

أهمية الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية

*The importance of local governance in developing local public administration*الدكتورة: أمال مجناح¹¹ قسم العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف – المسيلة (الجزائر)

amelmedjenah8@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020/01/28

تاريخ القبول: 2020/04/15

تاريخ النشر: 2020/04/25

ملخص: يعد مفهوم الحوكمة المحلية من المفاهيم الحديثة ويحظى بأهمية بالغة لدى كل الدول المتقدمة وأغلبية الدول النامية، وإضافة إلى دور الحوكمة المحلية في القطاع الخاص فلها دور أساسي أيضا في القطاع العمومي ولذلك جاءت هذه الورقة البحثية من أجل إبراز أهمية الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية.

كلمات مفتاحية: الحوكمة الحوكمة، المحلية، الإدارة العمومية.

Abstract: In addition to the role of local governance in the private sector, the concept of local governance is one of the most modern and important concepts in the language of all developed countries and the majority of developing countries. This paper is also used to highlight the importance of local governance in the development of local public administration.

Keywords: Governance, Local Governance, Public Administration.

حظي موضوع الحوكمة في الفترات القليلة الماضية باهتمام كبيراً في أكثرية الدول المتقدمة وحتى النامية منها، وذلك بسبب الأزمات المالية التي مست اقتصاديات هذه الدول وانحيار العديد من المؤسسات الكبرى المشكلة لاقتصادياتها، إضافة إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري، كما يتفق جل الباحثين في هذا المجال على أهمية الحوكمة بالنسبة للقطاعات ككل وبالذات القطاع العمومي، وبما أن الجزائر تسعى إلى تحسن بيئة العمل وتحقيق الانفتاح الاقتصادي فقد تبنت مجموعة من الإصلاحات الهيكلية والمبادرات لتفعيل إطار الحوكمة في بيئة العمل الجزائرية وهذا بتحفيز نمو القطاع العمومي، تم تأسيس مركز حوكمة الجزائر وغيرها من المبادرات الإيجابية التي تهدف إلى تعزيز الحوكمة في بيئة العمل الجزائرية وكل ذلك من أجل التكيف مع المستجدات الحالية في هذا المجال من هذا المنطلق نطرح الإشكالية المحورية التالية: ماهي أهمية الحوكمة المحلية في تنمية الإدارة العمومية المحلية.

تندرج ضمنها الفرضية المركزية التالية: تفعيل الحوكمة المحلية على المستوى القاعدي لمختلف الإدارات والمؤسسات يؤدي إلى نجاعة أدائها والرشادة في تسيير مواردها من أجل تحقيق التنمية المنشودة.

أهمية الدراسة: تندرج أهمية هذه الدراسة لإبراز الدور الذي تلعبه الحوكمة المحلية في تفعيل تنمية الإدارة العمومية المحلية ولما لهذا المفهوم من إيجابيات كثيرة تنتج عن تبني مبادئ الحوكمة المحلية ولعل أبرزها الرشادة في استعمال الموارد المتاحة للقطاع العمومي المحلي.

منهجية الدراسة: من أجل دراسة هذا الموضوع تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليل كما يلي:

- **المنهج الوصفي:** تم الاستعانة بالمنهج الوصفي كأسلوب مناسب لوصف واستعراض الإطار النظري للحوكمة المحلية.
- **المنهج التحليلي:** يعد المنهج المناسب الذي تم الاستعانة به لفهم الواقع على حقيقته وللوصول إلى استنتاجات الدراسة.

أولاً: مفاهيم الدراسة:

1. مفهوم الحوكمة:

يعتبر مصطلح الحوكمة هو ترجمة مصطلح (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 ".¹

كما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين ".²

وهناك من يعرفها بأنها: " مجموع "قواعد اللعبة" التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين ".³ وبمعنى آخر، 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.

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 شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهدته 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.

2. معايير الحوكمة وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

يتم تطبيق الحوكمة وفق خمسة معايير توصلت إليها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 1999، علما بأنها قد أصدرت تعديلا لها في عام 2004.⁴ وتتمثل في:

- 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 المسؤوليات فيما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المختلفة.

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

3. علاقة الحوكمة بالمفاهيم الأخرى:

3.1. علاقة الحوكمة بالتنمية المحلية:

تعرف التنمية المحلية بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغير مرغوب فيه على مستوى المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل ، ويكمن جوهر التنمية المحلية في إشراك المجتمع المحلي كمورد في عملية التنمية . كما أن الحوكمة المحلية هي مستوى من مستويات الحوكمة وتقوم على نفس العناصر والقيم التي تقوم عليها الحوكمة في المفهوم العام ، ومن جانب

آخر فإن الحوكمة تحسد التنمية المحلية باعتمادها على المجتمع المدني الذي لا يمكن إغفال أهميته في العملية التنموية المركزية باعتباره هو من يحدد أهداف واحتياجات الفئات المجتمعية في دائرته⁵.

3.2. الحوكمة والإدارة العامة الحديثة :

لقد تأثرت الإدارة العامة الحديثة بالتغيرات المستمرة في شتى المجالات، وبالتالي أصبحت الأجهزة الإدارية الحكومية عاجزة عن مواجهة التحديات وهو ما أدى إلى بروز مطالب منادية بالإصلاح في إطار الإدارة العامة الحديثة في ظل الاهتمام بمصالح المواطنين والتعامل بشفافية والتحكم في التكاليف، وبالتالي أدى إلى بروز آليات حديثة في إدارة شؤون الدولة والمواطن، وعليه فإن الإدارة العامة الحديثة تتلاءم إلى حد بعيد مع آليات الحوكمة لاستهدافها تقديم الخدمة للمواطن بالمشاركة مع فواعل المجتمع المدني والقطاع الخاص⁶.

3.3. مفهوم الحوكمة المحلية

للحوكمة علاقة مع العمليات والإجراءات التي تقرر التوجهات العمومية وتطبيقها وذلك نتيجة التفاعلات والعلاقات والشبكات بين مختلف القطاعات (الإدارات العمومية، القطاع العمومي، القطاع الخاص، المجتمع المدني)، ويشمل القرارات والمفاوضات ومختلف علامات القوة بين مختلف أصحاب المصالح لتحديد من يحصل على ماذا ومتى وكيف.

العلاقات بين الإدارة الحكومية ومختلف قطاعات المجتمع تحدد كيف تتم الأمور وكيف يتم توفير هذه الخدمات فالحكم إذا لا يقتصر على الحكومة فقط، ولا حتى حكومة جيدة، إنما يحدد كيفية التخطيط لخدمة أو مجموعة من الخدمات وإدارتها وتنظيمها ضمن مجموعة من النظم السياسية والاقتصادية.

✓ عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الحوكمة المحلية بأنها⁷: ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال اليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها، وقد ركز التعريف على الابعاد التالية:

- الابعاد السياسية: تتعلق بعملية صنع السياسة العامة واتخاذ القرار.
- الابعاد الاقتصادية: وتتعلق بعملية صنع القرارات المتعلقة بالجانب الاقتصادي.
- الابعاد الإدارية: وتتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

✓ عرف (Merrien)⁸ الحوكمة المحلية أنها تتعلق بشكل جديد من الحكم بحيث ان الأعوان باختلاف طبيعتهم وكذلك المؤسسات العمومية ، تشارك بعضها البعض وتجعل مواردها و قدراتها وخبراتها تخلق تحالفا خاصا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات. كما عرف (Marcou)⁹ الحوكمة المحلية بأنها الأشكال الجديدة والفعالة بين القطاعات العمومية والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص وكذا المنظمات العمومية وكذا الجماعات والتجمعات الخاصة بالمواطنين مساهمين في تشكيل السياسة.

✓ عرف البنك الدولي الحوكمة المحلية بأنها الطريقة التي تمارس بواسطتها سلطة إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل تنميتها الاقتصادية¹⁰.

اذن يمكن القول ان الحوكمة المحلية هي ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية على جميع المستويات الادارية وهي تضم الاليات والإجراءات والعلاقات والهيئات، من خلال وساطة المواطنين والقطاع العمومي والخاص عن طريق تسيير مصالحهم المشتركة وممارسة حقوقهم وواجباتهم في اطار مبادئ المشاركة في صنع القرار والمساءلة والفعالية، من اجل الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق الأهداف المرسومة.

اضافة الى ذلك يمكن أيضا تصنيف الحوكمة المحلية او الحوكمة على المستوى المحلي على أربعة أسس وهي:

- **الحوكمة السياسية:** أي الحوكمة السياسية المحلية والتي تتمثل في الإجراءات المتعلقة باتخاذ القرار من اجل تطبيق إدارة ديمقراطية محلية.

- **الحوكمة الإدارية:** وهي تتمثل في الاتصالات المحلية، ادارة المصالح العمومية المحلية، إدارة المجتمع المدني، إدارة الموارد البشرية والوصاية الإدارية.

- **الحوكمة الاقتصادية:** والتي من خلالها يمكن إلقاء الضوء على بعض الأساليب لتعبئة الموارد الداخلية والخارجية على المستوى المحلي، في إطار إدارة واستغلال الأصول التابعة للبلدية.

- **حوكمة الموازنة والمالية:** وهي تتمثل في الإجراءات المتعلقة بإعداد الموازنة الخاصة بالبلدية، من خلال التنفيذ والرقابة والمتابعة والسيطرة على الموازنة البلدية.

إذن يمكننا القول أن الحوكمة المحلية في سياق عمل القطاع العمومي هي المشاركة الفعالة لكل الأعوان في الحكم وهذا من اجل التحكم الجيد في تسيير كل الموارد المتاحة الاقتصادية والاجتماعية، بالحفاظ عليها من الهدر العشوائي وهذا باستغلالها لأطول فترة ممكنة من اجل تحقيق الأهداف التنموية المرسومة في إستراتيجية القطاع العمومي المحلي.

3.4. آليات الحوكمة المحلية:

إضافة إلى المبادئ التي حددتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) والتي ذكرت سابقا، هذه المبادئ وفي نفس الإطار هناك إمكانية وقابلية لتحويلها إلى القطاع العمومي، ووفق (Cannac & Godet)¹¹ فحوكمة القطاع العمومي وبالذات الجماعات المحلية تفترض الاعتماد على العناصر التالية:

- شفافية المعلومات
- وضوح الموازنات
- التقييم العمومي للمشاريع السابقة واللاحقة
- تقسيم وتوزيع المسؤوليات والمهام
- الحد من تراكم العهدة التسييرية للمسؤولين المنتخبين
- دور واهمية أصحاب المصالح المختلفة

فمن حول هذه المبادئ يجب ان تركز اليات الحكم المحلي على الخصوص، والليات التي لاتزال بحاجة الى تحقيقها لهذه الغايات، سواء في الشركات الخاصة او غيرها، على إشكالية فعالية اليات الحوكمة والتي تعتبر محل دراسات عديدة، اذ انه لم يكن الشيء نفسه بالنسبة للهيئات والمؤسسات العامة او على الخصوص القطاع العمومي المحلي.

اذن ومن اجل ذلك فقد تم اقتراح تصنيف اليات الحوكمة المحلية بالمقارنة مع القطاع الخاص، وهذا التصنيف يتمثل بصفة عامة في الجول التالي رقم (09):

جدول رقم (09): هياكل الحوكمة في القطاع العمومي والقطاع الخاص

معايير المقارنة	حوكمة القطاع الخاص (شركات ذات اسهم)	حوكمة القطاع العمومي (هيئات عمومية)
الملكية/السيادة	المساهمين	الشعب(المواطنين)، الناخبين
الهيئات الرقابية	مجلس الإدارة، او مجلس المراقبة والمتابعة.	البرلمان، والمجالس الولائية، والمجالس البلدية.
الهيئات الادارية	المديرية العامة	الحكومة، رئيس البلدية، نواب رئيس البلدية.
مدة العهدة	مدة محددة	مدة محددة، عهدة محددة بالانتخابات، ولاية مقرر قانونا.

Source : Guesnier Bernrad, *Gouvernance Et Performance Des Territoires : In Economies Et Societes*, Hors-Serie, N° 41, Université Du Quebec, Canada, 3-4/2006, P.105.

هذا التصنيف الخاص بتكليف القطاع العمومي المحلي من خلال إيجاد اليات محددة محلية ومعتمدة، ومنها ماهي محددة ومنها الغير محددة، فبالنسبة للأليات المعتمدة والمحددة هي تشتمل على العناصر التي تبشر تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العمومي المحلي كونها هي الأطراف ذات المصلحة في هذا القطاع، اما الاليات المعتمدة الغير محددة فهي الأطراف التي ليست لها علاقة مباشر مع تطبيق هذه المبادئ، إضافة الى انه هناك اليات غير معتمدة ولكنها محددة من اجل المساعدة على تطبيق مبادئ الحوكمة ممثلة في الجهات الغير الرسمية، وهناك أيضا اليات غير معتمدة وهي غير محددة لأنها تساهم في تمكين القطاع العمومي المحلي من التكيف وتبني مبادئ الحوكمة، كما يوضحه الجول رقم (10).

جدول رقم (10): تصنيف اليات الحوكمة المحلية

اليات	اليات محددة	اليات غير محددة
اليات معتمدة	المواطنين (مراقبة مباشرة). المجلس البلدي، المحافظة. اللجان الداخلية (المالية، الصفقات...). المدققين الداخليين المحليين. المستشارين والمدققين المتعاقدين. قنوات اتصال محددة.	البيئة القانونية والتنظيمية. البرلمان (مختلف اللجان) مجلس المحاسبة المحاسبين العموميين المحافظ (مراقبة مشروعية الموازنة)، النقابات. قنوات اتصال غير محددة (المحاسبة والمعلومات المتعلقة بالموازنة، وسائل الاعلام....).
اليات عفوية (غير معتمدة)	جمعيات مستخدمي الخدمات العمومية. دافعي الضرائب المحلية. الثقافة العامة والسياسة المحلية. السمة بين الناخبين، المواطنين والمسؤولين المحليين. الرقابة المتبادلة بين الجماعات المحلية.	السوق السياسية (الانتخابات). السوق المصرفية (الوساطة المالية) سوق السلع والخدمات العمومية والخاصة (المناقصات). السوق الاقتصادية- الجبائية. ثقافة الخدة العمومية المحلية. البيئة المجتمعية.

Source: Antheaume N. et Charreaux G, *Comptabilité et gouvernance des organisations*, in P. Dumontier et R. Teller (coord.), *Faire de la recherche en comptabilité financière*, Vuibert-Fnege, Paris, 2001, p. 179-191.

ثالثاً: واقع حوكمة المؤسسات في الجزائر.

في شهر جويلية 2007 ، انعقد بالجزائر أول ملتقى دولي حول حوكمة المؤسسات وقد شكل هذا الملتقى فرصة مواتية لتلاقي جميع الأطراف الفعالة في عالم المؤسسة، وخلال فعاليات هذا الملتقى تبلورت فكرة ميثاق جزائري للحكم الرشيد كأول توصية وخطوة عملية تتخذ حيث يعتبر هذا الميثاق الذي صدر سنة 2009 كإطار ودليل إرشادي يسمح بفهم المبادئ الأساسية للحوكمة، وقامت جمعيات واتحادات الأعمال الجزائرية بمبادرة لاكتشاف الطرق وتهيئ تشجيع الحوكمة الجيدة في مجتمع الأعمال بغاية جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ولقيادة هذه العملية قام أصحاب المصالح في القطاعين العام والخاص عام 2007 بإنشاء مجموعة عمل لحوكمة المؤسسات ووضع إطار حوكمة المؤسسات الجزائري، كما انه عقد مؤتمر وطني في 11 مارس 2009، أعلنت فيه اللجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات عن إصدار دليل حوكمة المؤسسات الجزائري، ويتضمن الميثاق جزأين وملاحق كما يلي¹²:

✓ يوضح الجزء الأول الدوافع التي أدت إلى أن يصبح الحكم الرشيد ضروريا في الجزائر كما أنو يربط الصلات مع إشكالية المؤسسات الجزائرية.

✓ يتطرق الجزء الثاني إلى المقاييس الأساسية التي تبني عليها حوكمة المؤسسات، فمن جهة يعرض العلاقات مع الهيئات التنظيمية للمؤسسة، ومن جهة أخرى علاقات المؤسسة مع الأطراف الشريكة الأخرى، بالإضافة إلى نوعية نشر المعلومات وأساليب نقل الملكية.

✓ ويختتم الميثاق بملاحق تجمع في الأساس أدوات ونصائح عملية يمكن اللجوء إليها كقائمة مرجعية لممارسة التقييم الذاتي لإدارة المؤسسات.

1. أهمية تطبيق حوكمة الشركات:

تتم حوكمة الشركات بالتحكم في الشركات من أجل إعادة الثقة فيها وفي الاقتصاد الذي يولدها، لذلك تعتبر الحوكمة من ضمن المعايير الدولية المعتمدة للحكم على الاقتصاد الوطني، وتسهم الحوكمة كذلك في تهيئة الجو لنمو وتعدد شركات المساهمة التي تعمل في مجالات حيوية، وتحقق قيمة مضافة للاقتصاد الوطني ويمكن تلخيص أهمية تطبيق حوكمة الشركات من قبل الدول فيما يلي¹³:

- العمل على وضع إطار تنظيمي يمكن من خلاله تحديد أهداف الشركة وسبل تحقيقها من خلال توفير الحوافز المناسبة لأعضاء مجلس الإدارة التنفيذية لكي يعملوا على تحقيق تلك الأهداف التي تراعي مصلحة المساهمين.
- توفير الحماية لأصحاب المصالح والمحافظة على حقوق حملة الأسهم وخاصة الأقلية من حملة الأسهم.
- رفع مستويات الأداء للشركات وما يترتب عليه من دفع عجلة التنمية والتقدم الاقتصادي للدول التي تنتمي إليها، تلك الشركات.
- تعتبر حوكمة الشركات عنصرا مهما في زيادة الفعالية الاقتصادية وذلك من خلال تمكين الإدارة ومجلس الإدارة من تعقب الأحداث ذات الفائدة لكل من الشركة والمساهمين، كما تسهل عملية الرقابة، مما يؤدي إلى تشجيع الشركات على الاستخدام الأمثل لمواردها.
- الشفافية والدقة والوضوح في البيانات المالية التي تصدرها الشركات، وما يترتب على ذلك من زيادة ثقة المستثمرين بها واعتمادهم عليها في اتخاذ القرارات.
- تخفيض المخاطر المتعلقة بالفساد المالي والإداري التي تواجهها الشركات والدول.
- جذب الاستثمارات الأجنبية وتشجيع رأس المال المحلي على الاستثمار في المشروعات الوطنية.

2. معوقات تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في الجزائر:

هناك عدة معوقات تحد من تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في الجزائر على أرض الواقع تنشأ من داخل الشركة أو من خارجها وتتمثل فيما يلي¹⁴:

أ. المصدر الداخلي:

ويتمثل في عدم الفصل بين الملكية والإدارة فأغلب الاقتصاديات العالمية التي يكون فيها تطبيق حوكمة الشركات فعالا تحاول أن تتبعد قدر الإمكان في تأسيس شركاتها عن الشركات العائلية، فليس بالضرورة أن يكون رئيس مجلس الإدارة أو الرئيس التنفيذي من يمتلك النسبة الأكبر من أسهم الشركة ممن يتمتعون بعلاقات واسعة مع مساهمين الشركة، ولكن من الضروري أن يتمتع هذا الرئيس بقدرة وكفاءة وفاعلية عالية في إدارة الشركة، ويندرج تحت هذا المعوق الرئيسي معوقات ثانوية أخرى من أهمها:

- تشكيل مجلس الإدارة وعدم الفصل بين مهمة مجلس الإدارة ومهمة الإدارة التنفيذية ومسؤوليات إدارة الشركة، ومستوى الرقابة، وعدد اجتماعات المجلس.

- أعضاء مجلس الإدارة: عدم توفر أعضاء مستقلين غير تنفيذيين في مجلس الإدارة بعدد مناسب يكونون قادرين على تقديم الآراء واجتهادات مستقلة نابعة من إحساسهم بالمسؤولية، ومن خبراتهم وتفهمهم لعمل الشركة.

- لجان مجلس الإدارة: وأهمها لجنة التدقيق، ولجنة المكافآت والترشيدات، ومدى فعاليتها واستقلاليتها، وتوفر أعضاء غير تنفيذيين مستقلين فيهما.

ب. المصدر الخارجي:

وهو المناخ الاستثماري العام في الدولة ومدى توافر القوانين والتعليمات المنظمة للنشاط الاقتصادي، التي تضمن تطبيق الحوكمة في الشركات وإعطائها صفة الإلزام وعدم تعارضها مع هذه القوانين.

3. الحوكمة المحلية في قانون الجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر المنظومة التشريعية في أي بلد كان هي المؤشر الأول لتقصي مدى الاهتمام بتبني مبادئ الحوكمة المحلية، وبالتالي يلزم قراءة قانونية لنصوص الجماعات المحلية في الجزائر للبحث في مدى عناية المشرع بمفاهيم الحوكمة المحلية ومن أهمها الشفافية والمشاركة.

تضمن القانون 11/10 المتعلق بالبلدية جملة من مؤشرات الحوكمة المحلية وهذا في إطار الإصلاح العام للجماعات المحلية، وكذا فتح المجال للمواطن في المشاركة لتسيير هذه الوحدة الإدارية والاطلاع أكثر على الوضع الحقيقي لها، وهذا من خلال جملة من المواد المحددة ضمن هذا القانون، وحرص المشرع الجزائري من خلال وضعه لقانون البلدية لسنة 2011 حسب المبررات التي ساقها إلى ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في إدارة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، ومنح في مواده الأولى وضعها خاصا للبلدية مما يؤهلها كي تكون النواة الأولى لتمثيل الدولة على المستوى المحلي، ونص المشرع صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية.

باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري، ويلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين واستشارتهم عبر ممثلهم في منظمات المجتمع المدني في كل الخيارات ذات الأولوية لاسيما في مجال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية، وهذا من خلال تخصيص الباب الثالث من القانون 11/10 للمواطنين في تسيير شؤون البلدية.

وفي سياق تجسيد مبدأ الممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري حيث تلتزم المجالس المحلية بالسهر على تطوير ومباشرة الإستشارة والإتصال مع الحركة الجمعوية والشخصيات المعروفة بحكمتها وسمعتها الطيبة لتحديد الطلبات الإجتماعية¹. ونصت المادة 26 من ذات القانون أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بالمداولة، وهذا يعني مشاركة المواطنين بالحضور والاطلاع عن كتب على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

وللشفافية مكانة بارزة في القانون الجديد بحيث أن المادة 22 فرضت لصق مشروع جدول أعمال الإجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وجاء في المادة 26 أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، كما نصت المادة 30 على أن تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور.

واعترفت المادة 14 من نفس القانون أنه يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما يمكن لأي شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية. ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية حسب نص المادة 66 من نفس القانون، كما نصت المادة 73 في الفقرة الثالثة منها أنه يتم إصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية².

يقوم مبدأ الشفافية على التزام المؤسسات العمومية بالإفصاح والعلانية والوضوح في ممارسة أعمالها لكافة المواطنين وذلك بإتاحة الفرص لحصول المواطنين على البيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشاريعها من خلال: الإفصاح عن كافة النتائج المالية ونتائج عمليات المؤسسة، الإفصاح عن السياسة المتبعة من قبل المؤسسة والأهداف المختلفة، استعمال تكنولوجيا المعلومات والإتصال الحديثة ما يمكن مؤسسات التسيير العمومي من تقليل التكاليف والوقت وضمان التدفق السليم للمعلومات في كافة المستويات، كما تمكن الموظفين من الحصول على المعلومات الجديدة عن طريق الإتصال بالمؤسسة، الإفصاح عن سياسة مكافأة أعضاء الإدارة والمديرين التنفيذيين والإفصاح عن مؤهلاتهم وطريقة اختيارهم، الإفصاح عن مختلف عمليات أصحاب المصلحة المرتبطة بالمؤسسة، الإفصاح عن مختلف المعلومات المحاسبية، التأكيد

من صحة المعلومات التي تتضمنها القوائم المالية بواسطة اللجوء إلى المراجعة الخارجية التي تتميز بالاستقلالية، توفير مواقع على شبكة الانترنت تتضمن المعلومات المتعلقة بعمل المؤسسة، العمل على توفير قنوات تضمن وصول المعلومات لمختلف المستخدمين في الوقت وبصورة عادلة، توفير التقرير السنوي في الوقت المناسب ونشر القوائم والإعلان عنها، كل هذا من شأنه أن يعمل على تحسين أداء المؤسسات العمومية³.

أما بالنسبة لقانون الولاية 12/07 وطبقا للمادة 27 من ذات القانون والتي نصت على أن "يتولى رئيس الجلسة ضبط الجلسة ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات"، فهذا يعني أن للمواطن الحق في حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي وهذا دليل صريح على مشاركة المواطنين والإطلاع على أعمال المجلس، حتى إذا لم يكن لهم الحق في التدخل فلمهم الحق في المشاركة عن طريق الحضور، وهي آلية من آليات الحوكمة المحلية، حيث جاء في نص المادة 36 يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته "وهذا يدل على مشاركة الأفراد ذوي الخبرة والكفاءة للجان المجلس الشعبي الولائي وعدم انفراد هذه الأخيرة باتخاذ القرارات، ونصت المادة 131 من قانون الولاية الجديد أنه "يمكن للولاية اللجوء إلى توظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد" وهو ما يبرز فتح باب المشاركة ولو لفئة معينة من المواطنين في إبداء رأيها داخل الولاية والمشاركة بقرارات قد تعود بالنفع على كافة المواطنين المحليين. وعليه احتل مبدأ الشفافية مكانة متميزة في قانون الولاية الجديد فالمادة 18 فرضت لصق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور إعداده عند مدخل قاعة مداولات المجلس وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور وفي الموقع الإلكتروني للولاية وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها. وفرضت المادة 26 من قانون الولاية أنه تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، كما فرضت المادة 31 من ذات القانون لصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها بصفة نهائية في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية

والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى، وهذا ما يدل على شفافية عمل المجلس الشعبي الولائي. وأجازت المادة 32 من القانون الحالي للولاية أنه لكل شخص حق الإطلاع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.

كما نصت المادة 37 على إمكانية توجيه سؤال كتابي من طرف أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة،

ويجب عليهم الإجابة كتابة على أي سؤال خلال 15 يوما، وتعد المساءلة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي دليل على شفافية عمل مديري ومسؤولي المصالح، كما تفتح باب المراقبة على هذه الأخيرة، وبخصوص انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ألزمت المادة 60 المكتب المؤقت أن يلصق محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات، وهو ما يجسد مبدأ الشفافية ضمن القانون 12/07 المتعلق بالولاية⁴.

4. أهمية الحوكمة المحلية في الإدارات المحلية والعمومية:

هناك العديد من الأدوات السياسية والإجتماعية التي من شأنها المساهمة في إصلاح الحوكمة المحلية في الجزائر، مع ضرورة التفكير في التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي تضمن إستقلالية الجماعات المحلية ومبادراتها في مجال المشاريع التنموية، كما أن اللامركزية ليست إطار قانونيا وسياسيا فقط، بل هي أيضا ممارسة تكتسب في الميدان، من خلالها يمكن للجماعات المحلية أن تقوم بكل نشاطاتها بصفة تجعلها تخدم المواطنين بطريقة أنجع، حيث إنها تعتبر الأسلوب الأمثل الذي يسمح بتوسيع قواعد الديمقراطية المحلية، أين تكون مشاركة المواطنين فعلية، وهذا لا يكون إلا بوجود ميكانيزمات التمثيل السياسي التي تشعر المواطن بانتمائه الفعلي للدولة، وبالتالي يعمل على المشاركة في تنميتها وتقدمها⁴ والعمل على التنشئة الإجتماعية والسياسية على مبادئ تحمل المسؤولية والاهتمام المبكر بالإدراكات السياسية والمدنية لدى أفراد المجتمع المحلي، وذلك من خلال خلق مناهج تربوية تدعم قيم الديمقراطية والتسامح والأخوة والصدق والمواطنة. مع الحرص على التداول السلمي على السلطة بتعزيز ثقافة التداول السلمي على السلطة والعمل الجماعي حيث تكون هناك مساعي فعلية لأجل نزاهة الانتخابات بدعم الانتخابات النزيهة وحرية التعبير والتنظيم، ومراعاة إستقلالية المجتمع المدني من خلال دعم المجتمع المدني وجعله مستقلا عن مراكز اتخاذ القرارات السياسية والعسكرية⁵، وتنمية العلاقات مع المواطنين، ولا يتأتى ذلك إلا بتبني الخطاب الذي يفهمه المواطن⁶. وأيضاً الإسهام في تأسيس مجتمع مدني ناضج وإعلام حر، حيث أن المجتمع المدني والإعلام الحر من الفواعل الأساسية المساهمة في بناء الفضاءات المحلية الرشيدة نظرا لأهميتها في المشاركة في صنع السياسات العامة وتنفيذها، كما تدعم آليات الحوكمة الرشيدة من شفافية ومساءلة كذلك الكشف عن فضائح الفساد ومحاولة مكافحته ومحاربه. وكذلك تثمين العمل الجماعي بتحسيس الفرد بأهمية العمل الجماعي والإندماج فيه لتحقيق الحاجيات التي عجزت الدولة عن تحقيقها له

باستعمال وسائل الإعلام والاتصال، وذلك من خلال البرامج التي تعني بالمشاركة الاجتماعية الواسعة والتعريف بأهمية العمل الجماعي، ونشاط الجمعيات من خلال برامجها وأهدافها⁷. وتكريس مبدأ المساواة والمواطنة بتحقيق انصهار اجتماعي وطني إدماجي وتعزيز مبدأ المواطنة المتساوية نصا وعملا في الحياة اليومية، وهذا يكون باستحضار القيم الاجتماعية والحضارية القائمة على المسؤولية الجماعية والعمل الجماعي التشاركي، وبناء نسق اجتماعي وسياسي موحد من خلال قيم وثقافة سياسية داعمة للعمل الجماعي الداعم للعمل السياسي التشاركي وتفعيل نسق الحكم⁸.

كما تؤدي ممارسات الحوكمة المحلية في الإدارة العمومية إلى تحسين إدارة المؤسسة من خلال مساعدة المديرين في العمل على الإستغلال الأمثل لمختلف الموارد، البشرية والتقنية ولعل من أبرزها الموارد المالية، إذ أن التحدي الذي تواجه أغلب المؤسسات العمومية مرتبط أساسا بإيجاد أساليب تمكنها من ضبط مواردها المالية ما يتطلب تسيير مالي فعال يقوم على رقابة الأداء والنتائج مبني على أساس الإقتصاد والكفاءة والفعالية التي تعتبر المحرك الرئيسي للممارسة السليمة في المؤسسات العمومية.

أن محاولة إنشاء نشاط اقتصادي وهذا من خلال منح مؤسسات الجماعات المحلية صلاحيات أكبر تمكنها من إنشاء استثماري تمكنها من الحصول على مصادر مولدة للدخل، تفعيل التشريعات والقواعد الكفيلة بحماية المال العام ومنع استغلاله لتحقيق مكاسب شخصية، العمل على ترشيد الإنفاق يؤدي إلى خلق برامج تنموية أخرى كما يساهم في التقليل من الديون لتفادي العجز، وفي حالة فشل البرنامج التقليل من الخسائر ما يؤدي إلى الرفع من مستوى أداء التسيير العمومي.

تركز الحوكمة على مستوى المؤسسات على توفير الآليات اللازمة لوضع السياسات وطرق تنفيذها ومعرفة آثارها كما تعمل على الإشراف على أعمال المؤسسة. حيث تضمن: الإلتزام من قبل المؤسسة بالأعمال الرئيسية المحددة بوضوح، تحديث السياسات المتبعة وإعلانها للعمال مع ضمان وضوحها وسهولة فهمها، العمل على تعميق وتعزيز ثقافة الإلتزام بالقوانين والمعايير المتفق عليها وتحقيق العدالة والشفافية، العمل على مواكبة التطورات التقنية لضمان وضوح تقديم الخدمات وسرعة الإستجابة واحترام المواعيد، متابعة مدى إنجاز الأعمال المخطط لها ومقارنتها بما تم انجازه والعمل على تحديد الانحرافات واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، توظيف الأشخاص ذوي الكفاءة والمهارات وهذا للإستفادة من قدراتهم العلمية والمعرفية في القيام بالأعمال، تحديد السلطات والصلاحيات لكل موظف، توفير بيانات واضحة للمواطنين والعمل على ضمان حقوق أصحاب المصلحة، وهذا ما له انعكاس إيجابي على تحسين الأداء⁹.

يساعد تطبيق نظام الحوكمة على مساعدة المؤسسات والاقتصاد بشكل عام على جذب الاستثمارات ودعم أداء الاقتصاد وقدرة المنافسة على المدى الطويل من خلال عدة طرق وأساليب من خلال التأكيد على الشفافية في معاملات المؤسسة وفي عمليات وإجراءات المحاسبة والتدقيق المالي، كما يعمل على مساعدة الدول التي تحاول كبح جماح الفساد المتفشي داخل القطاع العمومي أو بصدد طرح القطاع العام للخصوصية.

إن اعتماد دليل حوكمة المؤسسات الحكومية يعني نهجا جديدا مرتقبا في أداء الوزارات والأجهزة الحكومية، وطالما بات هناك اهتمام وإلتزام بمفهوم الحوكمة وتطبيقاتها في القطاع الحكومي فإن ذلك يستدعي إخضاع نشاطات هذه الوزارات والأجهزة إلى مجموعة من القوانين والنظم والإجراءات التي من شأنها تطوير الأداء واختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتنفيذ الخطط والبرامج وقبل ذلك الأهداف الواضحة وتحديد المسؤوليات وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء.

إذا فهمنا حقا غايات الحوكمة المحلية تلك وجدنا أن المطالبة بالحوكمة في إدارة الشأن العام والمال العام، وكذلك التوصية بآلا تزيد فترة عضوية ممثلي الحكومة في مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات الحكومية عن دوريتين متتاليتين، وعدم جواز العضوية في أكثر من مجلس إدارة في ذات المدة والتي كلها تدخل في سياق تفعيل الحوكمة.

إذا فهمنا تلك الغايات والأهداف والمطالبات، وباشرنا في الإلتزام الفعلي بالحوكمة المحلية وقواعدها وما تقتضيه من تطبيقات في الوزارات والهيئات والأجهزة الحكومية ووضع معايير للكفاءة ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، نكون قد قطعنا خطوة معتبرة وهامة على طريق إصلاح وتطوير القطاع الحكومي وهو أمر يخدم الاقتصاد وبيئة الاعمال والاستثمار والمجتمع.

إن التوجه بإصدار التشريعات اللازمة لتطبيق نظام الحوكمة في القطاع يفترض أن يكون في صدارة اهتمامات وأولويات الحكومة، فالحوكمة المحلية في العمل الحكومي هي اليوم سمة مميزة للبلدان المتقدمة والمتطورة فهي تعني إدارة متسقة وجودة في الأداء وسياسات متماسكة وقرارات تراعي المسؤولية والشفافية والمحاسبة وتنفيذ القانون وحسن إدارة المال العام والاستغلال الأمثل للموارد والإنضباط المؤسسي.

وإذا ما أخذت الحوكمة المرتقبة في القطاع الحكومي مداها المأمول، وأصبحنا على وعي كامل بأهميتها وبضرورتها وبالحاجة الفعلية إليها بإعطاء موضوع المساءلة والشفافية العناية القصوى نكون عندئذ أمام مرحلة جديدة من العمل في القطاع الحكومي بنصوصه وطرقه وأساليبه ومفاهيمه، إدارة أكثر فاعلية ومنفذة لقرارات

على أساس قوانين واضحة لا لبس فيها ولا تعقيد، ومهيئة لتحمل مسؤولياتها بجدارة في مجالات النهوض الاجتماعي والاقتصادي وهو أمر بالنهاية يخدم الاقتصاد والمواطنين¹⁰

الخاتمة

إن تبني مبادئ الحوكمة في أي بلد لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان هناك مناخ وبيئة تضمن تطبيق تلك المبادئ، وهذا ضمن الأطر القانونية والتنظيمية، والجزائر وفي ظل العولمة تجد نفسها أمام اختبار صعب من خلال البيئة الداخلية وضعف مؤسساتها، والبيئة الخارجية التي ستفرض عليها التكيف مع المتطلبات والمستجدات الحديثة.

ويمكن القول أن عمليات وضع أي من التشريعات تمثل إحدى تحديات الشركات في الاقتصاديات النامية، وبدونها لا يمكن للأسواق وحوكمة الشركات أن تثبت جذورها، ويعتمد مستقبل اقتصادياتها على مواجهة تلك التحديات، ويتطلب النجاح قيام القطاعين الخاص والعام معا، إنشاء ووضع أطر قانونية وتنظيمية وخلق جو من الثقة من خلال السلوك الأخلاقي والإشرافي.

ويواجه الاقتصاد الجزائري بصفة خاصة تحديات تتمثل في غرس حوكمة الشركات في الشركات العمومية باعتبارها المساهم بالنصيب الأكبر في العمالة والدخل.

الهوامش:

¹ 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.

² Freeland, 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 conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.

³ البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. النشرة الاقتصادية، العدد الثاني، المجلد السادس والخمسون، 2003.

⁴ OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004.

⁵ - وحنية قوي، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد. ورقة مقدمة يف الملتقى الوطن حول التحولات السياسية إشكالية التنمية يف اجلزائر: الواقع والتحديات، الشلف، يومي 16-17-12-2008-08-07.

⁶ - عادل مصطفى، فقه الديمقراطية. القاهرة: رؤية للنشر والتوزيع، 2012، ص17

⁷- UNDP, *Guide de L'utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Local*, Programme Expérience and Stratégie From a UNDP, Oslo Gouvernance Centre, 2008, p5. (http://www.gaportal.org/sites/default/files/usersguide_localgov_ogc09_fr)

⁸- Merrien François Xavier, *De la Gouvernance et des Etats-Providence Contemporains, la gouvernance*, Revue Internationale des Sciences Sociales, n°155, RISS/UNESCO, Paris, France, mars 1998, p62.

⁹- MARCOU Gérard & Autres, *Les relations contractuelles entre collectivités publiques la gouvernance des villes, Territoire et pouvoir*, Edition Descartes & Cie, Paris, France, 1997, p140

¹⁰- <http://www.undp.org/governance/local.htm>.

¹¹- CANNAC Y, Godet M, *La bonne gouvernance : l'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique*, la revue Futuribles, n° 265, paris, France, juin 2001, p.46.

¹² - وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية ، "ميثاق الحكم الرشيد للمؤسسات الجزائرية"، 2009 ، ص1

¹³ - محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري -دراسة مقارنة-، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 30.

¹⁴ - علي جابر إسماعيل، العلاقة بين مستوى التطبيق الفعلي للحاكمية المؤسسية وجودة التقارير المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الأعمال، تخصص محاسبة، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 22.