³.

وهناك من يعرفها بأنها: "مجموعة قواعد إدارية" تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين. وبمعنى آخر، فإن الحوكمة تعني النظام العام، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد، وتحديد المسؤول عن التصرفات الإدارية والمالية غير الصحيحة، مع تحميل المسؤولية لكل من ألحق ضرراً بالمصلحة العامة. ويمكن أن نعرف الحوكمة بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم، سواء في وحدات القطاع الخاص، أو في وحدات القطاع العام⁴.

¹ الخضيرى محسن أحمد، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية. القاهرة، مصر 2005، ص 30.

² إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها. القاهرة: دار الشروق، 2003، حسين القاضي، حوكمة الشركات في ظل الأسواق المالية في سورية (دراسة مقارنة مع بعض الدول العربية). بحث مقدم لمؤتمر الخدمات المالية الإسلامية الثاني، 2008.

³ نوال الثعالبي، المرجع السابق، ص 21.

⁴ المرجع نفسه، ص 22.

وقد ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خصوصاً في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينيات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد الأمريكي مؤخراً من انهيارات مالية ومحاسبية خلال عام 2000. وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم للتحويل إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي. وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة. وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من المصادر المصرفية، فالتجتهت إلى أسواق المال.

وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية. فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق، ودفع اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية. ومن أبرزها دول جنوب شرق آسيا في أواخر التسعينيات. ثم توالى بعد ذلك الأزمات. ولعل من أبرزها أزمة شركتي أنرون Enron وورلد كوم في الولايات المتحدة عام 2001، دفعت تلك الأزمات العالم للاهتمام بالحوكمة¹. وبناء على ذلك، تهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى تحقيق الشفافية والعدالة، ومنح حق مساءلة إدارة المنظمة، ما يؤدي إلى تحقيق الحماية لأصحاب الحقوق وحملة الوثائق جميعاً، مع مراعاة مصالح العمل والعمال، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات، وتعظيم الربحية، وإتاحة فرص عمل جديدة.

كما تؤكد هذه القواعد على أهمية الالتزام بأحكام القانون، والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي، ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام الملاك، مع تكوين لجنة مراجعة من

¹ - إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها. القاهرة: دار الشروق، 2113، ص، 37-

غير أعضاء مجلس الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات عديدة لتحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ¹.

كما ظهر مفهوم حوكمة القطاع العام، أو ما يعرف بحوكمة الحكومات، بشكل تطبيقي في نقاشات قادتها وزارة المالية الهولندية عام 2000. حيث عقدت عددا من الاجتماعات وورش العمل بهدف تفعيل دور حوكمة القطاع العام في هولندا، ومحاولة للإجابة عن ماهية هذا النوع من الحوكمة وكيفية تطبيقها.

إن أهم ما عُنيت به حوكمة القطاع العام هو تكريس تضافر الجهود من كافة القطاعات الحكومية لدرء حدوث الأزمات الإدارية التي تؤدي بشكل عام إلى هدر الأموال الحكومية والعامه وإلى فقدان التحكم في النظام الإداري، وفقدان المسؤوليات عند حدوث خلل في تطبيق الأنظمة والمشاريع المختلفة، أو تشغيل العمليات العامة بشكل يعرف بالأفقي بين دوائر القطاع العام. وإن تطوير مبادئ ونهج حوكمة القطاع العام هي مسؤولية الجميع بلا استثناء، إلا أن تطبيقها يتطلب العمل الجاد لتفعيل برامج التوعية، سواء للإدارات نفسها أو للمواطنين، مع تفعيل الرأي العام، والسماح بالمشاركة في صناعة القرارات المشتركة بنظرة أفقية لا عمودية².

ويعمل المشروع على محاور عدة من أبرزها معالجة حالات تعارض المصالح، وانعدام المسؤوليات، وتقليل المخاطر والخسائر المتوقعة بكافة أوجهها. ويعتمد اعتماداً جذرياً على قياس وتقييم الأداء المشترك بين دوائر القطاع العام. فلا يجوز النظر لدائرة دون أخرى.

وهنا، فإن تقييم الأداء لا يقصد به الأداء المالي من حيث دراسة وتحليل ميزانيات القطاعات المختلفة، بل يعتمد أيضاً على قياس مستوى الخدمة العامة، وعلى مقدار المعرفة والنضج لناشئين من جراء تطبيق حوكمة القطاع العام.

وتعد حوكمة القطاع العام في أغلب دول العالم مطلباً ملحاً في الوقت الحاضر أكثر من أي وقت مضى. فقد أولت الدول كامل اهتمامها للتطوير، بشكل عام، من خلال المبادرات والمشاريع

¹ نوال علي ثعالبي، الحوكمة البيئية العالمية و دور الفواعل الغير دولية ، جامعة باجي مختار عنابة، ط. العربية .2014، ص 20

² إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، مرجع السابق، ص 38.

المختلفة التي ينصب جلها في إصلاح الأنظمة الإدارية والتشغيلية في القطاعات العامة المختلفة.

ونحن في انتظار مبادرات هامة وجدية ذات أهمية لتفعيل حوكمة القطاع العام في الجزائر لوضع الحلقة المفقودة في سلسلة التطوير التي نرغب أن تشهدها بلادنا.

وتعود أهمية الحوكمة، في وحدات القطاع العام، إلى أهمية تأسيس وتفعيل دور وحدات المراجعة الداخلية في القطاعات العامة والحكومية، والتأكد من استقلالها، وعدم ارتباطها تنظيمياً بالإدارات التنفيذية المباشرة كما هو معمول به حالياً في أغلب الدول.

ويعد استقلال وحدات المراجعة الداخلية مطلباً أساسياً لدحض أي عارض قد يؤدي إلى تضارب المصالح عند تطبيق الخطط العامة والخاصة المرتبطة بما يصدر عن تقارير المراجعين الداخليين أو الخارجيين، فكيف إذا لم تكن هذه الوحدات موجودة أصلاً كما هو الحال في الأنظمة الإدارية الحكومية الحالية، ومنها الأنظمة الإدارية الحالية في أغلب إدارات الدولة في الجزائر¹.

المطلب الثاني: نشأة الحوكمة

تعود جذور فكرة الحوكمة إلى المفكرين القدامى وعلى رأسهم دافيد هيوم، وجون جاك روسو. حيث طرحوا أفكاراً توحى بأن الاستقرار والحرية والديمقراطية لا تتحقق إلا بوجود رضا الفرد عن الحاكم واحترام الإدارة العامة والاحتكام إلى العقل الرشيد².

وتعاضد الاهتمام بمفهوم وآليات الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة. وأصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة على كافة المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات المالية والأزمات الاقتصادية التي جاءت كنتيجة مباشرة للقصور في آليات الشفافية والحوكمة ببعض المؤسسات المالية العالمية، وافتقار الإدارة إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة، لا التي أثرت بالسلب في كل من ارتبط بالتعامل معها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ونتيجة لكل ذلك، زاد الاهتمام بمفهوم الحوكمة، وأصبحت من الركائز الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الوحدات

¹ إبراهيم العيسوي، المرجع السابق، ص 39.

² عبد القادر سليمان، مرجع سابق، 2007، ص 26.

الاقتصادية. ولم يقتصر الأمر على ذلك، بل قامت الكثير من المنظمات والهيئات بتأكيد مزايا هذا المفهوم والحث على تطبيقه في الوحدات الاقتصادية المختلفة، مثل: لجنة كادبوري Cadbury Committee التي تم تشكيلها لوضع إطار حوكمة المؤسسات باسم Cadbury Best Practice عام 1992 في المملكة المتحدة ، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والتي قامت بوضع مبادئ حوكمة الشركات Principles في (Calpers)، وصندوق المعاشات العامة عام 1999 Corpora of Governance في الولايات المتحدة الأمريكية ، كذلك لجنة Blue Ribbon Committee في الولايات المتحدة الأمريكية التي أصدرت مقترحاً عام 1999م¹.

وليس هناك إجماع على تعريف موحد لمصطلح الحوكمة، فتعرّف مؤسسة التمويل الدولية (IFC) الحوكمة بأنها: " النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات أو المؤسسات والتحكم في أعمالها ". كما تعرّفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بأنها: " مجموعة من العلاقات التي تربط بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من أصحاب المصالح "².

عموماً، فإن الحوكمة تعني وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية في الشركة أو المؤسسة بهدف تحقيق الشفافية والعدالة، ومكافحة الفساد.

وقد ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية، وروسيا في عقد التسعينيات من القرن العشرين، وكذلك ما شهدته الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة من أزمة مالية عالمية، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا. وكانت أولى هذه الأزمات تلك التي عصفت بدول جنوب شرقي آسيا ومنها ماليزيا وكوريا واليابان عام 1997. فقد نجم عن هذه الأزمة تعرض العديد من الشركات

¹ صالح زياني، مراد بن سعيد، الحوكمة البيئية العالمية قضايا وإنشغالات، الجزائر: دار قناة للنشر و التوزيع، 2010، ص 18-17.

² مارك هيسيل " محرر "، ممارسة سلطات الإدارة. مركز المشروعات الدولية الخاصة بالتعاون مع مؤسسة جامعات وسط أوروبا، 2001.

العلاقة لضائقة مالية كادت أن تطيح بها¹، مما استدعى وضع قواعد للحوكمة لضبط عمل جميع أصحاب العلاقة مع المؤسسة أو الشركة. وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي. وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من الاستدانة، فاتجهت إلى أسواق رأس المال.

وساعد على ذلك ما شهدته العالم من تحرير للأسواق المالية، فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق، ودفع اتساع حجم الشركات، وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المسؤولين والمديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية وعلى غرار فضيحة شركة إنرون الأمريكية التي نجمت عن تساهل المدققين الخارجيين مع مجلس الإدارة، وعدم دقة التقارير المالية الصادرة عن الشركة، الأمر الذي أدى إلى انهيار شركة إنرون. ووضعت الجهات الرقابية في الولايات المتحدة الأمريكية قواعد تتميز بالحوكمة الجيدة لسربان أوكسلي عام 2006 لضبط عمل شركات المساهمة العامة.

لقد ظهر مفهوم الحوكمة في إطار الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية في مجال التنمية الإنسانية بمختلف أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. حيث تم استخدام هذا المصطلح للتركيز على المساءلة المالية للحكومات. فوفقا للحكومة، فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض أن تكون اقتصادية وفعالة فقط، بل لا بد أيضا أن تكفل العدالة والمساواة.

ومع بداية التسعينيات؛ تم التركيز على الجوانب الديمقراطية للحوكمة من حيث تدعيم المشاركة، وتفعيل دور المجتمع المدني، وإزاحة الغبار عن كل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها. حيث ربطت منظمة التنمية الاقتصادية بين جودة وفعالية الحوكمة، وبين درجة رخاء المجتمع، وأكدت أن المصطلح يذهب إلى ما هو أبعد من الإدارة الحكومية من حيث التركيز على كيفية تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول على حل المشاكل التي تواجهها.

¹ صالح زياني، مراد بن سعيد، المرجع السابق، ص 20.

ومن هذا المنطلق، تم تبني هذا المفهوم على أساس أنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة والأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم، ليشمل مجموعة العلاقات القائمة بين الحكومة والمواطنين، سواء كأفراد أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية¹.

وتوصي المؤسسات الدولية اليوم الدول النامية إلى تطبيق مبادئ الحكم الراشد من أجل ضمان تنمية متساوية لأن لها هدف تحسين مشاركة المواطنين، وحماية البيئة ومستقبل الأجيال القادمة وضمان تنمية حقيقية. ولهذا، قامت الدول المتطورة بتحديد مبادئ هدف تحسين مستمر لحوكمتها. وقد قامت الدول النامية بالبحث عن أفضل المقترحات التي تكسبهم ملاحظات جيدة في مجال التطبيق الجيد لمبادئ الحوكمة، كما تسمح لبلد ما باستقطاب الاستثمارات، وبلوغ التنمية المستدامة².

ويبدو أن مسار الحكم الجيد قد فرض كمقترح مرجعي مقبول عالميا في تطور نوعية التنمية، وفي طريقة سير مساره. ويبدو أيضا أن مفهوم الحوكمة يقدم كمفهوم شامل، لأنه يتضمن كل أشكال الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية للبلد. وفي كثير من الدول النامية، فإن مفاهيم مثل: "الاشتراكية"، و"الديمقراطية" و"المساواة" و"الشفافية" و"الاستخدام الرشيد للموارد"، و"الحفاظ على البيئة"، قد أفرغت من معناها الحقيقي بسبب عدم الكفاءة، أو عدم النزاهة، وتميرير المصالح الشخصية على مصالح البلد. ولم يكن الإطار السياسي هو المدخل الوحيد الذي دارت حوله الدراسات المرتبطة بالجانب التنظيري للحوكمة، فالمفهوم لا يركز فقط على التنظيمات والسياسات الاقتصادية التي تتبعها المؤسسات، وتجد ترحيبا من المؤسسات الدولية (البنك الدولي و صندوق النقد الدولي)، وخاصة فيما يتعلق بتحرير الأسواق، والحد من تدخل الدولة. بل تؤكد الحوكمة على الاستناد الدائم لقيمة الديمقراطية، وما يرتبط من أهمية تمكين الأفراد من ممارسة دورهم فيما يتعلق بالمشاركة الفعالة في صنع الخطط التنموية وتنفيذها. وفيما بعد تمت إعادة توظيف المفهوم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ليشير إلى ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والإدارية من أجل إدارة شؤون الدولة، مع التركيز على عملية التفاعل القائمة بين أطراف العقد الاجتماعي الجديد في ظل الحوكمة وهم: الدولة والقطاع

¹ أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي و الحكم الرشيد(الإطار النظري)، عمان: دار مكتبة

حامد للنشر و التوزيع 2012، ص 54.

² عبد القادر سليمان، الأسس العقلية للسياسة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 26.

الخاص والمجتمع المدني. فبتبني الحوكمة، تم تأسيس عقد اجتماعي جديد لا تلعب فيه الدولة بمفردها على مسرح الأحداث، بل يشاركها في ذلك لاعبون جدد، بما يفرض عليها أن تفسح لهم المجال لممارسة دورهم في جميع نشاطات الحياة¹.

وفي تطور جديد من قبل المنظمات الدولية، أصبحت الحوكمة بمثابة أداة لتقديم أجندة جديدة لمعونات التنمية، وذلك بعد أن تأكدت من أن المساعدات المالية والفنية لن تحقق أهدافها إلا من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة والتي على رأسها: الشفافية والمساءلة والكفاءة في نظم الحكم. ويمكن القول أن الحوكمة تأخذ في اعتبارها بعدين متوازيين: يعكس أولهما فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم؛ أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للحوكمة. حيث يشمل جانب الاهتمام بالإصلاح الإداري، والتركيز على منظومة القيم الديمقراطية. لذا يؤكد علماء الاجتماع بصفة دائمة على أن الحوكمة لا يعتمد تطبيقها على المؤسسات، وإنما من خلال العمليات والإجراءات التي تحقق النتائج المرجوة².

المطلب الثالث: مبادئ الحوكمة

من أهم المبادئ التي تركز عليها الحوكمة للتقليل أو التغلب على الانحراف والفساد في الحكم ما يلي:

- أ- وجود إطار عام للمناخ التشريعي والقوانين بالدولة تحمي حقوق جميع أفراد المجتمع.
 - ب- العدالة والمعاملة المتكافئة والمتوازنة لجميع أفراد المجتمع.
 - ج- الإفصاح والشفافية في كل ما يصدر عن المسؤولين من بيانات ومعلومات.
 - د- المساءلة والمحاسبة، وهو ما يعني أن يعقب الإفصاح دائماً محاسبة المسؤولين بشفافية كاملة.
 - هـ- أن يكون هناك سياسات واضحة لكيفية تجنب تعارض المصالح في الإدارات العليا التنفيذية.
- يتضح أن مفهوم الحوكمة يدور حول وضع الضوابط التي تضمن حسن إدارة الشركات أو المؤسسات بما يحافظ على مصالح الأطراف ذات الصلة، وتفعيل دور مجالس الإدارة. وهذا

¹ محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات. الدار الجامعية لنشر والتوزيع، 2008، ص16.

² أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، المرجع السابق، ص 55.

المعنى للحوكمة يتفق مع ما جاءت به الشريعة الإسلامية من الأصل، وليس كحالة طارئة كما في الحوكمة. فالمال وملكيته يعتبر أحد المقومات الخمسة التي يعتبر حفظها وحمايتها بتحقيق النفع منها ومنع الفساد عنها أحد المقاصد الأساسية للشريعة الإسلامية¹.

ويمكن تحقيق ما سبق من خلال الاستناد إلى جملة من المبادئ والمؤشرات التالية:

1- **الشفافية:** يشير مفهوم الشفافية إلى حرية الوصول إلى المعلومات، وحرية الإفصاح عنها. وتتحقق الشفافية عندما تترسخ حرية التعبير. لذا، فإن الشفافية تحتاج إلى تشريعات تيسر حرية تداول المعلومات، حيث تمثل قضية حرية الوصول إلى المعلومات وحرية تداولها، ركنا أساسيا من أركان الحوكمة.

ويرتبط مبدأ الشفافية بمبدأ آخر من مبادئ الحوكمة، ألا وهو مبدأ المساءلة. فبغيا ب الشفافية، لا وجود للمساءلة. وعلى هذا، فمن أهم المؤشرات التي يمكن أن تساعد في إعمال مبدأ الشفافية، - وجود تقارير دورية منتظمة عن أنشطة كل مؤسسات الدولة، ومصادر إعلام دقيقة ووجود قاعدة بيانات.

- نشر ميزانية الحكومة والمؤسسات، ووضوح أسس اتخاذ القرار لدى صانعيه.

- سهولة الحصول على الإحصائيات عن مختلف الأنشطة في الحكومة والمؤسسات والشركات.

- وجود آليات متعددة للتعبير عن الرأي بحرية.

2- **المساءلة:** يشير مفهوم المساءلة إلى وجود طرق وأساليب مقننة ومؤسسية، تمكن من مساءلة كل شخص مسؤول، ومراقبة أعماله في إدارة الشؤون العامة، مع إمكانية إقالته أو محاكمته إذا فيه تجاوز أو إخلال بالقوانين وبثقة الناس. وتكون هذه المساءلة مضمونة بحكم القانون ومتحققة بوجود قضاء مستقل ومحاي د وعادل. وعلى هذا، فمبدأ المساءلة يرتبط بضرورة تفعيل دور القوانين في ملاحقة من يرتكب خطأ مثلاً، أو يتعدى حقوق الغير بالمخالفة للقرارات والقوانين، من أعلا هرم للسلطة إلى قاعدته. ولا تقتصر المساءلة على جانب العقاب فقط، بل

¹ سمير محمد عبد الوهاب، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات - خيارات وتوجيهات للإدارات المحلية والبلديات، القاهرة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص 11.

ترتكز أيضا على وجود حوافز لتشجيع المسؤولين على أداء مهامهم بإخلاص وفعالية وأمانة. وهناك نوعان من المساءلة هما:

- أ- **المساءلة الوظيفية:** تنصب على طبيعة استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة داخل الإدارة أو المؤسسة، والآثار المباشرة على البيئة التي تباشر المؤسسة عملها فيها.
- ب- **المساءلة الاستراتيجية:** تنصب على الآثار بعيدة المدى للمنظمة أو المؤسسة على البيئة، وقدّر على تحسين جودة الحياة لأعضائها¹.

ومما سبق، يتضح أن أي مسؤولية لا بد لها من شقين: أولهما، الالتزام أو التعهد، وثانيهما، المحاسبة أو المساءلة. وهو نتيجتها المنطقية، فبقدر الالتزام تكون المحاسبة.

ومن أهم المؤشرات التي يمكن أن تحكم مبدأ المساءلة ما يلي :

- تناسب حجم مسؤولية الفرد مع السلطة الممنوحة له.
- وجود آليات لمعاقبة الأفراد وتطبيق آليات المساءلة على جميع العاملين دون تمييز.
- تناسب الجزاءات الموقعة على المخالفين مع حجم المخالفة ووجود معايير قانونية للثواب والعقاب.
- 3- **المشاركة الفعالة:** هدف المشاركة إلى تجاوز الفجوة القائمة بين القيادة و الجمهور، وإبداع أشكال هرمية لممارسة السلطة لا تقوم على مبدأ الإنابة و المشاركة الشكلية، بل على مشاركة الجماعة في صنع القرار و تنفيذه. و تقوم علاقة المشاركة على أسس محددة منها:
- وجود دولة قانون ومؤسسات راسخة ومجتمع مدني ناضج.
- توافر القناعة الكاملة بأن المشاركة حق كل الأطراف، و ليست منحة أو هبة من الدولة.
- امتلاك كل طرف لاستراتيجية تنموية محددة ومستقرة تتضمن أهدافا مرحلية، وأخرى بعيدة المدى.

1- سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص،12.

- وجود أرضية التقاء مشتركة بين الأطراف، و قبولهم لفكرة المشاركة و التكامل و التفاعل.
- إرساء مناخ ديمقراطي حقيقي بما يتضمنه ذلك من تمثيل نيابي، وتداول سلمي للسلطة، وسيادة القانون.
- سيادة علاقة المشاركة في كافة المستويات، بداية من صنع السياسات إلى تصميم البرامج، واتخاذ القرارات، إلى هيئة البيئة و التنفيذ¹.
- 4- **التمكين:** يهدف التمكين إلى تعزيز قدرات الأفراد أو الجماعات لطرح خيارات معينة، وتحويلها إلى إجراءات أو سياسات تهدف في النهاية لرفع الكفاءة والنزاهة التنظيمية لمؤسسة أو تنظيم ما. وهو ما يمكن تحقيقها من خلال: إزالة كل العقبات التي تعوق عملية التمكين سواء أكانت قانونية أو تشريعية أو اجتماعية، مع تبني 4 سياسات و إجراءات و تشريعات و إقامة هياكل ومؤسسات تساعد في القضاء على مظاهر الإقصاء والتهميش. ويرافق مبدأ التمكين عناصر أخرى داعمة من قبيل: النزاهة والشفافية والمساءلة. ومن أهم مؤشرات مبدأ التمكين ما يلي:
- تقسيم العمل داخل المؤسسة على جميع الأفراد دون تمييز.
- تتعدد فرص مشاركة الأطراف المعنية في أنشطة المؤسسة أو الإدارة المعنية.
- وجود أهداف و رسالة خاصة للمؤسسة مع ضرورة وضوح هذه الأهداف.
- وجود خطة بعيدة المدى.
- وجود آليات مشاركة متعددة للأطراف المعنية في صنع السياسات المؤسسية العامة².

¹ نوال ثعالبي: الحوكمة البيئية العالمية ودور الفواعل غير الدولاتية فيها، ص 23.

² - نوال الثعالبي: المرجع السابق، ص 24.

5- الإدارة المالية: تتعلق بمجموعة من التكاليف والمصاريف الخاصة بالمؤسسة، ومصادر تمويلها و أوجه الإنفاق. ويعد مبدأ الإدارة المالية من أهم القضايا المرتبطة بالحوكمة، بل ومن أسباب تشكّلها. إذ أن الحوكمة بالأساس نتاج سياسات تستهدف التحقق من سلامة الإنفاق. وقد تزايد الاهتمام بالإدارة المالية مع بروز مفهوم الشفافية و المحاسبية، الأمر الذي جعل من الإنفاق الحكومي محل اهتمام و متابعة أفراد .

ومن أهم المؤشرات التي يمكن أن تحكم عمل مبدأ الإدارة المالية ما يلي:

- وجود مصادر تمويل متعددة للمؤسسة.

- وجود خطط لتطوير موارد المؤسسة المالية.

- وجود ميزانية سنوية للمؤسسة.

- تقويم فعالية أنشطة المؤسسة في ضوء التكاليف المنصرفة.

- تناسب حجم الإنفاق مع أنشطة المؤسسة.

6- حكم القانون: يتضمن مفهوم حكم القانون أو سيادته أعمال القاعدة القانونية نفسها في الحالات المتماثلة، وهو ما يعبر عن المساواة أمام القانون.

إن وجود بنية قانونية مستقرة مع وجود هيئة قضائية مستقلة يمكن الاعتماد عليها، من شأنه أن يساعد على إعلاء الديمقراطية و تطبيق مبادئ الحوكمة، وحقوق الإنسان، و يجب أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة¹.

ومن أهم المؤشرات التي تحكم عمل مبدأ حكم القانون ما يلي:

- وجود قاعدة قانونية أو قانون مكتوب أو قواعد ثابتة و مدى القناعة بعدالة هذه القواعد.

- نشر القانون بطريقة تضمن وصوله إلى علم الأفراد الذين تُطبق عليهم.

1- سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص، 15.

- وجود آليات لحل المنازعات والمساواة في استخدام هذه الآليات بين الأعضاء.

7- **رشادة اتخاذ القرار:** ويتعلق الأمر هنا بمدى خضوع عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسة

لقواعد إجراءات عقلانية و موضوعية. ومن مؤشرات عملية رشادة اتخاذ القرار ما يلي:

- تلبية موضوع القرار لحاجات المؤسسة واشتراك الخبراء في موضوع القرار وإمكانية تعديله.

- وجود نقاش عام يسبق عملية اتخاذ القرار، ووجود دراسات حول نفقة وتكلفة بدائل القرار المختلفة¹.

- فعالية المؤسسات: وقصد بفعالية المؤسسة: قدرة المؤسسة على استخدام مواردها وإمكاناتها المختلفة لتحقيق أهدافها المحددة. ومن مؤشرات مبدأ الفعالية ما يلي:

- تحديد أهداف قصيرة و طويلة المدى، و تقييم أداء الأفراد في تحقيق الأهداف.

- بلوغ الأهداف في الوقت المحدد، وتعاون جميع الأفراد لتحقيقها.

- استخدام الموارد البشرية و المادية بكفاءة.

¹ صالح زياني، مراد بن سعيد، مرجع سابق، ص، ص. 31- 32

المبحث الثاني

أهداف وفوائد الحوكمة

المطلب الأول: أهداف الحوكمة

سادت كثير من الكتابات لأهداف الحوكمة، والسبب في تبني هذا المفهوم، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ- تحقيق الشفافية والعدالة وحقوق حماية المساهمين في الشركة وهذا يتم من خلال إيجاد قواعد وأنظمة وضوابط تهدف إلى تحقيق الشفافية والعدالة¹.

ب- إعادة تعريف دور الدولة في إدارة المصالح العامة.

ت- تشجيع سياسات وبرامج جديدة للشراكة داخل الدولة تحظى بتأييد ورعاية المنظمات الدولية، وذلك في إطار سياق مجتمع قائم على الديمقراطية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان.

ث- تعزيز قدرات المواطنين على المشاركة والمبادرة.

ج- تمكين منظمات من مشاركة الحكومة في نشاطات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سواء على المستوى الكلي (القطاع الخاص، الجمعيات الأهلية، النقابات) أو (على المستوى الجزئي (المواطنون).

ح- تشجيع الحوكمة للمؤسسات على الاستخدام الأمثل لمواردها، وعلى تحقيق النمو المستدام و تشجيعه.

خ- تقلل الحوكمة من التبذير ومن كلفة رأس المال على المؤسسات والحوكمة.

¹ عبد الوهاب نصر علي، موسوعة المراجعة الخارجية الحديثة، ج 3، دور آليات المراجعة في تفعيل حوكمة الشركات، الدار الجامعية الإسكندرية، 2009، ص 177.

د-تسهّل الحوكمة عملية الرقابة على المؤسسات والشركات عبر الرقابة الداخلية تطبيق

الشفافية¹.

المطلب الثاني: فوائد الحوكمة

أصبحت فائدة حوكمة المؤسسات من الموضوعات الهامة في كافة الإدارات والمؤسسات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية العامة والخاصة، خصوصا بعد الأزمات المالية المختلفة التي وقعت في الكثير من المؤسسات والشركات العالمية، مثل الانهيارات المالية التي حدثت في دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية عام 1997، وأزمة شركة ERON التي كانت تعمل في الكهرباء والغاز الطبيعي في الولايات المتحدة الأمريكية عام 2001، وكذلك أزمة شركة World Com الأمريكية للاتصالات عام 2002. وترجع هذه الانهيارات في معظمها إلى الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة، والفساد المالي بصفة خاصة، مع مراعاة أن الفساد المحاسبي يرجع في أحد جوانبه الهامة إلى دور مراجعي الحسابات وتأكيدهم على البيانات المالية، وما تتضمنه من معلومات محاسبية مختلفة عن الواقع والحقيقية. ونتيجة لذلك، زاد الاهتمام بمفهوم الحوكمة، وأصبحت من الركائز الأساسية التي يجب أن تقوم عليها الوحدات الاقتصادية. ولم يقتصر الأمر على ذلك وحسب، بل قامت الكثير من المنظمات والهيئات بتأكيد مزايا هذا المفهوم والحث على تطبيقه في الوحدات الاقتصادية المختلفة مثل لجنة كادبوري "Cadbury Committee" التي تم تشكيلها لوضع إطار لحوكمة الشركات باسم "Cadbury Best Practice" عام 1992 في المملكة المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) "Principles of Corporate Governance" والتي قامت عام 1999 بوضع مبادئ حوكمة الشركات، وصندوق المعاشات العامة "Calpers" في الولايات المتحدة الأمريكية، كذلك لجنة "Blue Ribbon Committee" في الوم.أ، و التي أصدرت مقترحا عام 1999. كما تم إنشاء المعهد البرازيلي لحوكمة الشركات. وفي تركيا، تم إنشاء المعهد التركي لحوكمة الشركات عام 2002. و فيما بعد التزمت أغلب الدول بتطبيق هذا المفهوم لما يحقق من منافع و مزايا على مستوى

¹ محمد سعدي، متطلبات الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر. مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي تخصص إدارة وحكامة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016-2017 ص

كافة الأصعدة، سواء أكانت اقتصادية أو مالية أو حتى إدارية، وذلك هدف حماية أصحاب المصالح، والحد من الفساد الإداري والمالي¹.

ثم تطور الأمر لتدخل الحوكمة مجالات أخرى غير الشركات التجارية كالمؤسسات الحكومية والجهات التعليمية والمنظمات الصحية وغيرها. وتعرف الحوكمة بأنها مجموعة الهياكل والعمليات اللازمة لتوجيه وضبط المؤسسة، وتحديد وتوزيع الحقوق والواجبات بين المشاركين الرئيسيين في المؤسسات، وضمان فهم تعاضم الاهتمام بمفهوم وآليات الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة، أصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة على كافة المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات المالية والأزمات الاقتصادية، والتي جاءت كنتيجة مباشرة للقصور في آليات الشفافية والحوكمة ببعض المؤسسات المالية العالمية، وافتقار إداريا إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة التي أثرت بالسلب في كل من ارتبط بالتعامل معها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة²

¹ محمد سعدي، المرجع السابق، ص 20.

1- نفسه ، ص ص، 21، 22.

الفصل الثاني

الحكومة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية

تمهيد

تعتبر الجماعات المحلية هيئات لا مركزية. ويتمثل دورها في التنمية واختيار الاستراتيجية الملائمة، والنماذج الكفيلة بتلبية حاجات المواطن. وتتعدد متطلبات التنمية، بحيث لا تخرج عن سياقها العام، وهو البعد التنموي المستدام. إن مدى تطبيق الأهداف من خلال التسيير الفعال يهدف إلى ترسيخ روح الصرامة من أجل التسيير الرشيد للموارد، ونفقات الجماعات المحلية، والقوانين المنظمة لها. ومن هنا يمكن إثبات أن نجاعة وصرامة الرقابة في التسيير الإداري للجماعات المحلية راجع أساساً إلى مدى إلمامها بكل جوانب ومراحل التسيير، مع إقرار الأخطاء والانحرافات والتحكم فيها، مما يستوجب تجنبها مستقبلاً. لكن الإلمام بهذه الجوانب لا يتمكن من تحديد فعاليته. إذ أن تحديد ما يتعلق بصورة مباشرة بمدى تحقيق الأهداف المسطرة أو مقدرة الرقابة على تأطير وتنشيط النزاهة.

المبحث الأول

واقع تسيير الجماعات المحلية بالجزائر

تختلف إدارة الجماعات المحلية من دولة إلى أخرى، وذلك بفعل وجود عدة عوامل تاريخية واجتماعية وسياسية. كما أن نظام الإدارة المحلية في أي دولة يتأثر بنظام السياسة العامة للدولة. وعلى هذا الأساس، فإن الإدارة المحلية في الجزائر تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، والتي لها أهمية كبرى في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

إن زيادة وتحسين مستوى الأداء للجماعات المحلية مرورا بتطوير وتنمية الأداء للأفراد العاملين بمختلف الفروع الإدارية والتنظيمية، يكون إما بإضافة كيانات تسيير جديدة تأخذ بأساليب الإدارة والتقنيات الحديثة لتكنولوجيا المعلومات والاتصال، وإما بزيادة الانتفاع بالموارد المتاحة أو بكليهما معا. فأهمية الجماعات المحلية ودرجة تقدمها تقاس بمقدرتها على رفع مستوى الأداء لمختلف فروعها الخدمائية وتنويع مصادرها التمويلية.¹

فمنذ تطبيق دستور سنة 1989، أي منذ تبني التعددية التي كان لها تأثير واضح في التمثيل الشعبي من خلال ظهور المجالس المحلية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني، وحدث العديد من الانسدادات، خاصة على مستوى الجماعات المحلية، سواء تعلق الأمر بالمجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية. هذا الانعكاس لم يتوقف على عملية التمثيل فقط، بل حتى على مستوى أداء الجماعات المحلية في مجال التسيير وصنع القرار، الشيء الذي أثر سلبا على واقع إدارة وأداء الجماعات المحلية. حيث لا تزال هذه الأخيرة تواجه مشكلات وصعوبات في بنائها التنظيمي، وأساليب وأنماط تشكيل مجالسها المحلية، إضافة إلى محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية.

وتعتبر المشاركة الشعبية في التنمية المحلية إحدى دعائم النظم الفعلية في تحقيق أهدافها. فهي تعبر عن إحساس الجماهير بمشاكلهم، ثم العمل على إشراكهم في تنفيذ خطط وبرامج تنموية، مما يجعلهم أكثر حرصا على الحفاظ على نتائج الأعمال التي ساهموا فيها. ومن القواعد الأساسية لتنمية المجتمع ضرورة المشاركة الشعبية. فما لم يشارك المواطنون بجهودهم وإمكاناتهم

¹ مسعود درواسي، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر جامعة سعد دحلب البلدية، الجزائر، ص3.

للنهوض بمجتمعاتهم المحلية، فإن الحديث عن التنمية المحلية يصبح غير مجدٍ. فالتنمية أيا كان نوعها أو مجالها اقتصاديا أو اجتماعيا أو سياسيا أو ثقافيا.... تعد مسؤولية جماعية، يشارك فيها كل فرد مهما يكن موقعه في المجتمع.

المطلب الأول: الوضعية الحالية للجماعات المحلية في الجزائر

إن الهدف الأساسي للإدارة المحلية هو تجسيد فكرة اللامركزية الإدارية للدولة، والتي تدعو إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة، أو مزيجا بينهما. وفي جميع الحالات، تحتفظ الحكومة بحق الرقابة، والمراجعة، والتوجيه. وقد تكون اللامركزية الإدارية موسعة، كما قد تكون محدودة المجال، وذلك حسب طبيعة البلد والقانون السائد فيه. وهكذا فإن تطبيق اللامركزية يتطلب وجود وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري، تستطيع ممارسة واجباتها باقتدار. ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك الهيئات المحلية من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها¹.

وتعاني الجماعات المحلية في الجزائر من مشاكل متعددة في الجوانب المالية والتسيير مع تراكم كبير للمشاكل التي تعيق أداء دورها التنموي رغم الدور الذي لعبته الدولة في دفع عجلة التنمية على مستوى الجماعات المحلية والتي من بينها:

1- الجماعات المحلية تعيش عجزا ماليا بسبب أن مسؤوليها لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات. إن مقدرة السلطات المحلية في البلديات على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بالموارد المالية للبلدية وإمكانية تنميتها². لذلك عملت الدولة على سد ذلك العجز والقضاء عليه منذ عام 2010، حيث عملت على تقديم الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات.

2- قلة كفاءة الكثير من مستخدمي الإدارة المحلية مما ينعكس سلبا على أدائهم، وهذا بفعل المستوى التعليمي المنخفض للكثير منهم، إضافة إلى غياب التكوين وضعف الكفاءة وسوء التأطير.

¹مسعود درواسي، مرجع سابق، ص 05.

² عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2007، ص 01.

3- انشغال المنتخبين بالصراعات والنزاعات بين أعضاء المجالس البلدية والولائية، وتزايد حالات سحب الثقة للكثير من ورؤساء البلديات، مما أدى إلى تعطل وشلل شبه كامل لعمل الكثير منها لفترات تمتد لعدة أشهر، وهو ما ينعكس سلباً على مصالح مواطني تلك الجماعات¹.

وفي مقابلة مع السيد محمد قاجة: رئيس العلاقات الخارجية والتوثيق والإحصاء ببلدية ورقلة، يرى بأن هناك حالتين للانسداد:

الحالة الأولى: انسداد قانوني: هذا النوع من الانسداد يعني لا توجد اجتماعات للمجلس الشعبي البلدي، وبالتالي لا توجد مداولات.

الحالة الثانية: انسداد آخر يتمثل في انعدام ديمقراطية النقاش داخل المجلس الشعبي البلدي. فمن المفروض أن يكون هناك مناقشة جادة ديمقراطية للمشاريع والبرامج والقرارات التي تمس المنطقة بين الأعضاء المنتخبين.

أما عن الانسداد داخل المجلس الشعبي البلدي بورقلة فقال: بأنه لم يحدث انسداد من قبل وليس موجوداً في هذا المجلس الحالي.

وعن مدى تأثير هذه الانسدادات على سير المجالس المحلية، فيرى بأن الانسداد عندما يقع، يوقف جميع البرامج التنموية والمشاريع الاقتصادية والأنشطة الثقافية والاجتماعية داخل البلدية، وبالتالي تعطل جميع المصالح التي تخدم المواطنين.

وعن أسباب هذه الانسدادات لها ثلاثة أسباب:

- 1- انعدام التفاهم حول طريقة تسيير المجلس.
- 2- وأحيانا يكون السبب توجهات حزبية.
- 3- وغالبا ما يكون الانسداد بسبب المصالح الشخصية².

¹ ميموني سمير، الفساد الإداري في الجماعات المحلية واثاره السلبية على تحقيق التنمية المحلية، الملتقى الوطني الرابع بعنوان: تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها-يومي 10 و11 مارس 2010، جامعة يحي فارس، المدينة، ص13.

² مقابلة مع السيد، قاجة محمد مسؤول المنازعات سابقاً، رئيس العلاقات الخارجية والتوثيق والإحصاء، أجريت المقابلة يوم: 16.11.2015 على الساعة 15:21، بلدية ورقلة.

كما أن الاوضاع الاقتصادية والأمنية التي عرفت الجزائر منذ نهاية الثمانينيات أدت إلى زيادة الأعباء العمومية للجماعات المحلية، وساهمت بشكل كبير في ضعف التسيير لها من خلال¹:

- ارتفاع نسبة سكان المدن نتيجة النزوح الريفي خلال فترة التسعينيات لأسباب أمنية، الأمر الذي يفرض توفير المزيد من التجهيزات العمومية والمرافق العامة.
- توسع فئة الطبقات المحرومة نتيجة معدل البطالة المرتفع، وخاصة في المناطق الريفية، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الضغوط الاجتماعية على الجماعات المحلية للتكفل بهذه الفئات.
- تدهور حصيلة الموارد المائية المحلية نتيجة ضعف النشاط الاقتصادي، وضعف مردودية الجباية المحلية.

- تدهور البنية التحتية المحلية نتيجة العجز المالي المستمر للجماعات المحلية، الأمر الذي يفرض استثمارات عمومية متزايدة لتحسين البنية التحتية المحلية وصيانتها.
- وفي تقرير للمنتدى الاقتصادي العالمي، ذهبت أغلب آراء المتعاملين الاقتصاديين الأجانب في عملية سبر آراء كشف عنها، إلى الوصول إلى التمويل البنكي والفساد وعدم فعالية البيروقراطية الإدارية، وهو الثالث القاتل للاستثمار في الجزائر، وأكبر الهواجس في مناخ الأعمال.

ورغم تسجيل الهيئة الدولية التي تضم أكبر وأهم الشركات الدولية، وأبرز صناع القرار على المستوى الاقتصادي تحسناً في ترتيب الجزائر التي احتلت الرتبة 79، فإن العديد من المؤشرات تبقى متخلفة مقارنة بدول الجوار، ناهيك عن البلدان الصناعية والصاعدة. وقد صنف تقرير التنافسية الشاملة 2014-2015 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي الذي يترأسه كلاوس شواب (Klaus Schwab)² الجزائر في المرتبة 79 عالمياً من مجموع 144 دولة، معتبراً أن

¹ محمد بلهادي، "اللامركزية الجبائية كأداة لتفعيل التمويل المحلي"، الملتقى الوطني الرابع حول "تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها"، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة يومي 10 و11 مارس 2010.

² كلاوس شواب مهندس واقتصادي، اشتهر بصفته المؤسس والرئيس التنفيذي للمنتدى الاقتصادي العالمي. وهي مؤسسة غير ربحية، أنشأها في عام 1971. وقد عمل شواب أستاذاً لسياسة الأعمال في جامعة جنيف خلال الفترة بين أعوام 1972 و2003. كما قام أيضاً بتأسيس منتدى القيادات العالمية الشابة في عام 2004، وتأسيس "جمعية صناع العالم" في عام 2011. ويحمل بروفيسور شواب درجات الأستاذية وعدة شهادات دكتوراه فخرية. كما حصل على عدد من الأوسمة المحلية والدولية تقديراً وتكريماً له على المبادرات التي أطلقها لتعزيز روح الريادة في مجال الأعمال، وأيضاً على جهوده في مجال السلام والمصالحة في مختلف مناطق العالم.

تحسنا، مقارنة بالسابق، سجل في عدد من المؤشرات، مثل المؤشرات الاقتصادية الكلية التي تجعل الجزائر في المرتبة 11، وهو ما يدعم قدرتها التنافسية. ولكن تبقى الجزائر متأخرة في معظم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية.

وأفاد التقرير بأن الجزائر تأتي في الرتبة 65 في مجال المستلزمات الضرورية العامة، وتأتي في المرتبة 125 في مجال تعزيز الكفاءات، و133 في مجال الإبداع والابتكار، كما تأتي في المرتبة 101 في دور وفعالية المؤسسات، و106 في تقييم مستوى المنشآت القاعدية والبنى التحتية. أما في قطاع الصحة والتعليم، فإن الجزائر صنفت في المرتبة 81، فيما احتلت الرتبة 98 في مجال التعليم العالي والتكوين، وفي الرتبة 136 في جودة السوق، و137 في سوق العمل، و129 في المجال التكنولوجي، و47 في سعة السوق. وعلى صعيد متصل، كشفت عملية سبر آراء نشرها التقرير ساهم فيها متعاملون اقتصاديون ومسؤولو شركات ومجموعات دولية، أن أهم الإشكاليات التي تواجه هؤلاء للقيام بالأعمال في الجزائر، تكمن في ضعف المنظومة البنكية، وصعوبة الوصول إلى التمويل المصرفي. حيث تمثل هذه العقبة نسبة 15.1% من إجابات العينة المختارة. وبالمقابل أفادت نسبة 13.9 % من الإجابات أن الرشوة والفساد من أبرز المشاكل التي تواجه المتعاملين. كما أن عدم فاعلية الإدارة بيروقراطية تشكل الكابح الثالث بنسبة 12.6 %، يليها مشكل الضرائب وأعباؤها بـ 9.4 %. وعدد التقرير تفاصيل المؤشرات المعتمدة ، حيث صنفت الجزائر في المرتبة 114 في مجال حماية حق الملكية الفكرية. وهو ما يجعل الجزائر من أضعف الدول في المنطقة وفقا لمعظم المؤشرات المعتمدة، وهو يؤثر على قدرة البلد على استقطاب الاستثمار الأجنبي. ويشكل الفساد أحد أهم مصادر القلق لدى الهيئات المتخصصة. فقد حذر رئيس البنك الدولي جيم يونغ كيم من أن الفساد على المستويين العام الخاص هو محنة الدول النامية، وهو عدو رقم واحد لشعوبها. مشيرا في إحدى مداخلاته بواشنطن إلى أن محاربة الفساد يجب أن يكون في صميم عمل البنك الدولي، معتبرا أن " كل دولار يضعه مسؤول فاسد أو شخص فاسد بقطاع الأعمال في جيبه، هو دولار سرق من امرأة حامل تحتاج إلى رعاية صحية ". ويبقى الفساد متصلا بظاهرة البيروقراطية الإدارية القاتلة، ويساهم أيضا في ضعف فاعلية المؤسسات¹.

¹ حفيظ صواليلي، "الفساد يربح المستثمرين الأجانب"، تم تصفح هذا الموقع في 04 / 05 / 2015 على الساعة

<http://www.elkhabar.com/press/article/14936/00:0>

إن الرشوة والفساد وسوء أخلاقيات العمل، وعدم الاستقرار السياسي، وعدم استقرار الحكومة، والجريمة والسرقة، وضعف الصحة العمومية، هي مؤشرات لها تأثير على التسيير الجيد للجماعات المحلية، مما أنتج الرداءة وسوء التسيير لواقع الإدارة المحلية، هذا الواقع الذي يتخلص في¹:

1- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أدى إلى تكييل الجهاز الإداري.

2- تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية، وانخفاض مستوى أدائها. ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية، ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى كونه يعد هدرا لموارد الدولة.

3- عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة، وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

4- ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.

5- تسيير موظفي الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف اهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.

6- بطء حركة القوانين والتشريعات، وغياب المعايير العملية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعالمية والإدارية.

إن الإنجازات التي على عاتق الجماعات المحلية لا بد وأن تلبي معايير موضوعية علمية، لا شعبية ولا لأغراض سياسية انتخابية، وتؤدي خدمة حقيقية تساهم في ترقية المستهلك إما فكريا واجتماعيا واقتصاديا، أو سياسيا. واعتبارا من هذا كله، فإن مهام الجماعات المحلية يجب أن يعطي تصورا آخر لطريقة تسييرها بما يتماشى والخط التوجيهي للإصلاحات الجارية وطنيا ودوليا.

المطلب الثاني: المنتخبون المحليون وتسيير الجماعات المحلية

تبرز العلاقة بين تعطل وتيرة التنمية المحلية في الجزائر وضعف أداء الجماعات المحلية والهيئات المحلية، وإن كانت هذه الأخيرة تتكون من شقين: أحدهما تنفيذي والآخر منتخب، فإن

¹بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر". مجلة التواصل، عدد 26، جامعة أبو بكر

بلقايد، جوان 2010، ص ص39 إلى 41

هذا الأخير يتحمل الجانب الأكبر من المسؤولية باعتباره ممثلاً لرغبة المواطنين، والكفيل بنقل اهتماماتهم وتحقيقها. وإذا ما حاولنا فهم الخلل الذي يميز أداء المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، نجد بأن معضلة الفساد هي الداء الذي يعرقلها عن القيام بالمهام المنوطة بها وعلى رأسها النهوض بالتنمية المحلية.

الفرع الأول: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية البلدية والولاية في الجزائر

من أهم الاختصاصات العامة للمجالس الشعبية المحلية هي:

1- **التنمية المحلية:** يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية. وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة، أن هناك مصرفاً للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية¹.

وتشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي يبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء². وقد أوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسيجها العمراني مراعاة المساحات الخضراء المخصصة للفلاحة، وكذلك تجانس المجموعات السكانية، والطابع الجمالي للبلدية³.

كما تسهر البلدية على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁴.

2- **التعليم الأساسي:** تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، وكذا إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك⁵.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 290

² ج ج د ش، قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، المادة 1-109

³ عمار بو ضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق ص 9

⁴ علاء الدين العشي، شرح قانون البلدية، الجزائر دار الـدى للنشر والتوزيع 2011 ص 29.

⁵ ج ج د ش، قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، المادة 122.

3- **السكن:** توفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية، كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن. وتشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء¹.

4- **النظافة وحفظ الصحة والطرق:** تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، ولا سيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرقات البلدية، وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها².

5- **الشباب والرياضة:** المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها من الاستفادة المالية للدولة، وتقديم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية.

6- **الحماية الاجتماعية:** حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة، وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية³.

7- **التنمية الاقتصادية:** يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية. ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية. كما يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية ويبدى اقتراحات بشأنه⁴.

8- **الفلاحة والري:** توسيع وترقية الفلاحة، والوقاية من الآفات الطبيعية، والتشجير وحماية البيئة والغابات، والصحة الحيوانية، والمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

9- **الهياكل الأساسية الاقتصادية:** وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة المتمثلة في تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، وترقية هياكل استقبال الأنشطة، والإنارة الريفية وفك العزلة.

¹ ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، المادة 119.

² ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، المادة 123.

³ ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، المادة 122.

⁴ ج ج د ش، قانون 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، المادة 80، العدد 12.

10- **التجهيزات التربوية والتكوينية:** حيث تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي، والتقني والتكوين المهني. كما يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولاسيما المتعلقة بما يلي:¹

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني
- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

وينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثني: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، ووعاء الضرائب وتحصيلها، والرقابة المالية، وإدارة الجمارك، ومفتشية العمل، ومفتشية الوظيفة العمومية، والمصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.

الفرع الثاني: تحديات التسيير للمنتخبين المحليين

أحسن اتجاه يجب أن نتبعه خلف نظام تسيير عصري ديمقراطي مبني على الشفافية والحيادية وأكثر مسؤولية وفعالية، وهو عدم تجاوز المقاربات التأديبية والقانونية والتقنية والسياسة دون نسيان

¹ ج ج د ش ، قانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، مرجع سابق ، المادة 80.

المبادئ الأساسية لعمل الجماعات المحلية وصلاحياتهم وعلاقتهم مع المصالح غير الممركزة للدولة.

ويؤكد العديد من الباحثين المنتخبين المحليين أن ليس لهم أدنى فكرة على التسيير، وأغلبهم أجانب عن ممارسة التسيير العمومي المحلي. والمنتخب يباشر مهامه بصفته عضوا منتخبا محليا بدون تحضير مسبق وتكوين فيما يتعلق بتسيير الجماعات المحلية وخاصة البلدية¹. ويعتقدون بأن من بين 1541 بلدية فقط 04 تنشط بدون مساعدة قوية من الدولة.

أما جميل حيدر فيؤكد على أن الحكم الراشد أصبح فرضية ديمقراطية وسياسية بدون منازع. فإذا دعونا المواطنين إلى المساهمة أو المشاركة في نشاطات الجماعات المحلية بمساهماتهم، فهذا يعني تسيير هذه الجماعات حسب قواعد الحكم الراشد الذي يفرض توفير الوسائل البشرية والمالية من أجل إبعاد التبذير والتبديد. فقد أصبح من الضروري الابتعاد عن الإدارة التي تتصرف بمفردها بدون مشاركة. فشرعية السلطة المحلية تمر بواسطة التسيير الجيد للجماعات المحلية، والمسؤولون المحليون يجب أن يأخذوا في الحسبان أن تسييرهم يجب أن يكون تحت رقابة المواطن.

يعاني المنتخبون المحليون في الجزائر من العديد من المشاكل منها السياسية، والقانونية التشريعية، والتحديات المالية، وتحديات الموارد البشرية والأساليب الحديثة في التسيير، وهي كالاتي¹:

أولاً- تحديات سياسية: تتمثل أساسا في:

- نقص مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية، ما أدى إلى ضعف درجة الإقبال عن التصويت في الانتخابات المحلية.
- تعدد المشاكل داخل المجالس المحلية، مما أدى إلى توقيف المشاريع التنموية وتجميد المشاريع والمداولات في المجالس المحلية المنتخبة (سحب الثقة، عدم المصادقة على المداولات).

¹ مياسة اودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية. مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007-2008.

- ضعف مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي على اعتبار أحد أطراف الحوكمة في اتخاذ القرارات وتنفيذها وتكريس الديمقراطية، وهذا رغم وجود نصوص قانونية تفعل دور المواطنين في القيام بأنشطة داخل البلدية، وتشجيع الجمعيات الأهلية.

- انخفاض أداء الأحزاب وقيامها بدورها في تكريس التنشئة والتجديد وتقديم البرامج على المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية.

- عدم وضع معايير موضوعية للانتقاء والترشح داخل المجالس المحلية المنتخبة، مما أدى إلى ربط ترشح مواطني المجالس المنتخبة في إطار الأحزاب السياسية لجملة من العوامل المتحكمة فيها القبلية والجهوية على حساب المصلحة العامة.

ثانياً - تحديات قانونية تشريعية:

- وجود بطء في إصدار بعض التشريعات والإسراع في إصدارها في بعض الأحيان دون اكتمال دراستها.

- التغيير المستمر في التشريعات التي تنظم أعمال أجهزة الدولة في فترات متقاربة نسبياً.

- تعدد القوانين والتنظيمات وما يصاحبها من تعديلات سريعة تؤدي إلى نتائج سلبية على العمل الإداري نذكر منها:

- تضارب الاختصاصات الوظيفية بين الأجهزة وداخل الجهاز الإداري مما يؤدي إلى التهرب من تحمل المسؤوليات.

- كثرة التحايل على القوانين ومحاولة تقصي الثغرات الموجودة سواء من المواطن أو المنتخب.

- عدم استطاعة الباحثين والدارسين إجراء دراساتهم في هذه العوائق.

- عدم استقرار المعاملات الإدارية مما يضعف كفاءة وفعالية الجهاز الإداري¹.

ثالثاً - تحديات مالية:

- محدودية في الموارد المالية والعجز في التحصيل الجبائي.

¹ عبد اللطيف باري، الإصلاحات الإدارية في الجزائر واقع و آفاق . ورقة دراسة تحت عنوان: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر الواقع و الآفاق، من إعداد أساتذة العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر ،بسكرة، 16 ماي 2012، ص 05.

- المديونية وكثرة النفقات المحلية.
- تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، والسبب اهتمام المسؤولين المحليين بالأجور على حساب الإيرادات.
- رابعاً- تحدي الموارد البشرية والأساليب الحديثة في التسيير:
 - يرجع سوء استخدام الموارد البشرية إلى¹:
 - غياب الكفاءة بسبب طبيعة المسار الوظيفي للموظف.
 - سياسة التوظيف المنتهجة بعد الاستقلال.
 - نقص التحفيز وذلك يرجع إلى: الأجور والعلاوات، وهذا ما أدى إلى ظهور وتفشي الآفات الاجتماعية مثل الرشوة.
 - الترقية.
 - التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعارف.

- عدم الاعتماد على الوسائل الحديثة في التسيير: ولعلها من أهم الأسباب التي أدت إلى عدم استعمال الأساليب الحديثة في التسيير، ومراقبة ترشيد استعمالها. فمراقبة التسيير العمومي وسيلة حديثة رغم استعمالها في الإدارة، إلا أنها لم تحقق أهدافها المطلوبة منها بسبب سوء تطبيقها.
- عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة.

المطلب الثالث: التنمية المحلية للجماعات المحلية بالجزائر

لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، يجب بذل الكثير من الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لتحقيق التنمية عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات تنموية، مما يستوجب تضافر الجهود الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وإدماجها في قاطرة الحضارة.

¹ عبد النور ناجي، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، مديرية النشر لجامعة عنابة ، عنابة، 2010، ص112.

ويقوم مفهوم التنمية المحلية على عنصرين رئيسيين: ما يهم المشاركة الشعبية التي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم و نوعية الحياة التي يحيونها معتمدين على مبادراتهم الذاتية، أما العنصر الثاني فيهم توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس و على التشاركية في اتخاذ القرارات، خاصة منها الرامية إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تخليق الحياة العامة وزيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد من نقلهم من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية

لغة: هي النمو، أي ارتفاع الشيء من موضعه إلى موضع آخر. وفي جانب المال تعني زاد أو أكثر. كما أن مصطلح to develop من الفعل يرمز إلى التغيير الجذري في النظام القائم واستبداله بنظام آخر أكثر كفاءة على تحقيق الأهداف وفق رؤية المخطط الاقتصادي.¹

اصطلاحاً: التنمية هي العملية التي بمقتضاها يجري الانتقال من حالة التخلف إلى التقدم، ويصاحب ذلك العديد من التغيرات الجذرية والجوهرية في البنيان الاقتصادي. التنمية بالمفهوم الواسع هي رفع مستدام للمجتمع ككل وللنظام الاجتماعي نحو حياة إنسانية أفضل.²

هناك عدة تعاريف للتنمية المحلية نذكر من بينها:

عرف إعلان "الحق في التنمية" الذي أقرته الأمم المتحدة في عام 1986 عملية التنمية بأنها "متكاملة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، تهدف إلى تحقيق التحسن المتواصل لرفاهية كل السكان وكل الأفراد، والتي يمكن عن طريقها إعمال حقوق الإنسان وحياته الأساسية".

¹ عبد الحق حلاوي، الآليات الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول العربية من منظور الحكم الراشد، الجزائر،

1999-2007. مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص11.

² صليحة مقاوسي هند جمعوني، مداخلته بعنوان نحو مقاربات نظرية حديثة لدراسات التنمية الاقتصادية. الملتقى الوطني حول قراءات حديثة في التنمية. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2009-2010، ص 5.

وحتى لا تظلم الأجيال القادمة بسبب استنزاف الأجيال الحاضرة لجميع الموارد، ظهر ما يعرف بـ "التنمية المستدامة" والتي جاء تعريفها في مؤتمر أمم المتحدة عام 1987 بأنها "التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحالي دون الإضرار بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة".

ويمكن القول بأن التنمية مشروع إحياء حضاري ضخم وشامل، مستند إلى القبول الإرادي لأفراد المجتمع، وينبع من إيمانهم بجدوى هذه العملية وأهميتها في تحقيق مصالحهم الحيوية ومتطلباتهم الحياتية، وفي تمكين المجتمع من التجدد ذاتيا عن طريق تحرير العقل من الأفكار المناهضة للتغيير والتجديد، والتي تقف حائلا دون بلوغه مرحلة الإبداع التي يتمكن بها من إنجاز تقنياته المادية الضرورية لتحقيق مشروعه الحضاري المنشود بدلا من الاستعانة بالغير والارتهان له¹.

وتعرف التنمية بأنها: " العملية التي تقوم بها الدولة، الهدف منها الإقلال من الفقر وكفالة التعليم وتوفير الخدمات الصحية وإشباع الحاجات الأساسية للأفراد بشكل مستمر ومتواصل، أي أن الأجيال المقبلة ستكون لها نفس القدرة على التطور كالجيل الماضي"².

كما أن التنمية في أبسط معانيها، والتي يعرفها الدكتور أحمد رشيد بأنها "عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب. وبمعنى آخر أن أية تنمية يقصد بها معيشة السكان في كافة الجوانب".

كما يرى علي غربي أن " التنمية هي عملية معقدة وشاملة تضم جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية مع عدم إهمال الجوانب النفسية والبيولوجية، وذلك لفهم السلوك الإنساني بالدرجة الأولى، والدوافع التي تربط الأفراد وما يقومون به من علاقات، وما يترتب على ذلك من أنظمة تتداخل تفاعلاتها وتأثيراتها في جوانب المجتمع المختلفة".

¹ عبد العزيز السنبل ، دور المنظمات العربية في التنمية المستدامة. ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر التنمية و الأمن في الوطن العربي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض 2001/9/24. ص 06.

² كمال السيد، جنون العولمة، اتجاهات جديدة في الفكر الإنمائي. مجلة تصدر عن الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، الرباط، العدد 22، 2000، ص 07.

أما تعريف المشاركة الشعبية فيعرفها منصور بن لرنب بأنها: "العملية الإرادية الطوعية التي من خلالها يساهم المواطن مساهمة فعالة بالرأي أو الفعل، أو أحيانا بالمال أو الهبات المالية، دون ضغط أو مساومة أو تحقيق منفعة تتعارض مع المصلحة العامة".

الفرع الثاني: مؤشرات التنمية المحلية

يبدو أن المؤشرات الرئيسية للتنمية المحلية التي تكون المقومات السياسية والاجتماعية والأخلاقية لإرسائها وتأمين فعاليتها هي التالية¹:

- 1- **الإنصاف**: أي حصول كل إنسان على حصة عادلة من ثروات المجتمع وطاقاته.
- 2- **حسن الإدارة والمساءلة**: أي خضوع أهل الحكم والإدارة إلى مبادئ الشفافية والحوار والرقابة والمسؤولية.
- 3- **التضامن**: بين الأجيال وبين كل الفئات الاجتماعية داخل المجتمع وبين المجتمعات:
 - للحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية للأجيال اللاحقة.
 - لعدم تراكم مديونية على كاهل الأجيال اللاحقة.
 - العمل على تحسين معيشة المجتمع المحلي (توفير مياه الشرب النقية، والحفاظ على البيئة المحلية).
 - التطوير المهني لأعضائها من حيث المساهمة بمدهم بالبذور المحسنة، أو الآلات الحديثة.
 - المساهمة في برامج محو الأمية وتعليم الكبار.
 - المساهمة في بناء وترميم المدارس والمساجد.
 - خلق فرص عمل للشباب والحد من هجرتهم إلى المدن.
 - الحفاظ على الصناعات التقليدية وتطويرها.
 - المساهمة في التوعية الاجتماعية.

¹ عبد العزيز السنبل ، المرجع السابق، ص 20.

- المساهمة في الحفاظ على الأمن.
- الحفاظ على الموارد الطبيعية في المجتمع المحلي، وخاصة من حيث التوعية بعدم الاستخدام الجائر لها (المياه، الغابات)
- الدعوة إلى التعليم والمساهمة في توفير بعض متطلباته.
- المشاركة في مناقشة مشكلات واحتياجات المجتمع المحلي من المشروعات التنموية
- تطوير العمل التعاوني في المجتمع المحلي .
- المساهمة في مشروعات التنمية الصحية ورعاية الطفولة والأمومة.¹

1- **التمكين:** وذلك بتوسيع قدرات المواطنين وخياراتهم عن طريق تقوية أشكال المشاركة ومستوياتها عبر الانتخابات العامة لمؤسسات الحكم، وعبر تفعيل دور الأحزاب السياسية وضمان تعددها وتنافسها، وعبر ضمان حرية العمل النقابي واستقلالية المجتمع المدني.

2- **التعاون:** وفيه تضمين لمفهوم الانتماء والاندماج والتضمينية كمصدر أساسي للإشباع الذاتي الفردي، حيث التعاون هو التفاعل الاجتماعي الضروري.

3- **العدالة في التوزيع:** وتشمل الإمكانيات والفرص، وليس فقط الدخل، كحق الجميع في الحصول على التعليم.

4- **الاستدامة:** وتتضمن القدرة على تلبية حاجات الجيل الحالي من دون التأثير سلباً في حياة الأجيال اللاحقة وحققها في العيش الكريم.

5- **الأمان الشخصي:** ويتضمن الحق في الحياة بعيداً عن أية تهديدات أو أمراض معدية أو قمع أو تهجير.

6- **الاعتناء بالرأسمال البشري** بكل فئاته ومكوناته، بحيث تتوفر للجميع المهارات والقدرات والصحة للمشاركة في دورة الإنتاج.

7- **تطوير الرأسمال المجتمعي،** أي الإطار التنظيمي للعلاقات المجتمعية على أساس مبادئ حسن الإدارة.

¹ عبد العزيز السنبل، مرجع سبق ذكره، ص 31.

الفرع الثالث: التنمية المحلية ودورها في ترقية المجتمع المحلي

للتنمية المحلية دور كبير في ترقية المجتمع المحلي، ويتحقق هذا بتظافر جهود القطاعات الثلاثة.

التنمية المحليّة يمكن أن تكسر الحواجز ضمن المجتمع المحلي من خلال تشجيع التواصل وتحسينه بين مختلف الأفراد والمجموعات السّكانية: عندما يعمل مواطنون من قطاعات عديدة مجتمعيّة معاً لقياس المقدرات والحاجات، يتعرفون على بعضهم بعضاً ككائنات بشريّة، أكثر من مجرد أشخاص أو جماعات مثلاً: "الشباب" أو "الفقراء" أو "رجال الأعمال". هذا التفاعل لا يتيح لأشخاص من خلفيّات وظروف مختلفة أن يعملوا سوّيّة فحسب، بل هو يعزز الاحترام المتبادل والشعور مع الآخرين أيضاً¹.

التنمية المحليّة يمكن أن تجمع أشخاصاً ليس بينهم أي صلة في الأوضاع العاديّة، وتعرف المجتمع المحلي كجامع لهم جميعاً: فيما هي تكسر الحواجز. وترتبط التنمية المحلية أعضاء المجتمع المحلي معاً، وتسمح لهم برؤية كل واحد كجزء من وحدة تعمل بشكل جيّد فقط عندما يحصل كافّة أجزائها على حاجاتها.

التنمية المحلية يمكن أن تؤسس لأرضية صلبة يقوم عليها الدعم المجتمعي للتحركات حول مهمة: عندما يكون المجتمع المحلي في مسار يشمل الجميع في مناقشة استراتيجية كيفية التعاطي مع المسائل، تصبح خطُّ التحرك الناتجة منتمةً إلى المجتمع المحلي. سيعمل أعضاء المجتمع المحلي جاهدين على رؤيتها تنفذ عندما يشعرون أن الخطط خطتهم.

التنمية المحلية يمكن أن تدفع إلى الأمام قادة طبيعيين من داخل المجتمع المحلي: يحصل ذلك بشكل طبيعي كنتيجة لعملية التنمية المحلية، كما يحصل من خلال تشجيع القادة الحاليين. التنمية المحلية يمكن أن تشجع المجتمع المحلي على تحديد موارده الخاصة، وعلى فهم نقاط قوته عندما يمتلك الناس فهماً واضحاً لما هو متاح أمامهم، ولما يمكنهم القيام به عندما يستطيعون استخدام مواردهم على أفضل وجه.

¹ عبد العزيز السنبل، مرجع سابق، ص20.

التنمية المحلية يمكن أن تجعل المجتمع المحلي مكتفياً ذاتياً وقادراً على تحديد مشكلاته بنفسه وحلّها: تشمل مزايا هذا الموقف ما يلي:

- زيادة ثقة المجتمع المحلي في نفسه واحترامه لذاته، ما يحفز المواطنين على التعامل مع المشكلات الصعبة وحلّها.

- خفض حاجة المجتمع أن يعتمد على مصادر خارجية للحصول على مساعدة، ما يؤدي إلى عدم وجود "خبراء" يحددون ما هو مناسب للمجتمع.

- زيادة في السرعة التي يتمكن المجتمع من خلالها الاستجابة للمشكلات وتعبئة الموارد.

- التأكد من أن المشكلات التي يطرحها المجتمع المحلي هي فعلياً تلك التي تهم التنمية المحلية¹. ويمكن أن تُعطي الجميع صوتاً، وتجعل الديمقراطية التشاركية الطريقة الطبيعية لصناعة القرار المجتمعي: إن تشكيل بنية تحتية دامجة وتشاركية تؤمّن سماع آراء الجميع وحاجاتهم، ويؤدي إلى تأسيس أنظمة مجتمعية تُشرك كافة القطاعات.

إن الجماعات المحلية كهيئة إدارية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية بإمكانها تجاوز كل الصعاب والعوائق التي تعترضها في تنفيذ وظائفها، وذلك بالحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات والمقترحات التي تطرقنا إليها، وبتفعيل دور المواطنين على مستوى القاعدة في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية، وبتبني كل الآفاق والتطلعات التي من شأنها تحقيق تنمية محلية تعزز وتقوي التنمية الوطنية في إطار شامل ومتكامل.

وعملت الجماعات المحلية على ترقية المجتمع المحلي عبر تنفيذ برنامج دعم الجماعات المحلية للتنمية المحلية عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية. وتمثلت أهم البرامج في التالي²:

- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية: تطبيقاً لأحكام المواد 211 و 212 للقانون رقم 11 10- المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، وكذا أحكام المواد من 176 إلى 179 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، تم إصلاح

¹ عبد العزيز السنبل، مرجع سبق ذكره، ص21.

² أعمال الوزارة و أهدافها، برنامج دعم الجماعات المحلية، موقع وزارة الداخلية ، نقلا عن الموقع:

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitrem>.

الصندوق المشترك للجماعات المحلية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 لـ 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، مهامه وسيره، طبقاً لأحكام هذا المرسوم¹.

¹ عبد العزيز السنبل، مرجع سبق ذكره، ص22.

المبحث الثاني

دور آليات الحوكمة المحلية في ضبط تسيير الجماعات المحلية

المطلب الأول: الحوكمة المحلية الفعالة

رغم تحديات الحوكمة المحلية التي بينتها الأمم المتحدة التي تواجه الحكومات المحلية التي ترى أن اللامركزية يجب أن تتماشى يداً بيد مع التحسين في إدارة الحوكمة المحلية، والتي تنطوي على تقوية قدرات مواردها المؤسسية، والمالية، والبشرية، وبالمثل تقوية موارد أقاليمها المحلية. لذا، فأهم التحديات التي تواجه الحوكمة المحلية الفعالة ما يلي:

- حصول الإداريين والرسميين على المهارات الجديدة والأنظمة الإدارية الحديثة ليتمكنوا من تحسين مستوى الخدمات، والاستجابة إلى طلبات المواطنين المختلفة بكفاءة وفعالية.
 - تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الأحياء ذات الاحتياجات الخاصة، ولتوفير التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الاستراتيجية.
 - تحسين مستوى مشاركة المواطنين في رسم السياسات واتخاذ القرار وتحمل المسؤوليات من خلال تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية المركزية والمحلية والإقليمية بشكل فعال. فالمناداة والدعوة إلى اللامركزية أمر هام وأساسي، إلا أن المعاناة لتحقيقها في العديد من الدول، وخاصة الدول النامية، ربما يعتبر أمراً في غاية التعقيد.¹
- هناك حاجة ماسة إلى تحسين البنية التحتية والقدرات الأساسية للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية لتستطيع مواجهة التحديات المشار إليها ، وخاصة ما يتعلق بإدارة الموارد المالية ؛ وتوفير الأنظمة الإدارية والمعلوماتية اللازمة للحوكمة المحلية الجيدة. ولعل التجديدات الإدارية الحديثة تصبح أمراً أساسياً لتحسين تلك البنية التحتية، تلك التجديدات التي تشمل "الإدارة بالنتائج" "الإدارة بالأهداف" و"إدارة الأداء" و"إدارة الجودة الشاملة" والتي أصبحت من الأساليب الإدارية العادية في القطاع الخاص والقطاع الحكومي أيضاً.

¹ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003 ، ص130.

إن تلك التحديات التي تجاوزتها العديد من الدول المتقدمة، وبعض الدول النامية، تتطلب المواجهة والتعامل معها من خلال المبادرة في الإصلاحات الإدارية على مستوى الحكومات المحلية. فالحكومات المحلية بحاجة لتحقيق نوع من التوازن بين العديد من المتطلبات التي تشمل:

- طرقاً ومناهج إدارية تؤكد على أهمية الكفاية، التنازل واللامركزية في السلطات.
- تطوير قدرات مؤسسات الحوكمة، وإدامتها على المدى البعيد لضمان المؤسسية فيها.
- مؤسسة القيادات الاستراتيجية والتعاونية.
- العمل على مشاركة المعنيين بالقضايا إلى أبعد حد ممكن.
- التأكيد على توفير الشفافية والمساءلة¹.

فالحوكمة المحلية تهدف إلى:

- تقليص الفجوة الناجمة عن عدم المساواة والاحتقان الاجتماعي
- ضمان مشاركة كل المواطنين في عمليات تنمية الجماعات المحلية.
- العمل على زيادة الإحساس بالملكية المحلية عند مواطني الجماعات المحلية بواسطة الإجراءات وبرامج التنمية المختلفة، أي العمل على تنمية الإحساس بالمواطنة.

كذلك من التحديات نذكر:

- إن عملية تأسيس اللامركزية لا تزال في مراحلها الأولى في بلدان كثيرة من العالم. ولهذا نرى أن مؤسسات الحكم الحضري المحلي أو البلديات، لا تزال تقتقر إلى السلطة والقوة اللازمتين لتنفيذ مهامها، ويعود ذلك إلى السيطرة الشديدة، وأحيانا المطلقة من قبل الحكومة المركزية على سير العمل البلدي، وعلى المسؤوليات المالية التي تضطلع بها البلديات والحكومات المحلية بما في ذلك التدخل في الإجراءات الإدارية وتعيينات الموظفين.
- إن النمو السريع للمدن وعجز السلطات المحلية على الوفاء بطلب الخدمات المتزايدة أدى في بعض البلدان إلى تقليص دور البلديات والسلطات المحلية، وإلى إنشاء مؤسسات شبه

¹ زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق ، ص131.

حكومية تابعة ضمنيا للحكومة المركزية للإشراف على هذا النمط من الطلب على الخدمات المتزايدة. ولا شك في أن اتخاذ خطوة من هذا النوع يقلل من أهمية وجود دور البلديات في التنمية المحلية¹.

• المحاباة وتضارب المصالح في القطاعات الحكومية نتيجة لسيطرة السلطة التنفيذية على التعيينات الوظيفية، وكذلك التعيينات القضائية والنيابية. هذا بالإضافة إلى ذلك غياب الحافز للتبليغ عن الفساد وعدم توفر الحماية القانونية².

إلا أنه يمكن للحكومات والأنظمة ومنها الجزائر، تحقيق الحوكمة المحلية من خلال³ :

- زيادة الشفافية عبر إتاحة المعلومات للجميع، وخاصة معلومات حديثة دقيقة لها علاقة بالموازنة والإنفاق وتقييم الموظفين العموميين، وإطلاع الجمهور على كل شيء.
- زيادة المشاركة العامة في صنع القرار عبر الاستماع إلى الناس ومشاركتهم في كل شيء، ونشر مسودات جميع القوانين، وإعطاء الناس حق الاعتراض على القوانين واللوائح، وأن يكون الاستفتاء بسيطاً وسهلاً وشفافاً وسهلاً للتنفيذ.
- الحد من هيمنة المسؤول الحكومي عبر إجراءات محددة أهمها: عدم تركيز قرارات التراخيص لأي أمر، وعبر إصدار قوانين واضحة غير معقدة وغير متضاربة، ووضع إرشادات للإفصاح عن كل شيء.

¹ سليم عماد الدين، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية - محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى. مذكرة لنيل درجة الماجستير، جامعة بومرداس، 2007.

² منظمة الشفافية الدولية تدعو لقوانين جديدة للقضاء على الثغرات الحالية لمكافحة الفساد. تم تصفح هذا الموقع في 04/02/2015 على الساعة 08:09، نقلا من الموقع الإلكتروني :

http://www.transparency.org/news/pressrelease/20110630_uncac_gap_review_arabic

³ أحمد كمال، "معوقات تطبيقات الإدارة الرشيدة". ورقة بحثية مقدمة إلى مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، 08/10 سبتمبر 2012. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2013، ص ص 98، 99.

• تقليل الأعباء القانونية والرسوم المفروضة على كثير من الأمور وكثرة التوقيعات والإجراءات، حيث أثبتت دراسة البنك الدولي عن أداء الأعمال وجود علاقة كبيرة بين عدد وطول الإجراءات واللوائح والفساد.

• إصلاح الهيئات والأجهزة الحكومية عبر تنفيذ مواثيق الشرف والسلوك وتقييم أداء الأجهزة والأفراد طبقاً لمعايير واضحة ومحددة.

• تقوية قدرات الأجهزة الحكومية الإدارية والتنفيذية عبر تطوير قاعدة الموظفين وفق مستويات مهنية مؤكدة، وتقديم التدريب المهني على أحدث التكنولوجيات، ودفع رواتب كافية لجلب الكفاءات المؤهلة جداً، وجعل الترقية على أساس الأداء بدلاً من أن تكون حسب الأقدمية¹.

إن النظر إلى نظام الحوكمة كنظام سوف يسهل تحليل مركبات هذا النظام ومدى ترابطها حيث يمكن تقسيم الحوكمة كنظام إلى مدخلات، ونظام تشغيل، ومن ثم مخرجات. أما التغذية العكسية، فتحدث بعد تفاعل مخرجات الحوكمة مع البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة، مما يستلزم تعديل المدخلات من جديد، وبالتالي يمكن تجسيد الحوكمة المحلية كمنظومة بالشكل التالي²:

• **مدخلات النظام:** حيث يتكون هذا الجانب مما تحتاج إليه الحكومة من مستلزمات، وما يتعين توفيره لها من مطالب، سواء كانت مطالب ومتطلبات قانونية وتشريعية أو إدارية واقتصادية.

• **نظام تشغيل الحكومة:** ويقصد بها الجهات المسؤولة عن تطبيق الحوكمة، وكذلك المشرفة على هذا التطبيق وجهات الرقابة، وكل كيان إداري داخل المنظمات أو خارجها مساهم في تنفيذ الحوكمة، وفي تشجيع الالتزام بها، وفي تطوير أحكامها والارتقاء بفعاليتها.

• **مخرجات نظام الحوكمة:** الحوكمة ليست هدفاً في حد ذاته، لكنها أداة ووسيلة لتحقيق نتائج وأهداف يسعى إليها الجميع. فهي مجموعة من المعايير والقواعد والقوانين المنظمة للأداء والممارسات العلمية والتنفيذية.

¹ أحمد كمال، نفس المرجع، ص 99، 98.

² ميخائيل أشرف حنا، أهمية دور المراجعة وأطرافها لضمان فعالية حوكمة الشركات. المؤتمر الخامس لحوكمة الشركات وأبعادها المحاسبية والإدارية والاقتصادية. جامعة الإسكندرية، كلية التجارة، مصر، 2005، ص 173.

المطلب الثاني: مقاييس تطبيق الحوكمة المحلية في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر

لأجل التطبيق السليم للحوكمة المحلية في الجماعات المحلية، هناك عدة مقاييس ولعل أهمها المقاييس المرتبطة بالتسيير ومن بينها نذكر ما يلي¹:

العمل على وضع نظام رقابي فعال يستمد نابعته من المفهوم الجديد للسلطة الذي يقتضي التخفيف من وصاية الملاءمة، ومنح استقلال إداري ومالي كبيرين للجماعات المحلية، وتقوية اختصاصاتها، وتقاسم سلطة التقرير، وتشجيع روح المبادرة للمسيرين المحليين، وتكوين المنتخبين الجماعيين، وكذا العمل بمبدأ الحكمة الجيدة القائمة على التعاون والشاركة بين ممثلي الدولة والجماعات المحلية، وعقلنة التدبير المحلي بهدف دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية، وبالتالي تثبيت دعائم دولة الحق والقانون بالاتجاه نحو دعم الرقابة القضائية.

1- تطبيق القوانين والأنظمة والتأكيد على الالتزام بنشرها لمعرفة المجتمع المحلي بها.

2- تأسيس آلية ثابتة ومستمرة للمساءلة: وذلك من خلال التمسك بالإجراءات المتسمة بالأداء السليم.

3- السلطة والمسؤولية: يتم تحديد سلطة المنصب في ظل العمل الإداري على أساس حاجة شغل المنصب الفعلي الذي يتماشى مع الصلاحيات الموكلة للفرد.

حدد معهد المدققين الداخليين الأمريكي the Institute of internal Auditor في إرشاداته المهنية الصادرة تحت عنوان " دور التدقيق في حوكمة القطاع العمومي " أهم المقاييس التي يتم استعمالها في ضبط تسيير الجماعات المحلية وهي كالآتي²:

1- **تحديد الاتجاه:** تعمل الحوكمة الجيدة بداية على وضع السياسات والاستراتيجيات لتوجيه أنشطة وأداء المنظمة. وفي القطاع العمومي، فإن السياسة العامة للدولة توجه من خلال الأهداف الوطنية العامة، والقوانين والأنظمة والإرشادات التشريعية، والخطط الاستراتيجية، والهيئات الرقابية. ومن أجل تنفيذ هذه السياسات والاستراتيجيات الحكومية، لا بد من تخصيص الموارد

¹ سليمة محادو، "إصلاح الجماعات المحلية كخيار استراتيجي". رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية،

تخصص إدارة جماعات محلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، ديسمبر 2012، ص 115.

² سليمة محادو، المرجع السابق، ص 116

المالية والبشرية لتنفيذ الأنشطة المطلوبة التي عادة ما يكون مصرحا عنها في الموازنة العامة للدولة.

2- **غرس أخلاق العمل في الموظف:** تتضمن الحوكمة الجيدة قيما أخلاقية، وأهدافا واستراتيجيات واضحة، وقيادة كفأة ونزيهة، ورقابة داخلية فعالة. ولتعزيز الحوكمة، لا بد من السياسات والإجراءات لتحفيز السلوك الإيجابي المنسجم مع قيم الأخلاق والنزاهة،¹ ألا وهو وضع وفرض خطوط واضحة من المساءلة، وذلك لتحميل الأشخاص مسؤولية أعمالهم بالقيام بها بشكل صحيح.

3- **الإشراف على النتائج:** تتطلب الحوكمة الجيدة إشرافا مستمرا للتأكد من تنفيذ السياسات والإجراءات.

4- **تقارير المساءلة:** يتوجب محاسبة الحوكمة بشأن كيفية استخدام الموارد، ومن ثم إنجازه. وعليه، فإن الحوكمة الجيدة تتطلب رفع تقارير أداء، وتقارير مالية دورية، والتأكد من صحتها ودقتها من قبل مدقق مستقل. ومن جهة أخرى يجب تطبيق مبدأ المساءلة وفرض العقوبات بحق أي شخص استغل سلطاته وإساءة استخدام الموارد لغير الغرض المنشود.

5- **تصحيح المسار للمؤسسة:** عند إخفاق المؤسسة العمومية في أهدافها المالية أو الإجرائية، أو عند الكشف عن وجود مشاكل في إجراءات العمل، أو هدر للمال العام، كذلك من المقاييس نذكر:

1- نظام النزاهة في المجالس المحلية.

2- المساءلة أمام الجمهور.

3- تطوير نظم الأفراد.

4- اتجاه الجهاز الإداري نحو الأخذ بآليات السوق، وتطبيق بعض مبادئ القطاع

الخاص.

5- إن الجماعات الإقليمية لا يمكنها الاضطلاع بالشكل الطبيعي بالمكانة والدور

المحدد لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظرف، أو بسبب النقص وترشيد

¹ سليمة محادو، المرجع السابق، ص 116.

استعمال وسائلها، أو بسبب تنظيم أو توزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة. ومن ثم يصبح التكفل بذلك، وإعادة التنظيم والمراجعة أمرا حتميا لمواجهة هذه الوضعية.

المطلب الثالث: تقييم نجاح آليات الحوكمة المحلية في التسيير الجيد للجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر عملية قياس الحوكمة المحلية أمرا مهما للغاية، لأنها تحدد مدى الإجراء والمنهجية والمؤشرات المستعملة. فإذا كانت الأهداف غامضة والوضوح، يمكننا الحصول على نتائج صحيحة على أساس عنصر التنمية، وهو ما يمكن أن يكون مضيعة للوقت والموارد. وبالتالي نستطيع إجراء قياس وتقييم الحوكمة المحلية للأسباب التالية¹:

- تحديد الاحتياجات الخاصة من حيث القدرات ورصد نتائج المبادرات المتخذة في هذا الشأن.
- تحديد التغيرات والعقبات لتنفيذ السياسات المحتملة.
- وضع خطط للتغيير، وطلب المساعدة من الجهات المانحة أو المماثلة من أجل تحسين الجوانب التي تبرز الحوكمة المحلية.
- إشراك المجتمع المدني في القطاع الخاص في الحكم المحلي.
- إعداد التقارير عما تم إنجازه من طرف المسؤولين المحليين من أجل متطلبات المساءلة.
- وهنا كأربعة أهداف رئيسية تبرر إجراء تقييم الحوكمة على مستوى المحلي:
- التشخيص: ويتم إجراء التقييم من أجل تحديد المشكلة وقياس مدى توسعها من أجل التحكم فيها.
- المتابعة: يجب علينا المراجعة وعلى فترات منتظمة لتقييم ما إذا كانت المبادرات والسياسات المنتهجة لاقت نجاحا أو فشلا.²

¹ عبد القادر صايف: "الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الحكومة". نشر في صوت الأحرار يوم 19 - 11 - 2012، من تصفح هذا الموقع: <http://www.djazairiess.com/alahrar/106739> الكرتوني. الموقع من نفال، 02:22 الساعة

على 2015 / 5 / 01 .

² عبد القادر صايف: المرجع السابق.

-التقييم: ويتم هذا النوع من التحقيق فيما إذا كانت مبادرة أو سياسة أو برنامجا قد حققت نتائج أو منتجات محددة مسبقا.

-الحوار: تقييم مفيد أيضا في دعوة المواطنين والمجتمعات المحلية لمناقشة الأهداف والأولويات المشتركة.

تم تحديد الحوكمة المحلية بصورة يمكن تكميمها وقياسها، كونها مجموعة من القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة، ثم بالتالي الحديث عن ستة مؤشرات لثلاثة أبعاد وهي:

-البعد الأول: المتعلق بعملية اختيار وتغيير ومراقبة أداء الحكومات، والذي يتفرع منه مؤشران مركبان هما:

-المؤشر الأول: يقيس المشاركة، أي مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة.

-المؤشر الثاني: يقيس المساءلة، أي وسائل تداول السلطة ودور المواطنين في مساءلة المسؤولين.

-البعد الثاني: ويتعلق بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة. ويتفرع عنه بدوره مؤشران مركبان هما:

-المؤشر الأول: يقيس كفاءة أداء الحكومة: أي كفاءة توفير الخدمات العامة، وكفاءة الجهاز البيروقراطي، ونجاح الحكومة في تحقيق برنامجها.

-المؤشر الثاني: والذي ينظر إلى فعالية هذه السياسات، ومعايير النجاح والفشل في صياغتها¹.

-البعد الثالث: والذي يقيس درجة مؤسسية الدولة، واحترام كلا طرفي عملية الحكم الرئيسيين، أي الحكومة والمواطنون، ولهما مؤشران هما:

-المؤشر الأول: الخاص باحترام سيادة القانون.

-المؤشر الثاني: والخاص بمكافحة الفساد في النظام السياسي والحياة العامة.

¹ عبد القادر صايف: المرجع السابق، 25.

فالجائر اليوم، تعاني من وضعية عسيرة في اختيار النموذج المناسب لها، بحيث عرفت اللامركزية كحل بديل عن أزمة نموذج التنمية عن طريق النظام المركزي، بحيث أصبح هذا الطرح كحتمية سياسية ناتجة عن تنازلات الدولة ووصايتها على المؤسسات العمومية والجماعات المحلية، وصعوبة هذه العملية، وهي اللامركزية في التسيير، تفرض مشاركة وبصفة فعالة كل المتعاملين بالتنمية المحلية، والمصالح الممركزة للدولة، والأحزاب السياسية، والمنتخبين والمنظمات النقابية، والحركة الجمعوية، والمتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص، والمواطنين. كل هذه العناصر هي مجتمعة في مناقصاتها، وهي تخضع إلى الشرعية والتمثيلية واستعمال السلطة في إطار ما يسمى بالحوكمة. فيمكن قياس قوة الدولة من خلال الحوكمة. وقد تتطور من المستوى الجزئي إلى المستوى الكلي عبر تحويل أشكال النشاط العمومي، وشفافية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني¹.

¹ عبد القادر صايف: ، مرجع سابق، ص 28.

الخاتمة

الخاتمة:

وفي الأخير، يتضح لنا من هذه الدراسة أن الحوكمة برنامج تقوم به الإدارة يتعلق بالقرارات التي تحدد التوقعات. حيث أن أساسها مشاركة الأفراد في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم. إذ تقوم على شفافية التسيير، ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني من أجل تحقيق التنمية المحلية. فالحكم الراشد ضروري من خلال تجسيده وبكل مؤشرات، لأنه مبتغى كل الدول. ولأن به يتحقق الاستقرار والأمن في المجتمع. بحيث المشاركة أهم مؤشرات، وأهم ركائز تجسيد التنمية المحلية باعتبارها معياراً لدى الوعي الذي يميز المجتمعات المحلية. وهذا ما يجعل الدول تمتاز بالتطور والتقدم. كما تعد الديمقراطية أحد أهم الأسس للوصول إلى الحكم الراشد، مما يجعل هذا الأخير أساساً للتنمية والتقدم والإصلاح، وهذا ما يؤدي إلى وجود علاقة متبادلة. فبدون وجود آخر، لن تكون هناك تنمية ولا مشاركة. فكل واحد منهما مكمل للآخر. إذن، فبالرغم من تطبيق تجربة الحوكمة في التسيير، إلا أن آليات الشفافية والمشاركة لا زالت قاصرة عن الدور المنوط بها. وإن استمر الوضع بنفس الوتيرة، فإنه ينعكس بالسلب. وهذا ما يؤدي إلى انتشار الفساد الإداري والبيروقراطية وعدم الاستقرار.

وبناء على ما تقدم، يتم اقتراح مجموعة من التوصيات التي من شأنها رفع مستوى الإدارة المحلية في سبيل تحقيق حوكمة محلية:

- 1- البدء في التطبيق الفعلي لآليات الحوكمة للحد من أشكال الفساد الإداري والبيروقراطية.
- 2- إقامة دولة الحق والقانون، وتكريس مبدأ الشفافية، ومنح حق المساواة والمشاركة في الإدارات العمومية، وتفعيل دور الرقابة فيها، ومنح حق المساءلة لضمان سيرها، بالإضافة إلى ضمان الاستقلالية والقضاء عن طريق سن القوانين الصارمة بما يضمن محاسبة الفاسدين والمفسدين.
- 3- تقوية دور منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تحقيق التنمية المحلية وتكريس الديمقراطية التشاركية.
- 4- توفير الحوافز المادية والمعنوية لاستقطاب الإطارات والكفاءات الموجودة في الولاية.
- 5- فتح نقاط إعلامية خاصة بالولاية إلكترونياً وكذا واقعياً.
- 6- تمكين الصحافة من الحصول على المعلومة بكل شفافية ومصداقية وإذاعتها.

7-سعى المشرع الجزائري إلى تضمين مبادئ الحوكمة المحلية في قانون البلدية 11- 10 و الولاية 12 - 07.

8- على الرغم من توفر البلديات في الجزائر على موارد تمويل ذاتية، إلا أنها في الواقع غير كافية، ما يؤدي إلى لجوئها للإعانات.

9-إن تجسيد الحوكمة المحلية وتعزيز التمويل المحلي يساهمان في أداء الدور الحقيقي للجماعات المحلية.

10-القيام بإجراء أسابيع مفتوحة على الجماعات المحلية لتمكين المواطن من الولوج إلى دوايب الجماعات المحلية، والمساهمة في إثراء الدور الذي تقوم به.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

القوانين:

- ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 1-109

- ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 122.
- ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 119.
- ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 123.
- ج ج د ش، قانون 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المادة 122.
- ج ج د ش، قانون 12- 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، المادة 80.

ثانياً: المراجع

الكتب:

أحمد الخضيرى محسن، حوكمة الشركات، مجموعة النيل العربية. القاهرة، مصر 2005.
بوحوش عمار ، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث ، ط ، 5 الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية.

بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.

ثعالبي نوال علي ، الحوكمة البيئية العالمية و دور الفواعل الغير دولية. جامعة باجي مختار عنابة، ط. العربية 2014.

حنا ميخائيل أشرف، أهمية دور المراجعة وأطرافها لضمان فعالية حوكمة الشركات. المؤتمر الخامس لحوكمة الشركات وأبعادها المحاسبية والإدارية والاقتصادية. جامعة الإسكندرية، كلية التجارة، مصر، 2005.

درواسي مسعود، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر. جامعة سعد دحلب البلدية، الجزائر.

زياني صالح ، مراد بن سعيد، الحوكمة البيئية العالمية قضايا وانشغالات. الجزائر: دار قناة للنشر و التوزيع، 2010.

سليمان عبد القادر، الأسس العقلية للسياسة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، 2007.

سليمان محمد مصطفى، حوكمة الشركات. الدار الجامعية لنشر والتوزيع، 2008.

عبد الوهاب محمد ، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات - خيارات وتوجيهات للإدارات المحلية والبلديات. القاهرة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011.

العشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية. الجزائر دار الهدى للنشر والتوزيع 2011 .

علي عبد الوهاب نصر، موسوعة المراجعة الخارجية الحديثة، ج 3، دور آليات المراجعة في تفعيل حوكمة الشركات، الدار الجامعية الإسكندرية، 2009

العيسوي إبراهيم، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها. القاهرة: دار الشروق، 2013.

الكايد زهير عبد الكريم، الحكمانية قضايا وتطبيقات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003.

مارك هيسيل " محرر "، ممارسة سلطات الإدارة. مركز المشروعات الدولية الخاصة بالتعاون مع مؤسسة جامعات وسط أوروبا، 2001.

المشاقبة أمين عواد، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد(الإطار النظري). عمان: دار مكتبة حامد للنشر و التوزيع 2012.

ناجي عبد النور، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، مديرية النشر لجامعة عنابة ، عنابة، 2010.

الدوريات:

السيد كمال، جنون العولمة، اتجاهات جديدة في الفكر الإنمائي. مجلة تصدر عن الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، الرباط، العدد 22، 2000.

طاشمة بومدين ، " الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ". مجلة التواصل، عدد 26، جامعة أبو بكر بلقايد، جوان 2010.

موفق عبد القادر، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية وإدارية. العدد الثاني، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2007.

الملتقيات:

باري عبد اللطيف، الإصلاحات الإدارية في الجزائر واقع و آفاق . ورقة دراسة تحت عنوان: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر الواقع و الآفاق، من إعداد أساتذة العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، بسكرة، 16 ماي 2012،

بلهادي محمد ، " اللامركزية الجبائية كأداة لتفعيل التمويل المحلي ". الملتقى الوطني الرابع حول " تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها ". جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة يومي 10 و 11 مارس 2010.

كمال أحمد ، "معوقات تطبيقات الإدارة الرشيدة ". ورقة بحثية مقدمة إلى مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، 08/ 10 سبتمبر 2012 . منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2013.

ميموني سمير ، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وآثاره السلبية على تحقيق التنمية المحلية. الملتقى الوطني الرابع بعنوان: تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها يومي 10 و 11 مارس 2010، جامعة يحيى فارس، المدينة.

المقابلات:

مقابلة مع السيد محمد قاجة مسؤول المنازعات سابقا، رئيس العلاقات الخارجية والتوثيق والإحصاء، أجريت المقابلة يوم: 11.16.2015 على الساعة 15:21، بلدية ورقلة.

الرسائل الجامعية:

حلاوي عبد الحق، الآليات الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية في الدول العربية من منظور الحكم الراشد، الجزائر، 1999-2007. مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.

سعدي محمد ، متطلبات الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر. مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي تخصص إدارة . وحكامة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016-2017.

عماد الدين سليم ، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية - محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى. مذكرة لنيل درجة الماجستير، جامعة بومرداس، 2007.

القاضي حسين، حوكمة الشركات في ظل الأسواق المالية في سورية (دراسة مقارنة مع بعض الدول العربية). بحث مقدم لمؤتمر الخدمات المالية الإسلامية الثاني، 2008. محادو سليمة، " إصلاح الجماعات المحلية كخيار استراتيجي". رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. تخصص إدارة جماعات محلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، ديسمبر 2012.

المواقع:

أعمال الوزارة و أهدافها، برنامج دعم الجماعات المحلية، موقع وزارة الداخلية ، نقلا عن الموقع:

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitrem>

صواليلي حفيظ، "الفساد يرعب المستثمرين الأجانب". تم تصفح هذا الموقع في 04 / 05

2015 : <http://www.elkhabar.com/press/article>

مصايف عبد القادر: "الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الحكومة". نشر في صوت

الأحرار يوم 19-11-2012، من تصفح هذا الموقع:

<http://www.djazairress.com/alahrar/106739>: إلكتروني الموقع من نقال، 02:22

الساعة على 01/05/2015 .

منظمة الشفافية الدولية تدعو لقوانين جديدة للقضاء على الثغرات الحالية لمكافحة الفساد، تم
تصفح هذا الموقع في 04 / 02 / 2015 على الساعة 08:09، نقلا من الموقع الإلكتروني:
http://www.transparency.org/news/pressrelease/20110630_uncac_.gap_review_arabic

ملخص:

يعتبر مفهوم الحوكمة مفهوما مستجدا على الساحة العالمية، مما جعل أغلب المفكرين والعلماء يختلفون حول مفهومها، ولم يتفقوا في إيجاد تعريف ومفهوم موحد للحوكمة. وهو ما سنحاول فهمه في هذه الدراسة من خلال تطرقنا لعدة عناصر منها: ماهية الحوكمة ونشأتها وتطورها، وكذا العوامل المساعدة في ظهورها اقتصادية واجتماعية وسياسية. كما سنتطرق إلى مبادئ ومؤشرات الحوكمة من شفافية ومساءلة ومشاركة... الخ، بالإضافة إلى تحديد قواعدها وأهدافها ومحدداتها الداخلية والخارجية، وكذا معاييرها... لنتعمق أكثر في التفصيل بين مفهوم الحوكمة في الفكر الغربي والفكر العربي .

Abstract:

This article deals with "The Governance: study of the definition ". According to the matter that the Governance has became one of the important subjects to all the institutions and the regional and international organizations during the few last decades. Especially, after the financial and economic collapses, which came as a direct result of the deficit in the governance and transparency mechanisms in some financial world institutions, and the impoverishment of its administration to the correct practice in the control and the experience and the skill. As a result of all this, the attention of the Governance definition has increased, and it became one of the essential bases which form the political and economic entities. According to the content of this article, we will divide this work to three axes: The first axe deals with different definitions of the Governance.

The second one deals with definition's problematic of the Governance between the occidental and the Arabic Thought.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الإهداء

التشكرات	
مقدمة :	 أ
الفصل الأول: الإطار النظري للحوكمة	 9
المبحث الأول: ماهية الحوكمة	 11
المطلب الأول: تعريف الحوكمة	 11
المطلب الثاني : نشأة الحوكمة	 15
المطلب الثالث: مبادئ الحوكمة	 19
المبحث الثاني : أهداف وفوائد الحوكمة	 25
المطلب الأول: أهداف الحوكمة	 25
المطلب الثاني: فوائد الحوكمة	 26
الفصل الثاني: الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية	 28
المبحث الأول: واقع تسيير الجماعات المحلية بالجزائر	 31
المطلب الأول: الوضعية الحالية للجماعات المحلية في الجزائر	 32
المطلب الثاني: المنتخبون المحليون وتسيير الجماعات المحلية	 36
الفرع الأول: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية في الجزائر	 37
الفرع الثاني: تحديات التسيير للمنتخبين المحليين	 39
المطلب الثالث: التنمية المحلية للجماعات المحلية بالجزائر	 42
الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية	 43
الفرع الثاني: مؤشرات التنمية المحلية	 45

47.....	الفرع الثالث : التنمية المحلية ودورها في ترقية المجتمع المحلي
50.....	المبحث الثاني: دور آليات الحوكمة المحلية في ضبط تسيير الجماعات المحلية
50.....	المطلب الأول: الحوكمة المحلية الفعالة
54.....	المطلب الثاني: مقاييس تطبيق الحوكمة المحلية في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر
56.....	المطلب الثالث: تقييم نجاح آليات الحوكمة المحلية في التسيير الجيد للجماعات المحلية في الجزائر
59.....	الخاتمة
62.....	قائمة المصادر والمراجع
68.....	ملخص بالعربية
69.....	ملخص بالإنجليزية
70	فهرس المحتويات

