الحوكمة كخيار إستراتيجي لتحسين الإدارة المحلية الجزائرية

أ. نين عمارة
جامعة الوادي، الجزائر
Os.nineamer@gmail.com

د. عدنان محيريق
جامعة الوادي، الجزائر
mehirig-adnane@univ-eloued.dz

Governance as a Strategic Choice to Improve Algerian Local Administration

Nine Amra & Dr. Adnane Mehirig
El oued University / Algeria

Received: 17/02/ 2018 Accepted: 20/04/ 2018 Published: 30/06/ 2018

ملخص:

لقد أصبحت الحوكمة المحلية في الجزائر كمنهجية ومقاربة رسمية لتحديث وإصلاح الإدارة المحلية التي تصبحت تحتل مكانة متميزة في اهتمام الدول قصد تحقيق طموحات السكان في مجال التنمية المحلية، وكذلك بسبب التحديات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي نتيجة انهيار أسعار البترول والبحث عن بدائل مكملة للاقتصـــاد الوطني للتخلص من التبعية للمنتوج الواحد، ومن أهم الآليات التي اعتمدت عليها وزارة الداخلية لتجســـيد الحوكمة المحلية هي المقاربة التشـاركية، وللوصـول إلى مدى تفعيل هذه الآليات على مسـتوى التنمية المحلية، أصـدرت العديد من التشـريعات والقوانين لتقريب الإدارة من المواطن وجعله شـريكا حقيقيا في التسـيير والتنمية، لكن على مسـتوى الممارسـة و التطبيق الفعلي للمقاربة ظهرت العديد من الصـعوبات تحتاج إلى إجراءات تنفيذية رسمية و إلى نشر وعي محلي وتحسيس بأهمية المبادرات المحلية و الشراكة مع الإدارة المحلية كفاعل مرافق.

الكلمات المفتاحية : الحوكمة، الجماعات المحلية، الإدارة المحلية، المقاربة التشاركية.

رموز jel: G34, H79, G38

Abstract:

Local governance in Algeria has become a formal approach to modernize and reform the local administration, which has occupied a prominent position in the interest of countries to achieve the aspirations of the population in the field of local development, as well as the challenges of economic, social and cultural character as a result of the collapse of oil prices and the search for complementary alternatives to the national economy to get rid of The dependency of single product .One of most important mechanisms adopted by the Ministry of Interior to embody the local governance is the participatory approach. In order to reach the extent of activating these mechanisms at the level of local development, many laws and regulations have been passed to bring the Administration closer to the citizen and make it a true partner in the management and development, but at the level of practice and the actual application of the approach, many difficulties have emerged need formal executive procedures , spreading local awareness , recognizing the importance of local initiatives and partnership with the local administration as an actor.

***Keywords**: Governance, local communities, local governance, participatory approach*

***(JEL) Classification:** L26, M13 , G21*

تمهيد:

إن التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها العالم خلال العشريتين الأخيرتين، وما انجرّ عنها من هزات اقتصادية واجتماعية، دفعت بمعظم الدول لمراجعة نمط تسيير شؤونها الاقتصادية والاجتماعية وفق متطلبات المرحلة واستجابة للمطالب السياسية والاجتماعية المتزايدة من قبل المواطنين، وهو الأمر الذي انعكس على إعادة النظر في دور الدولة ومؤسساتها بغية مواكبة التحولات العميقة التي هزت أركان تلك الدول، الأمر الذي لم تُستثن منه الجزائر والتي أدخلت إصلاحات جذرية وعميقة لمواجهة التحديات المختلفة التي أفرزتها آليات العولمة ومن بينها مراجعة واصطلاح نمط التسيير السائد، بإدخال أكثر مرونة واستجابة للانتقال إلى الحكم المحلي الذي يشارك فيه كل الفاعلين من المنظمات غير الحكومية إلى القطاع الخاص إلى دور أكبر وأوسع للمجالس المحلية، إلى مشاركة المجتمع المدني، وذلك من خلال تفعيل مبدأ الشراكة تجسيدا للحكم الراشد .

وفي ظل توجه بعض الدول على اختلاف طبيعتها الي تبني الحكم الراشد وإصلاح نظم الإدارة المحلية، هذا كله في إطار الحوكمة، بالإضافة إلى ذلك معاناة الجزائر من تفشي بعض الظواهر على مستوى معظم المجالس.

أ/ إشكالية الدراسة:

بناء على المعطيات السابقة والتحديات الراهنة التي تمر بها الإدارة المحلية الجزائرية تتبلور إشكالية الورقة البحثية في السؤال الرئيسي: ما هو الدور الذي يمكن أن تساهم به الحوكمة من خلال أسسها وآليتها في تحسين فعالية وأداء الجماعات المحلية بالجزائر؟

ب/الفرضيات:

- ✓ هناك علاقة بين ضعف مشاركة الفواعل المحلية (المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص) في صنع السياسات المحلية (المخططات والمشاريع البلدية والولائية) وبين ضعف تقديم الخدمات العمومية للمجتمع المحلي (الأداء المحلي.).
- ✓ هناك علاقة بين عدم التطبيق السليم للامركزية ببعدها الإداري والسياسي وبين انخفاض مستوى أداء الخدمات العامة للمجتمع المحلي

ج/أهمية الدراسة:

1- تنامي الاهتمام في الإدارة العامة بالحوكمة المحلية الديمقراطية.

2- رصد الأدبيات العلمية المنظرة لنظام الجماعات المحلية وإبراز المفاهيم ذات العلاقة والمتداخلة معها.

3- محاولة استشراف مدى الإعتماد على نظام الجماعات المحلية في إطار دعم مؤسسات الدولة، وتحقيق الديمقراطية التمثيلية والمشاركتية ،ورصد الاتجاهات العلمية فيذلك.

د/أهداف الدراسة:

- التعرف على أشكال تطبيقات نظام الجماعات المحلية في الدول المغاربية ،وعوامل الضعف والقوة وخصوصية كحالة.

- المكانة السياسية والإدارية والاجتماعية للجماعات المحلية في التطبيقات المدروسة.
- مبررات إصلاح نظام الجماعات المحلية ،وعناصر عمليات الإصلاح المجسدة والمنتظرة.

هـ/ منهج الدراسة:

للإجابة على الإشكاليات السابقة تم اعتماد المنهج الوصفي والذي يقوم على وصف المفاهيم المتعلقة بالحوكمة والجماعات المحلية بالاضافة الى المنهج التحليلي بهدف الوصول الى نتائج علمية.

و/ خطة الدراسة:

بناءا على ما سبق، تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى المحاور الثلاثة الموالية:

أولا: الحوكمة :نشأتها – معاييرها – أهدافها.

ثانيا:مفهوم وواقع الإدارة المحلية في الجزائر.

ثانيا: الجهود الوطنية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية .

أولا:الحوكمة، نشأتها، معاييرها وأهدافها:

يشير مصطلح الحوكمة إلى مجموعة القواعد والترتيبات التي تحكم وتنظم الحقوق والمسئوليات بين كل من الملاك والإدارة وغيرهم من الأطراف المعنية بالشركة، وهناك العديد من العوامل والأسباب التي أدت إلي زيادة الاهتمام بالحوكمة خلال السنوات العشر الأخيرة لعل أبرزها الحاجة الماسة إلي استعادة ثقة المتعاملين في أسواق المال لاسيما في أعقاب الانهيارات وحالات الفشل التي حدثت في بعض الأسواق والتي كان الفساد وسوء الإدارة من أهم أسبابها، ومنها أيضا تسارع خطي العولمة حيث تسعى المنظمات الدولية والدول المتقدمة من خلال الحوكمة إلي إيجاد أكبر قدر ممكن من التنميط في الأطر والتنظيمات التي تحكم عمل الشركات في مختلف الأسواق[1].

1-تعريف ونشأة الحوكمة

1-1 تعريف الحوكمة

يعد مصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح Corporate Governance، أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي اتفق عليها، فهي: " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة ".

وقد تعددت التعريفات المقدمة لهذا المصطلح، بحيث يدل كل مصطلح عن 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]

كما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ةOECD بأنها: " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين ".[3]

وهناك من يعرفها بأنها: " مجموع "قواعد اللعبة" التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين ".[4] وبمعنى أخر، فإن الحوكمة تعني النظام، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسئول والمسئولية.

1-2نشأة الحوكمة[5]

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 شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد الأمريكي مؤخرا من انهيارات مالية ومحاسبية خلال عام 2002. 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 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، فاتجهت 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 التسعينات، ثم توالت بعد ذلك الأزمات، ولعل من أبرزها أزمة شركتي أنرون وورلد كوم في الولايات المتحدة في عام 2001. وقد دفع ذلك العالم للاهتمام بالحوكمة.[6]

وعلى ذلك، تهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى تحقيق الشفافية والعدالة، ومنح حق مساءلة إدارة الشركة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الوثائق جميعا، مع مراعاة مصالح العمل والعمال، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدى إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات، وتعظيم الربحية، وإتاحة فرص عمل جديدة. كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون، والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي، ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين، مع تكوين لجنة مراجعة من غير أعضاء مجلس الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات عديدة لتحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ.

ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدها عدد من دول شرقي آسيا، وأمريكا اللاتينية، وروسيا؛ في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة من أزمة مالية وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية و أوروبا. كانت 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 العملاقة لضائقات مالية كادت أن تطيح بها؛ مما استدعى وضع قواعد للحوكمة لضبط عمل جميع أصحاب العلاقة في الشركة. وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يُعتمد 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 الاستدانة، فاتجهت 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.

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، وضعت الجهات الرقابية في الولايات المتحدة الأمريكية قواعد سربان- أوكسلي عام 2002 لضبط عمل شركات المساهمة العامة.

2-محددات ومعايير الحوكمة

2-1المحددات

هناك اتفاق عل أن التطبيق الجيد لحوكمة الشركات من عدمه يتوقف على مدى توافر و مستوى جودة مجموعتين من المحددات: المحددات الخارجية وتلك الداخلية (انظرشكل١ أدناه). ونعرض فيما يلي لهاتين المجموعتين من المحددات بشيء من التفصيل كما يلي:

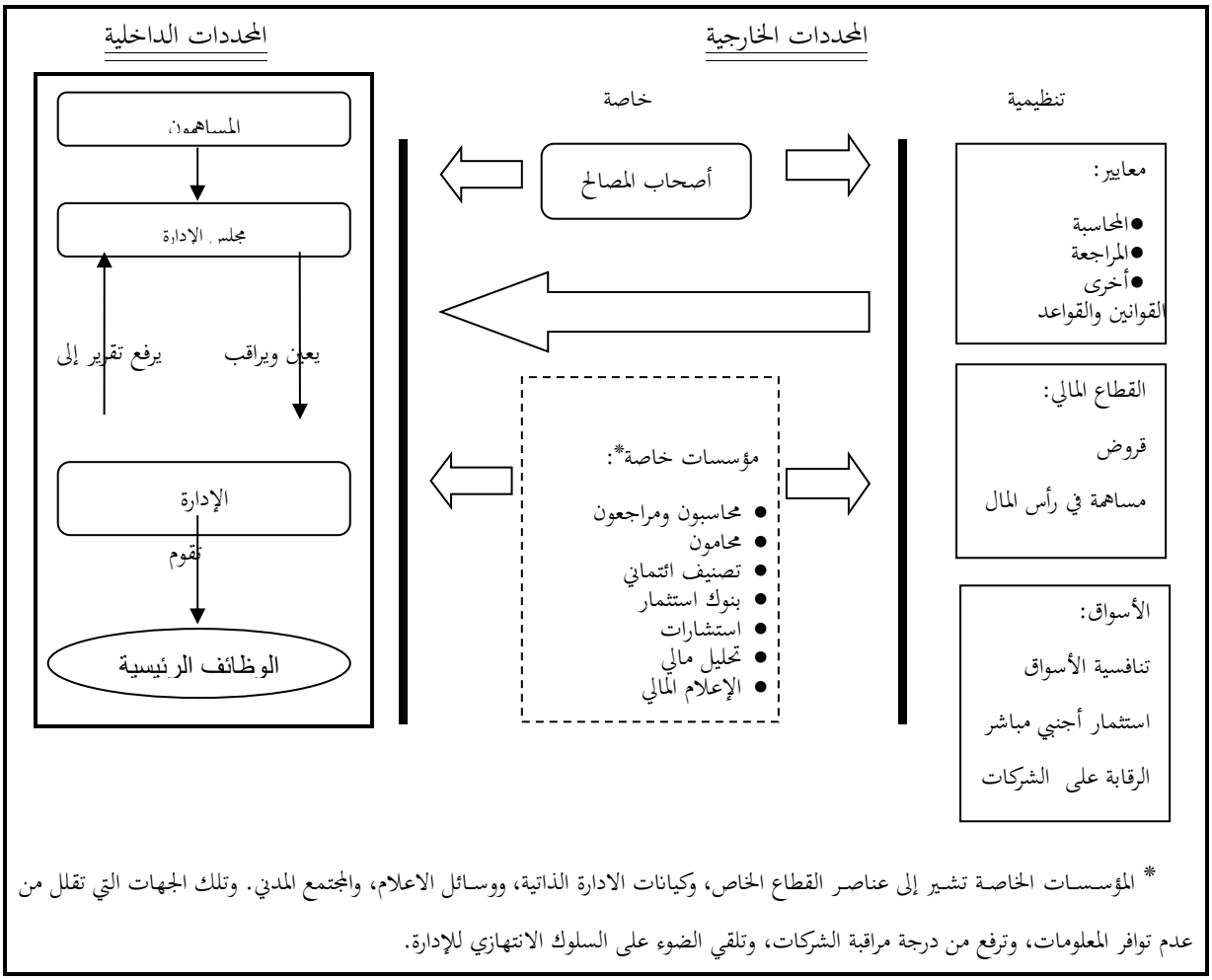
2-1-1 المحددات الخارجية:

وتشير إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال: القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي (مثل قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس)، وكفاءة القطاع المالي (البنوك وسوق المال) في توفير التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج، وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية (هيئة سوق المال والبورصة) في إحكام الرقابة على الشركات، وذلك فضلا عن بعض المؤسسات ذاتية التنظيم التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة (ومنها على سبيل المثال الجمعيات المهنية التي تضع ميثاق شرف للعاملين في السوق، مثل المراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية وغيرها)، بالإضافة إلى المؤسسات الخاصة للمهن الحرة مثل مكاتب المحاماة والمراجعة والتصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية. وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين والقواعد التي تضمن حسن إدارة الشركة، والتي تقلل من التعارض بين العائد الاجتماعي والعائد الخاص.[7]

2-1-2 المحددات الداخلية:

وتشير إلى القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع السلطات داخل الشركة بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين، والتي يؤدى توافرها من ناحية وتطبيقها من ناحية أخرى إلى تقليل التعارض بين مصالح هذه الأطراف الثلاثة.[8]

شكل (1): المحددات الخارجية والداخلية للحوكمة



* المؤسسات الخاصة تشير إلى عناصر القطاع الخاص، وكيانات الادارة الذاتية، ووسائل الاعلام، والمجتمع المدني. وتلك الجهات التي تقلل من عدم توافر المعلومات، وترفع من درجة مراقبة الشركات، وتلقي الضوء على السلوك الانتهازي للإدارة.

Source: Iskander, M. and N. Chamlou. (2002). Corporate Governance: A Framework for Implementation. P: 122, Fig. 6.1. Published in: Globalization and Firm Competitiveness in the Middle East and North Africa Region, edited by: S. Fawzy. Washington: World Bank.

وتؤدى الحوكمة في النهاية إلى زيادة الثقة في الاقتصاد القومي، وتعميق دور سوق المال، وزيادة قدرته على تعبئة المدخرات ورفع معدلات الاستثمار، والحفاظ على حقوق الأقلية أو صغار المستثمرين. ومن ناحية أخرى، تشجع الحوكمة على نمو القطاع الخاص ودعم قدراته التنافسية، وتساعد المشروعات في الحصول على التمويل وتوليد الأرباح، وأخيرا خلق فرص عمل.

2-2 معايير الحوكمة

نظرا للاهتمام المتزايد بمفهوم الحوكمة، فقد حرصت عديد من المؤسسات على دراسة هذا المفهوم وتحليله ووضع معايير محددة لتطبيقه. ومن هذه المؤسسات: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبنك التسويات الدولية BIS ممثلا في لجنة بازل، ومؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي.

وفي الواقع، نجد أنه كما اختلفت التعريفات المعطاة لمفهوم الحوكمة، فقد اختلفت كذلك المعايير التي تحكم عملية الحوكمة، وذلك من منظور وجهة النظر التي حكمت كل جهة تضع مفهوما لهذه المعايير، وذلك على النحو التالي:

2-2-1معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[9]

يتم تطبيق الحوكمة وفق خمسة معايير توصلت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 1999، علما بأنها قد أصدرت تعديلا لها في عام 2004.[10] وتتمثل في:

1- ضمان وجود أساس لإطار فعال لحوكمة الشركات: يجب أن يتضمن إطار حوكمة الشركات كلا من تعزيز شفافية الأسواق وكفاءتها، كما يجب أن يكون متناسقا مع أحكام القانون، وأن يصيغ بوضوح تقسيم المسئوليات فيما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المختلفة.

2- حفظ حقوق جميع المساهمين: وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة، والحصول على عائد في الأرباح، ومراجعة القوائم المالية، وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة.

3- المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين: وتعني المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية، والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، وكذلك حمايتهم من أي عمليات استحواذ أو دمج مشكوك فيها، أو من الاتجار في المعلومات الداخلية وكذلك حقهم في الاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

4- دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركة: وتشمل احترام حقوقهم القانونية، والتعويض عن أي انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة، وحصولهم على المعلومات المطلوبة. ويقصد بأصحاب المصالح البنوك والعاملين وحملة السندات والموردين والعملاء.

5- الإفصاح والشفافية: وتتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقب الحسابات، والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم، والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين. ويتم الإفصاح عن كل تلك المعلومات بطريقة عادلة بين جميع المساهمين وأصحاب المصالح في الوقت المناسب ودون تأخير.

6- مسؤوليات مجلس الإدارة: وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية، ودوره في الإشراف على الإدارة التنفيذية.

2-2-2معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية العالمية (Basel Committee)[11]

وضعت لجنة بازل في العام 1999 إرشادات خاصة بالحوكمة في المؤسسات المصرفية والمالية، وهي تركز على النقاط التالية:

1- قيم الشركة ومواثيق الشرف للتصرفات السليمة وغيرها من المعايير للتصرفات الجيدة والنظم التي يتحقق باستخدامها تطبيق هذه المعايير.

2- إستراتيجية للشركة معدة جيدا، والتي بموجبها يمكن قياس نجاحها الكلي ومساهمة الأفراد في ذلك.

3- التوزيع السليم للمسئوليات ومراكز اتخاذ القرار متضمنا تسلسلا وظيفيا للموافقات المطلوبة من الأفراد للمجلس.

4- وضع آلية للتعاون الفعال بين مجلس الإدارة ومدققي الحسابات والإدارة العليا.

5- توافر نظام ضبط داخلي قوي يتضمن مهام التدقيق الداخلي والخارجي وإدارة مستقلة للمخاطر عن خطوط العمل مع مراعاة تناسب السلطات مع المسئوليات (Checks & Balances).

6- مراقبة خاصة لمراكز المخاطر في المواقع التي يتصاعد فيها تضارب المصالح، بما في ذلك علاقات العمل مع المقترضين المرتبطين بالمصرف وكبار المساهمين والإدارة العليا، أو متخذي القرارات الرئيسية في المؤسسة.

7- الحوافز المالية والإدارية للإدارة العليا التي تحقق العمل بطريقة سليمة، وأيضا بالنسبة للمديرين أو الموظفين سواء كانت في شكل تعويضات أو ترقيات أو عناصر أخرى.

8- تدفق المعلومات بشكل مناسب داخليا أو إلى الخارج.

2-2-3 معايير مؤسسة التمويل الدولية[12]

وضعت مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي في عام 2003 موجهات وقواعد ومعايير عامة تراها أساسية لدعم الحوكمة في المؤسسات على تنوعها، سواء كانت مالية أو غير مالية، وذلك على مستويات أربعة كالتالي:

1- الممارسات المقبولة للحكم الجيد

2- خطوات إضافية لضمان الحكم الجيد الجديد

3- إسهامات أساسية لتحسين الحكم الجيد محليا

4- القيادة

3-أهداف الحوكمة

تهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى تحقيق الشفافية والعدالة ومنح حق مساءلة إدارة الشركة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الوثائق جميعا مع مراعاة مصالح العمل والعمال والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة بما يؤدى إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه وتنمية المدخرات وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جديدة ة، كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين مع تكوين لجنة مراجعة من غير أعضاء مجلس الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات عديدة لتحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ ويتم تطبيق الحوكمة وفق خمسة معايير توصلت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 1999 وتتمثل فى :

3-1-**حفظ حقوق كل المساهمين**: وتشمل نقل ملكية الأسهم واختيار مجلس الإدارة والحصول على عائد في الأرباح ومراجعة القوائم المالية وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة.

3-2-**المساواة في التعامل بين جميع المساهمين**: وتعنى المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، والاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

3-3-**دور أصحاب المصلحة أو الأطراف المرتبطة بالشركة:** وتشمل احترام حقوقهم القانونية والتعويض عن أي انتهاك لتلك الحقوق وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة ويقصد بأصحاب المصالح البنوك والعاملين وحملة المستندات والموردين والعملاء.

3-4-**الإفصاح والشفافية:** وتتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقب الحسابات والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين ويتم الإفصاح عن كل تلك المعلومات بطريقة عادلة بين جميع المساهمين وأصحاب المصالح في الوقت المناسب ودون تأخير

3-5-**مسئوليات مجلس الإدارة:** وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية ودوره فى الإشراف على الإدارة التنفيذية.

ثانيا: مفهوم وواقع الإدارة المحلية في الجزائر:

تعد الإدارة المحلية نمط من أنماط التنظيم الإداري ترتبط أساسا باللامركزية الإدارية كأسلوب تلجأ له الإدارة العامة للوفاء بالتزامها بإشباع الحاجات العامة للأفراد. وهذا الأسلوب من أساليب الإدارة له مفهومه ومكوناته ووظائف ومقومات. الذي يختلف عن غيره من الأنماط الإدارية والسياسية القائمة على أساس توزيع الوظيفة الإدارية أو السياسية. وعليه سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مختلف تعاريف الإدارة المحلية في المطلب الأول ثم البحث عن وظائف الإدارة المحلية في المطلب الثاني. وأخيرا سنتطرق إلى مستويات الإدارة المحلية.

1- مفهوم الإدارة المحلية:

أنه من الصعب إعطاء أو تقديم تعريف دقيق للإدارة المحلية ويرجع ذلك إلى التباين والاختلاف في التعريفات التي يقدمها المفكرين في مجال الإدارة المحلية ولكي نثري الموضوع، يجب إعطاء بعض التعريفات التي تطرقت إلى الإدارة المحلية.

1-1 تعريف الإدارة المحلية

تعرف الإدارة المحلية على أنها: (توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محليا أو مصلحية تباشر اختصاصا تحت إشراف الحكومة ورقابتها)[13]

كما تعرف على أنها (المناطق المحددة التي تمارس نشاطاتها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية) .

وتعرف أيضا على أنها:(أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لترسيم السياسة العامة للدولة وإضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن (تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المرغوبة). [14]

يمكن تعريف الإدارة المحلية "بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها واشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه المهيآت لقدر من الرقابة من السلطة المركزية")[15] .

2-1 أهداف الإدارة المحلية

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية و هياكل بناءها، لان تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقيه ، و من جملة أهداف الإدارة المحلية نذكر مايلي: [16]

1-2-1 الأهداف السياسية

ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية وأنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية:

أ/ **التعددية:** يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها ،فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة فيصنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها.

ب/ **الديمقراطية:** تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية ولعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق مايلي:

إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤدونه اتجاه محلياتهم وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم و يزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية و واجباتهم القومية.

تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن وتمكينه من التمييز بين الشعارات البرامج الممكنة لاختيار التكافؤ منها ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات نفقات الميزانية المحلية التخطيط المستقبلي.

تتيح فرصة التدريب القيادات وإعداده الشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على مستوى القومي.[17]

كما أن نظام الإدارة المحلية يعزز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين مما يكسبهم خبرة في إدارة الشأن العام، مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي و تقوية البناء السياسي والاقتصادي و الاجتماعي للدولة.[18]

1-2-2 الأهداف الإدارية

أن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية أي تأثره بأداء وانتقادات السكان المحليين. ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية للإدارة المحلية فيما يلي:

- النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلية.
- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية و الحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي.
- إتاحة فرص تجربة نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق و محدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة .

كما أنها تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة والتي غالبا ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، و القضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض.

1-2-3 الأهداف الاجتماعية

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها:

- تحقيق رغبات و احتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم، و أولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، إذ لابد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم و ارتفاع مستوى الصحة و التعليم و الحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية بيسير وسهولة.
- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة و تنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة.[19]

كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، و هو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين و تلبية حاجاتهم الاقتصادية، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترم رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس الانتماء للوطن لدى المواطنين.

2-واقع الإدارة المحلية بالجزائر

2-1 واقع الإدارة المحلية من منطلق مؤشرات الحوكمة

قبل أن نتطرق إلى واقع الإدارة المحلية من منطلق مؤشرات الحوكمة في البداية يتوجب علينا دراسة خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم البيئي أو غير صالح (Poor Governance) وهذا حتى يسهل

علينا معرفة الأســـباب المتكررة في العجز داخل الادارة المحلية في التوصـــل إلى تحقيق تنمية محلية وشـــاملة في الجزائر وثمة يمكن تحديد الإجراءات والآليات القانونية التي يمكن من خلالها التخلص منها ومعالجتها وهذه الخصائص تتمثل في :

- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح العامة والخاصة والمال العام والخاص.
- الحكم الذي لايقوم على اطر قانونية ولايطبق فيه مفهوم حكم القانون.
- الحكم الذي لديه أولويات تتعارض مع تحقيق التنمية.
- الحكم الذي يتميز بوجود كل أنواع الفساد الإداري.
- الحكم الذي لديه قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات.

2-1-1واقع البلدية من منطلق مؤشرات الحوكمة

تعتبر البلدية خلية أساسية في الإدارة المحلية ،واعتبار أن اللامركزية تعد من مؤشرات الحوكمة حيث لا يمكن وصف حكم بدون رشادة ذلك من خلال إشراك المواطنين في صنع القرار لذى يتوجب علينا التطرق إلى تطبيق بعض مؤشرات الحوكمة على مستوى مجالس البلدية من أجل معرف مدى تطبيقها.

2-1-1-1مؤشر المشاركة وتطبيقه في البلدية

يقصد مؤشر المشاركة تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، أما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنين من المشـــاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مســـتويات الحكم وكما يعني مشاركة المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

وإذا كانت البلدية طبقا للمادة 02 من قانون البلدية الجديد هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، تكرس سبيل المشاركة للمواطنين في اتخاذ القرارات العامة على المستوى البلدي وعن طريق ممثلين منتخبين.

ويمكن تحديد تطبيق مؤشر المشاركة على مستوى البلدية ضمن قانون البلدية من خلال :

- **شكل المجلس البلدي وتجسيد مبدأ المشاركة :**

يحدد مؤشـــر المشـــاركة في البلدية عن طريق كفاءة المجالس المحلية وتحكمها في الدور المنوط بها من خلال تشـــجيع الكفاءة والتأهيل في العنصر البشري داخل البلدية خاصة وأنا لأمر يتعلق بمهام معقدة ومتشعبة وبمجالات و ميادين مختلفة اقتصادية ومالية واجتماعية وثقافية وغيرها. إن الاهتمام بهذا العنصـــر بالذات في تركيبة المجلس المحلي من شـــانه أن يكون دافع قوي إلى الأمام ومن أجل تحقيق الأهداف المسطرة ذلك من خلال وضع مجموعة من الخيارات والمتمثلة في:

أ – خيار المجلس المعين والمنتخب كليا وآليات الحوكمة:

إن إتباع أسلوب انتخابا المجلس المحلي المجالس البلدية تعتبر مظهر من مظاهر الديمقراطية المحلية .كما أن الأخذ بهذا الأسلوب من شانه ينفي تبعية المجالس لأي جهة كانت ويضمن لها استقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية المركزية حين القيام بمهام واختصاصاتها القانونية. حيث أن هذا الأسلوب تبنته العديد من البلدان النامية لاسيما الجزائر فقد قام المشرع الجزائري منذ قانون البلدية الأول لسنة 1967 مبدأ الانتخاب الكلي للأعضاء وكذلك كرس نفس المبدأ في قانون البلدية لسنة 1990 . أما القانون الجديد للبلدية فقد خصص الباب الثالث منه تحت عنوان (مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة 11 منه : تشكل البلدية بالإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري).

ب – خيار الأسلوب المختلط أو المزج بين أسلوب التعيين وأسلوب الانتخاب:

نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب السابق الإشارة إلي هو نظرا لعدم إمكانية تعيين كالأعضاء المجالس المحلية، رأى البعض من الضروري التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين و معينين على أن تكون الأولوية لمجلس المنتخبين و تزداد أهمية العمل في البلدان النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة وأن هذا الأسلوب يحتاج التفكير فيه ضمن المجالس المحلية الجزائرية من اجل تحقيق الكفاءة للمنتخبين أو عد مقدر على القيام بالمهام المنوط وأن الهدف الأساسي هو الاستفادة من الإطارات والكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية من مشاكل عدة.

- **الشفافية وتطبيقه في البلدية:**

تعتبر الشفافية من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري والتي يقصد في مجملها حرية تدفق المعلومات في مختلف المجالات عن طريق توفير المعلومات الضرورية والعمل بطريقة منفتحة من اجل الحفاظ على المصالح واتخاذ القرارات الهامة في الوقت المناسب واكتشاف الأخطاء.

ويعد مؤشر الشفافية من اكبر الدعائم لتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، وهي عبارة عن إحدى معايير الحوكمة، ليس فقط فيما يخص قواعد وآليات تسيير الأجهزة المحلية والمرفقية وذلك من خلال توسيع مجال هذا المبدأ عن طريق المصادقة عليه في العديد من الاتفاقيات مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر2003 وأن تفعيل مبدأ الشفافية في المجالس المحلية ذلك عن طريق العلاقة التفاعلية بين الإدارة والأجهزة الرسمية والجمهور، التي من شانها تؤسس لنظام معلومات واضح ومعلن .وهذا الأمر يولد لاشك علاقة متينة بين المواطن والإدارة تقوم على أساس النزاهة والفاعلية في المعاملة وهذا في النهاية يؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن وزيادة الثقة بين الحاكم والمحكوم.

ولعل أن أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة أهمية مبدأ الشفافية هو التطور الحاصل الذي عرفته وسائل الإعلام والاتصال وجعل العالم قرية صغيرة وهذا ما أدى إلى الولوج في الحصول على أي معلومة أن كان نوعها في هذا العالم القياسي و الحالي. وإن الدول اليوم،

على اختلاف أنظمتها السياسية تعيش مرحلة من المراجعة والتعديل الشامل لقوانين الإصلاح الإداري ذلك من أجل تقريب المواطن بالإدارة على درجة من الوضوح والشفافية من أجل تقريب المواطن بالإدارة على درجة من الوضوح والشفافية من اجل تحقيق التنمية الإدارية وإن أبرز أهداف مؤشر الشفافية يتجلى في:

- تقريب المواطن من الإدارة عن طريق إمكانية من ممارسة الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة.
- تفعيل الإعلام وحرية الصحافة كسلطة رابعة من أجل مكافحة الفساد ونشر القيم الفاصلة.
- وضع المعلومات اللازمة بين يدي المعنيين كاملة وغير ناقصة.
- تفعيل مؤشر الشفافية ومبدأ الفصل بين السلطات.

2-1-2 واقع الولاية من منطلق مؤشرات الحوكمة

تعد الولاية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي، على اعتبار أن الإدارة المحلية أحد أهم أطراف الحوكمة لدى يتوجب علينا التطرق إلى تطبيق بعض مؤشرات الحوكمة على مستوى المجالس الولائية.

2-1-2-1 مؤشر المشاركة وتطبيقه على مستوى الولاية

يقصد بالمشاركة على أنها مشاركة لجميع أفراد المجتمع سواءا مباشرة او من خلال ممثلين عبر مؤسسات وسيطة في إتخاذ اقرارات والتي تضمن حرية الراي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان. وإذا كانت الولاية طبقا لمادة الأولى من قانون الولاية الجديد شعارها بالشعب وللشعب، وهذا يتعين العمل وتهيئة السبل والآليات الولائية وهذا على طريق هيئات الولاية(المجلس الشعبي الولائي) التي تقوم بمختلف الاختصاصات المتنوعة في شتى المجالات والميادين ويمكن تحديد تطبيق مؤشر المشاركة على مستوى المجالس الولائية من خلال[20]:

شكل المجلس الولائي وتجسيد مبدأ المشاركة: يحدد مؤشر المشاركة في المجالس الولائية عن طريق الكفاءة والتأهيل للعنصر البشري خاصة وان الأمر يتعلق بمهام معقدة ومتشعبة وبمجالات وميادين مختلفة إقتصاديا، ماليا وإجتماعيا فتاهيل العنصر البشري في تركيبة المجلس المحلي من شأنه ان يعطيه دفعا قويا الى الأمام ومن اجل الوصول الى الأهداف المرجوة. وإن تحقيق الكفاية للمجالس المنتخبة على طريق رفع مستوى أدائها لابد الاهتمام بمجموعة من الخيارات التي تكون أكثر استجابة مع متطلبات الحوكمة لقد إزداد اهتمام هذه الخيارات مع ظهور مفهوم الحوكمة في مختلف الآليات الدستورية والقانونية والمتمثلة في[21]:

أ)- خيار المجلس المعين كليا وآليات الحوكمة: ما اشك فيه أن إتباع خيار او أسلوب التعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية امر لازم في الجزائر لأسباب دستورية وتاريخية. حيث أن النظام السائد في الجزائر يقوم على الشرعية الشعبية التي ترفض مشاركة الشعب في تسيير شؤون كل المجالس المحلية والوطنية من الاستقلال إلى يومنا هذا كما ان الأخذ بهذا الأسلوب جاء في جملة من المبادئ الدستورية خاصة في المواد 6،7،14،15،16 وهذا ما أدى إلى تكريس مبادئ الحوكمة ضمن المجالس الولائية.

ب)– خيار المجلس المنتخبة كليا وآليات الحوكمة: ولقد تبنى المشرع الجزائري منذ قانون الأول لسنة 1969 مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الولائي وتكرس ذات التوجه في قانون الولاية سنة 1990، وها هو القانون الجديد لسنة 2012 نص في المادة 12 التي تقول أن تعيين المجلس الولائي يقوم عن طريق الإقتراع العام والسري والمباشر.

ج) – خيار الأسلوب المختلط: نتيجة العيوب للأسلوبين السابقين ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، حيث يرى البعض أنه لامفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية مختلطة بين أعضاء منتخبين او عضاء معينين على أن تكون الغلبة للمجالس المحلية المنتخبة. إن ازدياد الإهتمام بعمل هذا الأسلوب خاصة في البلدان النامية، جعل من المهم التفكير فيه في الجزائر، وذلك سبب الافتقار الى الإطارات المؤهلة في المجالس المحلية المنتخبة وعدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم وان الهدف الرئيسي من التفكير في هذا الأسلوب هو الإستفادة من الكفاءات في شتى المجالات خاصة ما تعانيه الإدارة من مشاكل عدة. وهذا ما شجعنا أكثر على التمسك بالأخذ بهذا الأسلوب المختلط للمجلس المحلي حيث يضم منتخبين ومعنيين ولقد أثبت الواقع أن المعنيين لعبوا دورا مهما وعملوا بكفاءة في جميع الميادين القانونية والإقتصادية والإجتماعية من اجل تحقيق التنمية المحلية شرط ان تكون الاغلبية للمنتخبين وذلك عن طريق وضع مجموعة من الشروط في الإنتخابات المحلية وداخل المجالس الولائية المعتمد عليها في مختلف الإنتخابات الأخرى. وتظل الإزدواجية بين النظام وانتخابات أفضل طريقة براينا لأنها تكفل لعديمي التأهيل حقهم في الترشح من جهة ومن جهة أخرى تكفل للكفاءات المحلية حق الإلتحاق بالمجلس المحلي خاصة حين لايكون أمامها حظ الدخول بطريق الإنتخابات[22].

ثالثا: آليات تجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية الجزائرية.(آفاق مستقبلية)[23]

تعتبر الإدارة المحلية بمثابة المحرك الوحيد والحقيقي لسياسات الدولة، لذا فإن أيتغير في أدوار هذه الأخير يجب أن يصحبه بالضرورة تغيير في مهام الإدارة المحلية بطريقة تتفق والدور الجيد الذي يجري داخل الدولة .ونتيجة التطورات المتسارعة التي عرفها دول العالم، يرى بعض المختصين في هذا أن عجز الدول النامية في التقدم والنمو برغم ما تملكه من إمكانيات بشرية وثروات طبيعية ضخمة يرجع إلى ضعف في الجهاز الإداري ،الذي أصبح كذلك عائقا كبير أمام أيتحول للدول النامية من أجل الالتحاق هذه الأخيرة بركب العولمة والتكتلات العالمية الحديثة خاصة الاقتصادية والتكنولوجية منها، ولعلما يحدث اليوم أكثر دليل على ذلك وهذا ما أدى إلى سعي هذه الدول إلى وضع مجموعة الاستراتيجيات ومعايير لمواجهة هذا الوضع المتأزم، ونظرا لما سببه هذه الدول من عجز وعرقلة لعملية التحاق الجزائر بالركب الدولي، وفي هذا الصدد اهتمت الجزائر بتشكيل مختصين في مجال الإدارة من تشخيص الواقع و الاختلالات التي تحدث على مستوى الإدارة المحلية الجزائرية وتحديد المجالات التي يجب أن تشملها عملية الإصلاح على مستوى المؤسسات المحلية أيوضع مجموعة من المعايير لتجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية في الجزائر.

وبذلك سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى أهم الآليات المؤدية إلى تحسين أداء الإدارة المحلية الجزائرية والمتمثلة في آليات التنظيم، التسيير، وثقافة السلوك كذلك من خلال وضع مجموعة من الاقتراحات والتوصيات من أجل النهوض بإدارة محلية جزائرية فعالة على المستوى المحلي والوطني.

1-آليات متعلقة بالتنظيم

1-1 التخفيف من حدة المركزية وتقرير اللامركزية

على غرار الدول الحديثة اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري، على أسلوبي المركزية واللامركزية ولكن الواقع أظهر أنه هناك إفراطا شديدا في المركزية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية خاصة.

فمن الناحية الإدارية وإن السلطات المركزية هي التي لها السلطة في صنع القرارات البسيطة منها والإستراتيجية مما أدى إلى تقليص دور المؤسسات المحلية وتهميشها في عملية اتخاذ القرار وإذا كانت التخفيف من حدة المركزية يجسد من خلال عملية التخطيط التي تتكفل بها المصلحة المركزية بمشاركة الجماعات المحلية منها المخططات التنموية التي تسعى إلى تحقيقها وبالإضافة إلى مخططات البلدية لتحقيق التنمية المحلية والتي تتجسد في تثمين دور البلديات كجماعات إقليمية في التنمية الوطنية .غير أن التجربة أثبتت نوع ما أن الجماعات المحلية مازالت تابعة للمؤسسات المركزية وهو ما أفقدها أهميتها وخصوصيتها في تحقيق التنمية المحلية الشاملة.

وإذا كان التخطيط الإداري المحلي(البلدية) يسعى إلى وضع برامج متوافقة وواضحة مع سياسة الدولة فإنه من الضروري التقصير من دور السلطة المركزية وحيث يقتصر دورها على المراقبة ومدى توافق تلك المخططات مع السياسة المسطرة من طرفها من جهة ومتابعة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والعمل على تقويتها وإصلاحها من جهة أخرى.وبالتالي فإن إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتعزز هو تدعيمها بالاستقلال المالي وإعادة هيكلة الإدارة غير كافي لتحقيق تسيير فعال لهذه الإدارة بل يجب اعتماد طرق ومن أهمها عن طريق إنجاز شبكات معلوماتية داخلية وخارجية لتسهيل نشر المعلومات وترقية سبل الاتصال والحوار وبث ثقافة الإعلام وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في تسيير شؤونهم لتكريس الثقافية على مستوى كأعمال الإدارة التي تتطلب بدورها مراجعة طرق معالجة الملفات والإجراءات الإدارية من أجل تحسين الإدارة المحلية لتحقيق أهدافها المسطرة وذلك الابتعاد عن الرقابة كوسيلة للضغط والعقاب لأن ذلك يخلق جو من النفور والهروب وانعدام الثقة بين القاعدة والمركز مما ينتج عنه تنصل المسؤولين المحليين عن أداء مهامهم خشية الوقوع في الأخطاء وبالتالي ترتيب مسؤوليتهم كما أن تعدد أشكال الرقابة يعمل على إرهاق وتعب المسؤولين وتعطيل إنجاز الأهداف، فضلا عن أنها تكون مكلفة للغاية، فمثلا الرقابة المسبقة تؤدي أحيانا إلى تأخير إنجاز الأعمال وطول الإجراءات.

ويتجلى من كل هذا أن الحوكمة الرشيدة يحتاج إلى الرقابة الفعلية التي تساعدها على تقوية السلطات المركزية وتقرير سيطر على السلطات المحلية خشية تجاوز هذه الأخيرة الاختصاصات المخولة لها سواء كانت الرقابة على المهام أو على الوسائل التي تستخدمها لأداء مهامها.

2-1 تجنب تضخم الجهاز الإداري

تتجسد ظاهرة التضخم الإداري في وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري في وجود تعدد في المستويات بناء التنظيم و ذلك من خلال تزايد عدد الوزارات باستمرار وكذا المصالح الحكومية والمؤسسات المحلية (البلدية والولاية) والذي ترتب عنه عدة مشاكل التي يمكن معالجتها من خلال:

- التحكم في عملية الإشراف والتوجيه من أجل توصيل المعلومات من أسفل القاعدة إلى قمة التنظيم وكذا الإسراع في وصول الأوامر والقرارات من قمة التنظيم الإداري إلى قاعدته.
- التقليص في أجهزة الرقابة لتجنب التضارب بشأن المسائل ومحتوى التقارير التقييمية.
- التخفيف من الإجراءات لضمان الفعالية التنظيمية بشكل عام وذلك من خلال تفعيل وتوفير القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب إلى احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس عقلانية وراشدة للموارد .
- التقليص من أجهزة ولجان فرعية التي تزيد في حجم الدولة المرتبطة بالأجور والرواتب دون قيمة مصادفة مقابلة. وإن استنادا إلى واقع الجزائر في تفعيل الحوكمة ضمن الإدارة المحلية تبين التجربة من خلال تنمية الاستثمارات مرتبطة بحجم الإدارات والمفروض التخفيف من حدة الإجراءات الإدارية وخاصة الوثائق ومدة الحصول عليها.

1-3 التقليص من عدد الموظفين داخل الإدارة وإصلاح نظامها

إذا كانت الإدارة العصرية ضرورة الاستثمار في العنصر البشري الذي يعد أغلى الثروات جميعا، فإن هذا يتطلب الاهتمام به من أجل استغلاله في تطويرها. وبذلك فإن تطوير الإدارة المحلية الجزائرية يتطلب إصلاح الوظيفة العمومية ذلك من خلال التخفيف من العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة بإيجاد منطق تسييري فعال تستند عليه عملية التوظيف من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية وإسناد عملية التوظيف إلى معايير موضوعية والمؤهلات التي يتمتع امن كفاءة جدارة وأمانة بعيدا عن المؤثرات الشخصية والعلاقات والأنساب والارتباطات السياسية، مع تفعيل أنظمة التدريب والتأهيل والاستفادة من المعلومات الجديدة في مجالا لعمل ولذا وجب تعديل قانون الإدارة المحلية بترشيح من تتوفر فيهما لمؤهلات العملية والأخلاقية حتى لا تسير الجماعات المحلية من طرف أشخاص لا تتوفر فيهم الشروط اللازمة.

1-4 ضرورة توفر الدعم السياسي داخل الإدارة

إذ تتوقف درجة نجاح برنامج الإصلاح الإداري، على مدى دعم وتبني القيادة السياسية العليا في الدولة له، ويشرط في ذلك ارتكازة على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة إتباعها، بدل أن يكون مجرد حلول ترقعية مؤقتة للأزمات العاجلة. إن تحقيق مطلب الرشادة الإدارية يستلزم توفر القائد الرشيد القادر على التسيير العقلاني والشفاف والعادل للموارد المادية والبشرية للمجتمع بهدف القضاء على أشكال الفساد الإداري، وذلك بتشجيع اللامركزية والذي يستلزم بدوره فرص المسؤولية بالجزاء، فلكي يحقق الإصلاح الإداري، أهدافه لابد من قوة تدفعه وتوجهه وعادة ما تكون هذه القوة هيا لقيادة الرشيدة والفعالة التي من شانها اتخاذ القرارات الرشيدة وكذا نجاح سياسة الإصلاح لابد من وجود استقرار سياسي.

2- آليات متعلقة بالتسيير:

إن تجسيد دعائم الحوكمة تكون وفق هذه الآليات من خلال تدعيم المشاركة الجماعية في التحضير للأعمال الإدارية وتنفيذها وتقبل مبادئ وآليات الرقابة الدورية على أعمال الإدارة ومستخدميها، ومنح المواطن سبل وآليات المشاركة في تسيير الشؤون المحلية من خلال

تفعيل دولة القانون التي تكون مرجعية قانونية يستند عليها الجميع بدون استثناء ويمكن تجسيد هذه الآليات المتعلقة بالتسيير على واقع الإدارة المحلية الجزائرية يكون من خلال[24]:

2-1 تسيير وتثمين العنصر البشري (الموارد البشرية)

رغم المشاكل المتعلقة بتسيير الموارد البشرية التي ظهرت عبر القرون الماضية، فإن المهمة الأساسية للإدارة المحلية تكمن في إدخال أسلوب جديد لتسيير الموارد البشرية يتلاءم مع التطلعات الجديدة للإدارة.

ومادام الموارد البشرية والمسؤول الوحيد عن تحقيق الحوكمة على المستوى المحلي والابتعاد عن الحكم الفاسد وغير الصالح الذي يتوجب من إصلاح العنصر البشري والاهتمام به، ذلك أن إصلاح الهياكل الإدارية دون إصلاح الإنسان يعتبر إصلاحا قاصرا الذي يؤدي إلى الإصلاح الجذري المنشود.

ومن أجل الوصول إلى إدارة جزائرية فعالة، تتحكم في تسيير الموارد البشرية وتحاول تجسيد الحوكمة يجب عليها الأخذ بآليات التسيير الحديثة ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية وفق المتطلبات العمل ثم البحث والاستقطاب للموظفين الأكثر كفاءة وجدية .
- الاهتمام أكثر بالعلاقات الإنسانية بين الموظفين، إذ أن نجاح أية إدارة متوقف على درجة التفاهم والرضا والتعاون بين مختلف الفاعلين.
- وضع استراتيجية محددة من خلال إعداد خطة العمل التي تقسم إلى شقين:
  - تحديد عدد الوظائف والمهام والمناصب الشاغرة والتي يتحتم شغلها.
  - تحديد مسؤولية وكفاءة وواجب اتمني شغل هذه الوظيفة.
- تحسين الموظفي الانتماء إلى الجماعة التي تعمل معها أو الشعور بالعمل الجماعي.
- تهيئة كلا لظروف والإمكانيات للموظف لمنع أسباب القلق وعدم الاستقرار.
- تحقيق الاستخدام الأمثل للطاقات الكامنة لكل فرد لصالح هو لصالح الإدارة في نفس الوقت.

2-2 تفعيل دور الرقابة الإدارية

تفعيل الرقابة الفعالة التي تعتبر من أهم متطلبات إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال وضع قوانين صارمة سواء كانت مالية أو إدارية من أجل القضاء على مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية والتي تتطلب ضرورة عصرنتها وزيادة فعالية أداءها.

حيث أن الرقابة تستهدف أداء المسؤولين لوظائفهم ذلك من خلال توجيه هم إلى الطريق الصحيح والكشف على أخطائهم ومعاقبتهم في حالة التخلي على سيادة القانون.

2-3 وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة

ولابد لهذا النظام ان يتصل بجميع السياسيين والإداريين والمسؤولين في القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني وهذا من أجل حماية الصالح العام، هذا إضافة إلى ضرورة إضفاء الشفافية في التعامل مع الجمهور واختيار المنتخبين والموظفين.

إن من أهم أســـباب التخلف الإداري الذي تعرفه الإدارة المحلية الجزائرية هو عدم مواكبتها للتغيرات العالمية والتي تكون في مقدمتها استخدام التكنولوجيا الحديثة التي تعد آلية كفيلة لتحسين أداء الإداري ورفع مستوى الفعالية.

ولعل معوقات استخدام هذه التكنولوجيا في الإدارة المحلية الجزائرية راجع إلى الأمية الالكترونية التي يعاني منها العديد من الموظفين.

ثالثا: آليات متعلقة بثقافة السلوك[25]:

إن وصول أي تنظيم على اختلافه إلى تحقيق أهدافه بفعالية يستوجب عليه الاهتمام بالعنصر البشري وأخلاقياته الوظيفية ذلك من خلال تحقيق الكفاءة و الفعالية للإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال:

- ✓ تقريب الإدارة من المواطن.
- ✓ إضفاء الشفافية في التعامل مع الإدارة.
- ✓ دعم مبادرات في الأخلاق والسلوك.
- ✓ وضع إجراءات تأديبية مناسبة.

الخاتمـة

من خلال دراسة موضوع الورقة البحثية والمتمثل في الحوكمة كخيار استراتيجي لتحسين أداء الإدارة المحلية الجزائرية وما تطرقنا إليه من تعريف الحوكمة المتمثلة في ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة والتي نشأت عقب الانهيارات الاقتصادية التي شاهدتها دول كثيرة من المشرق والمغرب حيث أصبحت نظرية الحوكمة خيار ضروري واستراتيجي لإنقاض الشركات والمؤسسات المتضررة من هذه الأزمات وبالتالي جعل للحوكمة محددات خارجية وأخرى داخلية من اجل تحقيق أهدافها صيانة لتلك المؤسسات وتحسين إنتاجها وهذا من خلال حفظ حقوق المتعاملين وكذا المساواة في التعامل بينهم بالإضافة للإفصاح والشفافية وتحميل الإدارة لمسؤوليتها أمام القانون وخضوعها لرقابة القضاء ،أما عن آلياتها فتتمثل في الإدارة بالشفافية والمشاركة المجتمعية وكذا المساءلة لمسؤولي هذه المؤسسات من اجل تحسين مردودها، وأما عن الإدارة المحلية والتي نقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) والهيئات المنتخبة محليا (الولاية، البلدية) والتي منحت لها نوع من الإستقلال في الأور المالية وكذا التسيير والتي تضمنت مجموعة من الأهداف السياسية والإدارية والاجتماعية ، أما عن آليات الحوكمة فتتمثل في آلية التنظيم وهذا للحد من سلطات الإدارة المركزية ومنحه الإدارة المحلية وكذا تجنب تضخم الجهاز الإداري بالإضافة إلى ضرورة توفر الدعم السياسي داخل الإدارة من أجل حماية موظفيها ، وآلية أخرى متعلقة بالتسيير والتثمين الكفاءات البشرية وتفعيل دور الرقابة الإدارية وهناك آلية أخرى تتمثل في تحسين كافة السلوك داخل الإدارة المحلية وهذا من خلال تقريب الإدارة من المواطن ودعم المبادرات الأخلاقية ووضع العقوبات التأديبية المناسبة للموظف الذي لا يحترمها.

- **الهوامش والاحالات:**

1-عبد الحميد, أحمد أشرف الحوكمة والتقارير المالية المنشورة للشركات المسجلة بسوق المال المصرية. مجلة دراسات تجارية, كلية التجارة , جامعة جنوب الوادي, العدد 15،2003.

2 Alamgir, M. (2007). Corporate Governance: A Risk Perspective, paper presented to: Coorporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.

3Freeland, C. (2007). Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks, paper presented to: Coorporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conferenceorganized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.

4-البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. النشرة الاقتصادية، العدد الثاني، المجلد السادس والخمسون، 2003.

5 – مركز أبو ضبي للحوكمة، أساسيات الحوكمة، مصطلحات ومفاهيم (سلسلة النشر التثقيفية لمركز ابو ضبي للحوكمة)،الإمارات العربية المتحدة ،2013، ص05-6

6 –راجع في تفصيل ذلك، كل من: البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. مرجع سبق ذكره. ص: 11.

7 Fawzy, S. (April 2003). Assessment of Corporate Governance in Egypt. Working Paper No. 82. Egypt, The Egyptian Center for Economic Studies. pp: 6-7.

8 Ibid. p: 4.

9-انظر في تفصيل ذلك:البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. مرجع سبق ذكره. ص: 11.

فؤاد شاكر، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية ، ورقة مقدمة إلى المؤتمر المصرفي العربي لعام 2005 " الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية "، منشورة في:

10-OECD, OECD Principles of Corporate Governance, 2004.

11 –فؤاد شاكر، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية، مرجع سبق ذكره.

12-فؤاد شاكر، المرجع السابق, ص 123.

13- حسين مصطفى ، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المصبوعات الجامعية ،الجزائر، 1982، ص 14.

14- عبد القادر الشيخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،عمان،2001، ص 1.

15 – جديدي عتيق، إدرة الجماعات المحلية في الجزائر– بلدية بسكرة أنموذجا- ماستر علوم سياسة، جامعة بسكرة ،2013/2012، ص 14.

16- جديدي عتيقة، مرجع سابق ذكره،ص21

17 – أحمدب الجيلالي،" إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مرجع سابق، ص90 .

18- محمد محمود الطعامنة وآخرون، الحكم المحلي في الوطن لعربي واتجاهات التطوير ،الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2005 ،ص ص15،16

19- أحمد باالجيلالي،" إشكالية عجز ميزانية البلديات"،مرجع سابق ص21 .

20- عمار بوضياف ،المرجع نفسه،ص181

21- عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص ص181- 183.

22- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 183-185.

23- أفلو وفاء، شرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية، جامعة قالمة، 2013،ص 121.

24- أفلو وفاء، مرجع سابق ذكره، ص 124

25- أفلو وفاء، شرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية، مرجع سابق ذكره، ص 127.