

استراتيجية حوكمة الإدارة العامة في الجزائر

Public administration governance strategy in Algeria

قاسم علي حاج (*)

قاسم علي حاج: استراتيجية حوكمة الإدارة العامة في الجزائر

Abstract : This study aims to analyze the modern strategies to improve the performance of the government administrative apparatus based on the new analytical concepts like governance that received great attention in recent years. Several options and measures have emerged to enhance governance in public administration and many criteria and indicators are being adopted to measure governance. Moreover, this paper attributes the problem of administrative governance in Algeria to the blatant corruption that plagued the country the previous decades, a fact that has been depicted in multiple reports issued by international institutions, such as the International transparency, which ranked Algeria at the bottom of the integrity index. This reality has driven the Algerian government to adopt several policies to boost governance in its public administration.

Keywords: Algeria; Public administration; Governance; Administrative corruption.

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الاستراتيجيات الحديثة لرفع أداء الجهاز الإداري الحكومي خاصة في ظل ظهور المفاهيم الحديثة كمفهوم الحوكمة الذي لقي اهتمام بالغ خلال السنوات الأخيرة، سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي، فظهرت بذلك عدة آليات وتدابير لدعم نظام الحوكمة في الإدارة العمومية، كما اقترحت عدة مؤشرات ومعايير لقياس الحوكمة الرشيدة والجيدة، التي يعتمد عليها الحكم الرشيد في السير الحسن لمنظومة الجهاز الإداري للحد من الفساد، وفي هذه الدراسة تم توجيه سببية التفاقم إلى تفشي مظاهر الفساد في مختلف مفاصل الإدارة العامة الجزائرية خاصة في ظل ما أفصحت عنه مختلف التقارير الدولية كتقرير المنظمة الشفافية الدولية والتي نصبت الجزائر في مراكز متدنية في سلم النزاهة، الأمر الذي أدى بالحوكمة الجزائرية إلى تبني جملة من الاستراتيجيات نحو تكريس مبدأ حوكمة الإدارة العامة و الحد من ظاهرة الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية : الحوكمة ، الإدارة العامة ، الفساد الإداري ، الحكم الرشيد.

(*) - طالب دكتوراه، جامعة مولاي الطاهر "سعيدة"، الكلية: الحقوق والعلوم السياسية/ القسم : العلوم

السياسية و العلاقات الدولية، عضو مخبر الدراسات القانونية المقارنة، البريد الإلكتروني :

aligacem92@gmail.com

تمهيد

حوكمة الإدارة العامة الطريق لتحقيق أهداف التنمية الادارية

إن تزايد المطالب للإصلاح و التغيير و إرساء مبادئ النزاهة والمساءلة و الشفافية و القضاء على كل الممارسات والسلوكيات الفاسدة التي تتغلغل في كافة جوانب الحياة، يقتضي ضرورة تبني استراتيجية واضحة المعالم، وفي السياق نفسه تلعب المؤسسات الدولية دوراً هاماً في تحديد مقاييس الفساد و مكافحته بناءً على

ترويج مبادئ الحكم الراشد عن طريق السياسات و البرامج المعدة خصيصاً لذلك، هذه الحتمية استوجبت على كل الجهات الرسمية والمسؤولة عن تسيير القطاعات الحيوية في الدولة أن تضمن أطروحات الحوكمة في خطتها السياسية، باعتبارها نسقا متكاملًا من الآليات والمكانزمات المؤسساتية التي تدفع للرفع من كفاءة الجهاز الإداري العام وترقية الوحدات المحلية الإدارية بالإضافة إلى تحسين الخدمات العمومية المنشودة.

وتكمن أهمية الموضوع المتناول في أن الحوكمة أضحت من المقاربات المهمة لرفع كفاءة العمل الإداري الحكومي، ومدى سعيها للتطوير والتحديث المستمر لأجهزتها الإدارية وتنظيمها البيروقراطي، في إطار إضفاء صبغة الحوكمة المؤسساتية المحلية ومحاولة تفادي إشكالات تفشي ظاهرة الفساد الذي أصبح ينخر جسد الدولة ويشكل خطراً ومعوفاً نحو ترشيد الخدمات العمومية وفعالية السياسات العامة الحكومية.

كما تهدف هذه الدراسة إلى معرفة حدود الحوكمة في الخطاب السياسي الجزائري، وتجليات أبعادها القانونية والتنظيمية، خصوصاً مع ما تشهده الظرفية الراهنة من تطورات وتحولات، إضافة إلى التعرف إلى أهم الاستراتيجيات القانونية والعلمية التي اتخذتها الحكومة بغية تكريس الحوكمة في الإدارة العامة الجزائرية. وتسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على إشكالية مفادها:

- ما مدى فعالية الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد في سبيل حوكمة الإدارة العامة في الجزائر؟

وقد تفرع عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات لعل أهمها:

➤ ماهي إسهامات المنظمات الدولية في إطار حوكمة الإدارة العامة والحد من ظاهرة الفساد؟

➤ كيف تسعى الجزائر لحوكمة جهازها الإداري؟

- وقد تم حصر بعض الفرضيات كإجابة أولية عن هذه التساؤلات لعل أهمها:
- ❖ قد يكون إرساء معالم الحوكمة للأجهزة الإدارية لمكافحة تفشي ظاهرة الفساد الإداري في مختلف دول العالم.
 - ❖ كلما تم ادخال الحوكمة كمقاربة واقعية لتطوير الأداء الإداري العام وتعزيز كفاءته، كلما أدى ذلك إلى ارتفاع على مستوى الأداء مما ينعكس بصورة إيجابية على رسم سياسات حكومية رشيدة في سبيل تحقيق التنمية
 - ❖ تسعى الجزائر إلى سن جملة من التشريعات وتنصيب مجموعة من الهيئات الكفيلة بحوكمة الإدارة العامة، ومكافحة شتى صور الفساد.

أولاً: مدخل لدراسة العلاقة بين الحوكمة والإدارة العامة:

1- الإطار المفاهيمي للإدارة العامة :

يقصد بالإدارة العامة Public administration جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً وهو «الإدارة»، والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية عاليتين. وتفيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة «إدارة عامة».

فالإدارة العامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

ولقد تطور مفهوم الإدارة العامة بتطور المجتمعات وتقدمها وتطور وظيفة الدولة الحديثة وتحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها: متطلبات التقدم الاقتصادي، والأزمات الاقتصادية وانتشار الأفكار الاشتراكية وظهور النظم السياسية

الاشتراكية، مما جعل الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي ومسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية واستمتاع الجماهير بثمرات هذا التطور والتقدم.¹

وتجلى هذا التطور، على الصعيد الإداري، بإضافة أعباء جديدة تنهض بها الدولة، فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة، مما دعا إلى إحداث أجهزة إدارة جديدة أو تطوير الإدارات القائمة والوسائل التي تستخدمها وانعكس ذلك على نطاق تدخل الإدارة العامة، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بل اتسع نطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي. وذلك عن طريق إشراكها في رسم السياسة العامة للدولة في كثير من المجالات والنشاطات العامة والخاصة ولاسيما الاقتصادية منها.

2: ماهية 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".

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

وهناك من يعرفها بأنها: "مجموع "قواعد اللعبة" التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين". وبمعنى آخر، فإن الحوكمة تعني النظام، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف

¹ البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. النشرة الاقتصادية، العدد الثاني، المجلد السادس والخمسون، 2003، ص 11.

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

أ- معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية العالمية (Basel Committee)

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

- 1- قيم الشركة وموائيق الشرف للتصرفات السليمة وغيرها من المعايير للتصرفات الجيدة والنظم التي يتحقق باستخدامها تطبيق هذه المعايير.
- 2- استراتيجية 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 ترقية أو عناصر أخرى.

8- تدفق المعلومات بشكل مناسب داخليا أو إلى الخارج.²

ب- معايير مؤسسة التمويل الدولية

وضعت مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي في عام 2003 موجبات 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

كما أن هناك من يرى أنه يوجد هناك ثلاث مؤشرات عالمية لقياس الفساد هي:

- مؤشر مدركات الفساد الدولي ويعتمد على الرشوة.

- مؤشر تقلبات الفساد العالمي ويعتمد على تأثير الفساد على المجتمع والأفراد.

- مؤشر النزاهة ويعتمد على 16 مؤشر تتضمن الشفافية، والرقابة والعقاب،

والكفاءة المؤسسية.³

وفي هذا الصدد يرى "فيليب مورود دوفارج" أن مفهوم الحكم الراشد تم اقتحامه في بداية التسعينات في أدبيات تحليل الأنجلو، أمريكية في النقاشات الأكاديمية والنظرية والجامعية وفي سنة 1992 دخل الحكم الراشد أدبيات التحليل الرسمي من خلال إنشاء مركز

²فؤاد شاكر، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر المصرفي العربي لعام 2115 "الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية"، منشورة في:

Egyptian Banking Institute, Corporate Governance in the Banking Sector Workshop, March 2006, pp: 5-6.

³حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح. مجلة المستقبل العربي، العدد: 308 سنة 2004 مركز دراسات الوحدة العربية لبنان. ص41.

دراسات الحكم الراشد العالمي، وفي 1995 ثم إنشاء لجنة الحكم الراشد العالمي من طرف الأمم المتحدة.

3- تعريف الحكم الراشد:

يقدم البنك الدولي تعريف للحكم الراشد حيث أنه "الحالة التي من خلالها يتم إدراك الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) "فينظر للحكم الراشد على أنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة المستويات. وأضاف تعريف لجنة المساعدات التنموية ما قدمه البنك الدولي بأن الحكم الراشد يعني: "استخدام السلطة السياسية في التحكم في إدارة الموارد المجتمع، الاجتماعية والاقتصادية بهدف تحقيق التنمية.

وقد عرف الكثير من المفكرين الحكم الراشد نذكر منهم:

أ. تعريف Marc ou Rangeoms et Thiebault: الحكم الراشد عبارة عن الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص وكذا المنظمات العمومية والجماعات الخاصة بالموظفين وأشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل السياسة.⁴ يمكن القول أن الحكم الراشد هو نموذج للحكم والإدارة والمؤسسات يعتمد على الشراكة الثلاثية ما بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص ويقوم على مجموعة من القيم والمعايير كالمشاركة والمساءلة والشفافية والعدالة وذلك بهدف تحقيق التنمية و الرفع من كفاءة الجهاز الإداري الحكومي.⁵

ب. خصائص الحكم الراشد:

أقرت الدراسات الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة تسع خصائص تتمثل في: "المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة، الرؤية الاستراتيجية".

⁴نوزاد هيتي، الحكم الصالح في الوطن العربي . قراءة تحليلية، مجلة العلوم انسانية، السنة الرابعة، العدد: 29

2006 ص 78

⁵المرجع نفسه ص 80

1. **المشاركة:** وهي فتح المجال لمشاركة أوسع فئات المجتمع وفتح المجال أمامها في التأثير والمساهمة في عملية صنع القرار وتحقيق التنمية وتحقيق مصلحة المواطنين.
2. **حكم القانون:** ويعني ذلك سيادته على المجتمع دون استثناء، "القانون فوق الجميع" وهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى، وتنظم العلاقات بين مؤسسات الدولة ووضوح القوانين وشفافيتها.⁶
3. **الشفافية:** تعتبر هذه الخاصة "الشفافية" أداة هامة لمحاربة الفساد خاصة في الدول النامية، كما تعبر وسيلة ضرورية في منظمات العمل الإدارية وذلك حتى لا تكون غامضة ومبهمة في أهدافها، كما أنها تفتح المجال أمام المواطنين للاطلاع على تسيير الإدارة وشؤون المجتمع في جميع المجالات.
4. **حسن الاستجابة:** ويعني قدرة الدولة متمثلة في مؤسساتها على تقديم أحسن الخدمات وتلبية حاجات المواطنين لكافة الفئات في المجتمع.
5. **المساواة:** وهي تعني الحصول على فرص متساوية لجميع الأطراف والشرائح والفئات داخل المجتمع من رجال ونساء لتحسين أوضاعهم الاجتماعية والمهنية قدما نحو الرقاة والتقدم الاجتماعي.
6. **الفعالية:** وتهدف إلى القدرة على تنفيذ برامج ومشاريع إنمائية تنموية ذات نتائج تستجيب لانشغالات المواطنين قائمة على مبدأ العقلانية والرشادة.
7. **المساءلة:** ويعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة مبدأ المساءلة على أنها تطالب من المسؤولين والمعنيين بالأمر تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام مهامهم وصلاحياتهم والأخذ بالانتقادات الموجهة إليهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم، وترتبط هذه الخاصية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الشفافية

⁶ حسن كريم مرجع سابق ص 45

8. **الرؤية الإستراتيجية:** وهي الرؤية المستقبلية ذات الهدف المحدد والمسطر تعتمد على دراسات استشرافية دقيقة وذلك لتحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتنمية القدرات بناءً على معطيات ثقافية اجتماعية واقتصادية.⁷

وإن أهم ما يميز نظرية الحكم الراشد كونها نتاج لشراكة ثلاثية لثلاثة ميادين رئيسية هي: الحكومة (الدولة)، القطاع الخاص والمجتمع المدني.

فالحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية المساعدة، بينما القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما المجتمع المدني فهو يهيئ المناخ الملائم للتفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات والجمعيات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولتوضيح هاته العلاقة الثلاثية أكثر لابد من دراسة كل طرف من هاته الأطراف المكونة للحكم الراشد ودراسة مدى تأثيرها المتبادل فيما بينها.

وقد بادرت العديد من الدول لاتخاذ خطوات إعادة هيكلة اقتصاداتها وأنظمتها للإدارة الحكومية من خلال سياسات الخصخصة والسياسات التجارية واستخدم سياسات الإصلاح الإداري⁸ والاقتصادي لزيادة الكفاءة والفعالية وبالتالي جودة الخدمات والعمل على تحقيق بيئة مناسبة لزيادة التنافسية.

4: أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية:

- ❖ أن الجهاز الإداري في هذه الدول هو جهاز مقلد أكثر منه أصيل، حيث أن معظم الدول حتى تلك التي لم تخضع للاستعمار تحاول أن تنقل صورة البيروقراطية الغربية، فالإدارة في هذه الدول تحاول تقليد نموذج أداري معين مع استعارة بعض المظاهر الأخرى من أنظمة أداريه أخرى.
- ❖ افتقار البيروقراطيات إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية.

⁷فؤاد شاكر مرجع سابق ص 44.

⁸خليل جبارة، مكافحة الفساد في لبنان من منظور برلماني بين النظرية و التطبيق، دراسات بحثية و ورشات عمل حول بناء المؤسسات البرلمانية و تعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، 15 و 16 جويلية 2008، بيروت، ص 125.

❖ وجود الاتجاهات غير الإنتاجية في الأجهزة الإدارية، حيث يوجه نشاط البيروقراطيات لخدمة أهداف أخرى غير الأهداف العامة، فهناك رغبة لدى البيروقراطيين لتفضيل المصالح الفردية أو مصالح الطبقة البيروقراطية نفسها على حساب المصلحة العامة.

❖ تتمتع البيروقراطية في هذه الدول بدرجة استقلال كبيرة.. فالبيروقراطية، فيها، تحتكر الخبرة الفنية وتنتفع بمزايا الهيبة التي تعنيها هذه الخبرة في مجتمع يهدف إلى التصنيع والنمو الاقتصادي.

وهذه الأنظمة، لم يكن لديها بنية إداري بمعنى البنية الإداري القادر على إدارة دفة الأمور وفق منهج وطني يتطلع إلى التنمية باعتبارها هدفا محوريا تحقيق من خلالها الرقي الاقتصادي والإداري والاجتماعي والثقافي، والعاملون في الأجهزة الإدارية ألفوا نمطا معيناً ونهجاً معيناً هو النهج والنمط السائد في حقبة الهيمنة الاستعمارية وليس لديهم الإدراك الكافي لمتطلبات المرحلة الجديدة، في حقبة ما بعد المستعمر.

واستمرت تأثيرات تلك الأوضاع مع غيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ألقت بظلالها على عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الجهاز الإداري في تلك الأنظمة.⁹

فتأثيرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وافتقار الإدارة للجهاز الكفوء في تحقيق وتطبيق مقررات السياسة العامة.. خلق أزمة داخل تلك البلدان هي أزمة التغلغل والانتشار المنوطة أساساً بالجهاز الإداري، الذي عادة ما يتميز في هذه النظم، بعدم استعداده وتقبله للتغيير الاجتماعي، بفعل عوامل ضغط المجتمع التقليدي عليه، لذلك أصبح قوة ضاغطة على المجتمع وليس أداة تنفيذية لتحقيق مطالب المجتمع السياسي.

5: مقارنة حوكمة الإدارة العامة والحد من الفساد:

في ظل التزايد المقلق في الاوساط الدولية من الكلفة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية للفساد، الأمر الذي دفع بالحكومات إلى تكثيف جهودها لتنفيذ إصلاحات فعالة ومستمرة، تزيد من التحلي بالشفافية والنزاهة وضبط الفساد ،عن طريق الاصلاح المؤسسي بهدف

⁹ المرجع نفسه ص 127

تحجيم ظاهرة الفساد و الحد من أثارها السلبية، في سبيل ذلك تعترف الادبيات المتخصصة بأن أهم مصادر الفساد و عواقبه لها طابع داخلي يتعلق بالدولة المتفشى فيها، ومن ثم فإنه لابد من إتمام الاصلاحات الجوهرية على الصعيد الوطني، وتؤكد ذات الادبيات أن مصادر الفساد و أنواعه المحددة تتفاوت بشكل واسع فيما بين الدول والمجتمعات، مما يوجب على كل دولة أن تحدد أهم مصادر الظاهرة، ما يستدعي الاهتمام أكثر من غيرها.¹⁰

و في السياق ذاته، هناك مجموعة من الحلول الاصلاحية التي ممكن أن تساهم بشكل إيجابي في الحد من الفساد والاختار الناجمة عنه والضرارة لكبان الدولة والمجتمع على حد سواء كما تعتبر هذه الحلول سبلا للارتقاء بالعامل الإداري للدولة، والتي يمكن حصرها في النقاط الاساسية التالية:

أ- إنشاء هيئات مستقلة للرقابة ومكافحة الفساد:

تبذل منظمة الشفافية الدولية ITO والإدارة الأمريكية USA والأمم المتحدة UN بالإضافة إلى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD ومجلس الاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC ومكتب المحاسب العام GAO وبعض الباحثين جهودا متباينة للتعرف على أسباب الفساد ووضع العلاج المناسب بالإضافة إلى الاتفاقيات الجماعية التي أبرمت خلال عقد التسعينات ، ومن أهم الجهود المبذولة حالياً على الساحة العالمية تعد منظمة الشفافية الدولية منظمة دولية غير حكومية تأسست عام 1993 ويقع مقرها في برلين، وتتمثل رسالتها في دعم أنظمة النزاهة على المسؤولين المحلي والدولي، وقد اتجهت الرؤى إلى إنشاء هيئات تتمتع بالاستقلالية حتى يتسنى لها ممارسة الرقابة بكل ما خولت من أطر وتشريعات لمحاربة ظاهرة الفساد التي عانت منه الانسانية ، فعلى الرغم من الاثباتات

¹⁰ محمود عبد الفضيل ، الفساد و تداعياته في الوطن العربي ، كجلة المستقبل العربي ، العدد 243 ، ماي 1999 ، ص 9 .

العديدة لقصور الآليات الرقابية المتمثلة في الرقابة البرلمانية و الادارية في الاغراض المرجوة منها ، يكون من شأن هذا الانشاء هو الإفاء بالغرض الذي يعد مطلباً أساسياً وهو الرقابة الدائمة على الفساد، من خلال تحقيق مبدأ سيادة القانون، بتفعيل دور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال الحكومة و المؤسسات التابعة لها و حتى الموظفين العاملين تحت وصايتها، و بما أن للرقابة القضائية دور و فعالية أكيدة لا تتأتى إلا في وجود قضاء مستقل، يكرس الثقة بين المواطن وهذه الهيئة الرقابية حتى يتسنى لكافة الناس دون تردد الابلاغ عن قضايا الفساد دون خشية رجال السلطة . وعلى هذا الاساس زادت الدعوة إلى تفعيل دور هذه الآلية وإنشاء هيئات رقابية مستقلة عن أي سلطة أخرى، تتمتع بالاستقلال المؤسسي الكامل، أي الاستقلال الاداري والمالي وفي سلطة اتخاذ القرار.

ب- الحل الديمقراطي لمشكلة الفساد:

تعتبر الديمقراطية نظام الحكومة يشارك فيها جميع أفراد الشعب وكل الفئات، يتم من خلاله التداول على السلطة، كما يمنع تكوين شبكات الفساد بصورة كبيرة و معقدة ، كما تقوم المعارضة المتجددة والقوية والفعالة بدور رقابي شفاف ومتواصل وعملي، وهي تحصى أخطاء الحكومة، مما يدفع بهذه الأخيرة من منطلق صيانة الذات على تحسين أدائها حتى تظل حائزة على رضا المواطنين، ويعتبر هذا الشكل من أشكال الرقابة على الحكومة مساعداً على الحد من الفساد، هناك جانب آخر لدى تكريس الحل الديمقراطي، وهو تعزيز دور المجتمع المدني والصحافة والاعلام وكل المنظمات الناشطة في المجتمع على اختلاف مجالاتها من المشاركة في وضع القرارات التي تجعلهم أكثر حرية في إبداء آراءهم و كشف المستور وهذا ما يساعد على محاربة الفساد.¹¹

ج- إصلاح الوظيفة العمومية:

يتأتى الإصلاح المعول عليه في هذا الصدد من خلال العمل بمبدأ مساواة الجميع في تقلد الوظائف و الحصول على الفرص التي من شأنها أن تعطي لكل الفئات فرصة المشاركة

¹¹ المرجع نفسه ص 11

والحصول على شغل عن طريق الكفاءة، ويتحقق هذا من خلال مراجعة القوانين الخاصة بالتوظيف وتسهيل الاجراءات للكشف على كل التلعبات التي تحدث، فضلا عن الامتيازات وبرامج التأهيل زيادة الرواتب لتمكن الموظفين من تحقيق مستوى معيشي يضمن العيش اللائق و الكريم وهذا يعكس جهوده و مثابرته في العمل و من ثم يوضع حد للفساد داخل الادارة، فلقد أثبتت التجارب العملية أنه كلما كانت تكاليف المعيشة مرتفعة عن الرواتب التي يتقاضها الموظفون يقود إلى التفكير عن وسائل أخرى لإشباع الحاجيات قد تؤدي إلى انتشار الفساد بكل أنواعه، مما يستلزم وضع هذه المتطلبات في صميم السياسات العامة والبرامج التنموية مع إقرار رواتب تتلاءم والقدرة الشرائية للموظف حتى يتسنى له توفير متطلبات معيشية ذات مستوى لائق و يساعد على زيادة الحصانة من الفساد.

ث- إصلاح الجهاز الإداري والحد من البيروقراطية:

يتم الإصلاح الاداري عن طريق تزويد المؤسسات الحكومية بإرادات مالية نظيفة و متطورة وذات كفاءة عالية من المؤهلين والقادرين على وضع السياسات والانظمة اللامركزية المتطورة التي تحقق التوازن في الاختصاصات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والادارات المحلية، فضلا إلى تطوير التشريعات المنظمة للإدارة والمستغلة من طرف الموظفين للكسب الشخصي و تشجيع أعمال الفساد كالمطالبة بالرشاوى مقابل تسهيل الاجراءات، لذا يجب بذل المزيد من الجهود للحد من الاجراءات البيروقراطية خصوصا في منح تراخيص العمل والوثائق، وجباية الضرائب و غيرها من المعاملات الادارية التي تزيد من تفشي الفساد، وجعل الاجراءات سهلة و معلنة و واضحة و سهلة ، مع الحد من صلاحيات الموظفين العموميين التي تسمح بالمنح و المنع لصالح أهمية استيفاء شروط منح تلك التراخيص و الوثائق على أن تكون شروط ميسرة، فضلا عن تكريس وسائل الانضباط في المؤسسات العمومية و القضاء على كل أشكال التلعبات من طواير و مواعيد غير مرخصة ، مع

الاهتمام بالشكاوى و الطعون المقدمة من قبل أصحابها لا سيما تلك التي تبلغ عن ممارسات الفساد، فكل هذه الاجراءات من شأنها أن تحد من الظاهرة و أوجهها.¹²

د- فرض الرقابة وإصلاح المؤسسات العامة والخاصة:

في هذا الشأن ينبغي على السلطات العمومية وضع ضوابط صارمة وفرضها على تسيير المال العام

وعمليات الخصخصة التي تشكل واحداً من المداخل الرئيسية للفساد، والعمل على تعزيز الدور الرقابي للبنوك المركزية ومنحها استقلالية عالية وسلطات لمساءلة مسؤولي ومسيري البنوك، والعمل على تحقيق شفافية مالية سواء في القطاعات العامة والخاصة.

فضلا عن إصلاح مؤسسات أخرى ذات أهمية التي تعرف معاملات مكثفة بالأوراق المالية على غرار البورصات التي تتطلب تطوير ضوابط مانعة للفساد وتكريس معيار الشفافية والردع لكل الموظفين الذين يريدون التلاعب للحصول على الثراء غير المشروع على حساب مؤسسات أو مستثمرين، ناهيك عن إصلاح النظام الضريبي والنظام الجمركي عن طريق اختيار الاشخاص المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة لإدارة المراكز القيادية وتسييرها على أحسن وجه وذلك حتى يتسنى لهم الحد من الفساد.

و لتفعيل كل هذه الاجراءات و الاستراتيجيات التي من شأنها أن تحد من الفساد فلا بد إلى جانبها من توفر الإرادة السياسي لمحاربة هذه الظاهرة المخررة بكيان الدولة و اقتصادها و المجتمع و الافراد و خاصة الفقراء باعتبارهم الفئة الأكثر تضررا من هذه الافة التي أصبحت لديها قواعد تنظم معاملاتها الفاسدة ، مما ينبغي أن تكون كل الاجهزة المخولة و

¹² منظمة الشفافية الدولية ، الشفافية و مكافحة الفساد: حوار المجتمع المدني بين مجموعة الثماني و الشرق الاوسط الكبير و شمال إفريقيا ، البحرين : 2005، ص 11 .

الهيئات و الافراد أن تتضافر جهودهم من أجل وضع حد لهذه الظاهرة عن طريق المتابعة والمحاسبة والمساءلة.¹³

ثانيا: استراتيجية تطبيق الحوكمة في الإدارة العامة في الجزائر لمكافحة الفساد

1: تحديات الإدارة العامة في الجزائر:

حين نتحدث عن الإدارة العامة في الجزائر نجد انها تعاني من عدة صعوبات ساهمت في تفشي الفساد الإداري مما صعب مكافحته وذلك بسبب غياب الكفاءة والتكوين الجيد وعدم مواكبة التطورات الجديدة ونقص التجهيز وإهدار الأموال وعدم التحكم في النفقات ونقص التحفيز هذا ما أثر في نوعية الخدمات المقدمة في جميع القطاعات وبروز فضائح بالجملة شهدتها مختلف القطاعات كقطاع الصحة والسكن والتعليم. وهذا سببه أيضا غياب المراقبة الصارمة وزيادة معدلات التزوير والرشوة.

وما زاد من تأكيد ذلك السلطة الذي جاء فيه : " ... أن محاربة ما تفشى من ممارسات من مثل الفساد و الرشوة و المحاباة و التدخلات أضعى حتمية " ، كون هذه الممارسات تشكل السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة وسوء تنظيمها و التي تقوض أركان العمل التنموي السياسي الشامل و تأتي على ثقة المواطن.¹⁴

إن الخطاب الرسمي لم ينفك بالاعتراف بالفساد، والوعود بالقضاء عليه، ولكن من دون جدوى، فاقترنت حملات المكافحة على التضحية أحيانا ببعض الكوادر الإدارية الولائية والوزارية كوسيلة لامتناع الغضب، مما يشكل اعترافا حكوميا ضمنيا بانتشار الفساد وتغلغله في رموز الحكم نفسه. إذ جاء في نص خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة: «... إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة

¹³ المرجع نفسه ص 14

¹⁴. خطاب رئيس الجمهورية أمام الولاية بقصر الأمم، بنادي الصنوبر، موجه للأمة بتاريخ 25 / 06 / 2006.

يومية الخبر، عدد 4739، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2006، ص 3.

بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات.... وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمائر الحية، والاستقامة، وحالت بينهم، وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة، وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه...».

كما إن انفجار قضايا الفساد الكبرى في الجزائر كقضية سوناطراك الأولى والثانية في 2010 و2013، زاد من حدة ارتفاع مؤشر الفساد في الجهاز الإداري للدولة الجزائرية، حيث بلغ التورط في قضية الرشوة في فضيحة سوناطراك الثانية بمبلغ 265 مليون دولار للفوز بعقود قامت سوناطراك بتخصيصها، إضافة إلى فضيحة الطريق السيار شرق غرب وضخامة الفاتورة المالية لهذا الإنجاز وفضيحة بنك الخليفة التي اعتبرها الكثير من الدارسين بأنها فضيحة القرن. وفي ظل البحبوحة المالية التي مرت بها الجزائر، عجت أروقة المحاكم بعشرات الفضائح المالية في المؤسسات العمومية، خصوصا في قطاع البنوك، والصفقات العمومية وغيرها. ويتساءل الكثير من الدارسين و الناشطين عن طريقة إنفاق 1000 مليار دولار من عائدات النفط خلال السنوات العشر الماضية، منتقدين سوء التسيير والفساد الذي استشرى في المؤسسات العمومية¹⁵.

إن تنامي ظاهرة الفساد في الجزائر بشقيه (الفساد الكبير والصغير)، يقلص من تعزيز الشفافية التي تبقى غائبة تقريبا، مما ينعكس سلباً على إرساء معالم الحكم الرشيد في الجزائر، وذلك ما عبرت عنه الكثير من المنظمات الدولية جاءت الجزائر في المركز 105 في مؤشر مدركات الفساد لعام 2018، وفق منظمة الشفافية الدولية غير الحكومي، حيث قامت منظمة "الشفافية الدولية" بتصنيف 180 دولة سنوياً، بحسب "مؤشر مدركات الفساد" في قطاعها العام، وفق مقياس يتراوح بين الصفر لأكثر الدول فسادا والمئة للدول الأكثر شفافية، وحصلت الجزائر على 35 درجة من 100 في ترتيب 2018، بارتفاع نقطتين عن مؤشرها لعام 2017 مما سمح لها بتقدم سبعة مراكز في التصنيف العالمي مقارنة بالعام السابق، حيث كانت قد احتلت المركز 112 في عام 2017. إلا أن المركز 105 للجزائر في عام 2018 ما زال دون تصنيفها في عام 2016، عندما احتلت المرتبة 86 بمجموع 34 من

¹⁵ المرجع نفسه ص 4

أصل 100. وتتقاسم الجزائر المركز 105 مع كل من أرمينيا والبرازيل وكوت ديفوار ومصر والسلفادور وبيرو وتيمور الشرقية وزامبيا، وهي أفضل من دول مثل إثيوبيا (114)، باكستان (117)، مالي (120)، إيران (138)، لكن الجزائر متخلفة كثيرا عن جيرانها المغربية، حيث تم جاءت تونس والمغرب معاً في المرتبة 73، وهي أكثر سوء أيضاً من دول مثل غامبيا (93).¹⁶

ويمكن تلخيص هذا الواقع كما يلي:

1. غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتضارباً بين المسؤوليات أدّى إلى تكبير الجهاز الإداري.
2. تضخم حجم العمالة في الوحدات الإدارية وانخفاض مستوى أدائها، ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية، ويضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى كونه يعد هدراً للموارد الدولة.
3. عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة، وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.
4. الاعتماد على الحلول المعدة مسبقاً، ودون اعتبار الاختلاف في الظروف والبيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية. مما أدى إلى غياب الابتكار Innovation والافتقار إلى إدارة قادرة على الخلق والإبداع Creativity وضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.
5. بطيء حركة القوانين والتشريعات، وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعالمية والإدارية.
6. عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير، الأمر الذي أدى إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري العام وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية.
7. غياب الرقابة الفعالة في الإدارة العامة الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري، والرشوة، والمحسوبية، والوصولية، والتحايل على القوانين، والغيابات غير الشرعية، واحتقار العمل كقيمة حضارية.

¹⁶ <http://www.transparency.org/research/cpi> موقع منظمة الشفافية الدولية

8 التناقض الكبير بين ما هو مقنن مقارنة بالواقع الممارساتي واتساع الفجوة بين التوقعات و الحقائق عن طريق إصدار القوانين التي لا يتم تطبيقها.¹⁷

2: استراتيجية تطبيق آليات الحوكمة في الإدارة العامة الجزائرية والحد من ظاهرة الفساد

إن المتتبع لجهود الجزائر في مكافحة الفساد يجد أنها استطاعت مؤخرا إنشاء العديد من الأجهزة والآليات الخاصة بمكافحة الفساد منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد والديوان الوطني لقمع الفساد ومجلس المحاسبة، ناهيك عن مجموعة من القوانين والاتفاقيات منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 والتي وقعت عليها الجزائر في 2004 وقانون 2006 لمكافحة الفساد، و عقد الملتقيات و المؤتمرات الخاصة بموضوع الحوكمة و الحكم الرشيد، رغم ذلك تبقى كل هذه الجهود المبذولة والتي تحسب لصالح الجزائر ونيتها كباقي الدول سواء المتقدمة أو النامية لمكافحة الفساد غير كافية مقابل الترتيب السيئ الذي تبوأته في مؤشر مدركات الفساد المقدم من قبل منظمة الشفافية فمن بين الجهود المبذولة من أجل إرساء إطار مؤسساتي لحوكمة هذا الجهاز من خلال تشكيل الهيئات القانونية للحد من ظاهرة الفساد و العمل على حوكمة الجهاز الإداري، إضافة الى عقد ملتقيات ومؤتمرات وطنية و دولية تصب في إرساء معالم الحوكمة في الإدارة العامة الجزائرية و يمكن ذكر بعض هذه الآليات و التي تتمثل في ما يلي:

أ الهيئات الوطنية

❖ مجلس المحاسبة:

¹⁷ سعيد مقدم، "واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 1993، ص 6 - 7.

لقد أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 وتتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، وقد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980، وخضع في تسييره للتغيرات المتتالية:

- القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980

- القانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990

- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، و المعدل سنة 2010.¹⁸

و بصدر الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 الذي جاء استجابة لمتغيرات العالمية و الدخول في اقتصاد السوق، استوفى مجلس المحاسبة المعايير الدولية في مجال مراقبة مالية الدولة، حيث تم توسيع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسير هذه الأموال أو مستفيديها، وبهذا النص الأخير ستمثل مهمته في التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة الخاضعة لرقابته وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وقد نصت المادة 02 و المادة 03 من هذا الأمر على أنه:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، و بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية و الأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصها، و يقيم تسييرها و يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها و تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

ويساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية".

¹⁸ علي العيادي، القطاع الخاص يدفع حوكمة الشركات في الجزائر، حوكمة الشركات قضايا و اتجاهات، نشرية دورية للشرق الأوسط و شمال إفريقيا يصدرها مركز المشروعات الدولية الخاصة، العدد 21، 2011

كما أنه يتمتع باختصاص قضائي وإداري بمناسبة ممارسة مهامه، ويتمتع أيضا بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله. وقد تضمنت الخطة الاستراتيجية لمجلس المحاسبة في الجزائر مبدأ ترقية نظام حوكمة من خلال:

_ تعزيز الكفاءة القيادية المؤسسية لمجلس المحاسبة بين أنظمة الإدارة الإستراتيجية والعمل بمبادئ الشفافية والمساءلة.

_ تدعيم نظام المعلومات وتطوير أنظمة التحكم في الجودة و الالتزام بمبادئ السلوك المهنية ، كلها عوامل ستمكن مجلس المحاسبة الجزائري من تحسين كفاءة العمليات الرقابية و رفع مستوى أداء الجهاز الإداري.¹⁹

وهذا الهدف أيضا يضم مجموعة من الأهداف الفرعية موزعة كما يلي:

❖ _ اعتماد التخطيط الاستراتيجي

❖ _ إعداد وتبني ميثاق أخلاقيات المهنة

❖ _ اعتماد مبدأ الشفافية في إدارة مجلس المحاسبة والذي سيشمل المستويات التالية :

* ترقية مبدأ الشفافية والمساءلة في ممارسة العمليات الرقابية وفي التسيير بين أعضاء مجلس المحاسبة.

* نشر التقارير الرقابية ضمن الأطر القانونية.

* صياغة أنظمة تحكم تمكن من تحديد المسؤوليات عن الأعمال والنشاطات.

* بناء علاقات عمل بناءة مع الجهات الخاضعة للرقابة وإضفاء مزيد من الشفافية في ما يتعلق بالبرامج والإجراءات الرقابية.

* رقابة مجلس المحاسبة من قبل جهات خارجية.

- إنشاء وحدة للتدقيق الداخلي: تركز مهامها على الوظائف والعمليات الإستراتيجية الخاصة بالجهاز وخاصة تلك التي لها علاقة بإدارة المخاطر وإجراءات التحكم في العمليات وعناصر الحوكمة.

¹⁹نوازي أمجوج، مجلس المحاسبة- نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية - كلية الحقوق ، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، ص.45

❖ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومقاومته:

تأسست هذه الهيئة سنة 2006، التي تتمحور مهامها حول اقتراح سياسات و توجيهات وتدابير للوقاية من الفساد، و إعداد برامج للتوعية من مخاطر الفساد، بالإضافة إلى جمع المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منه والتقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية ذات الصلة، حيث انضمت هذه الهيئة مؤخرا إلى الشبكة العربية لتعزيز النزاهة و مكافحة الفساد التي تأسست سنة 2008، لتضاف بذلك 42 وزارة و هيئة أخرى في المنطقة العربية، التي تشكل آلية إقليمية تشاركية فريدة من نوعها لتنمية القدرات وتبادل المعلومات و مناقشة السياسات التي تدخل في اختصاصها. إضافة إلى سعيها الدائم إلى الحد من ظاهرة تفشي ظاهرة الفساد في مفاصل الإدارة العامة الجزائرية²⁰ و تكريس مبدأ ترقية الحوكمة .

ب/ الملتقيات والمؤتمرات:

1- انعقاد أول مؤتمر حول الحكم الراشد للمؤسسات في جانفي 2007، حيث شكل هذا الملتقى فرصة مواتية لتلاقي جميع الأطراف الفاعلة في عالم المؤسسة، وخلال فعاليات هذا الملتقى تبلورت فكرة إعداد ميثاق جزائري للحكم الراشد للمؤسسة كأول توصية وخطوة علمية تتخذ.

2- إنشاء مجموعة عمل لحوكمة المؤسسات: قامت جمعيات واتحادات الأعمال الجزائرية بمبادرة لاكتشاف الطرق التي تهيئ تشجيع الحوكمة الجديدة في مجتمع الأعمال بغاية جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ولقيادة هذه العملية قام أصحاب المصالح في القطاعين العام والخاص سنة 2007 بإنشاء مجموعة عمل لحوكمة المؤسسات تعمل جنباً إلى جنب مع المنتدى العالمي لحوكمة المؤسسات GCGF

ومؤسسة التمويل الدولية IFC لوضع دليل حوكمة المؤسسات الجزائرية.

3- إصدار دليل حوكمة الشركات الجزائري: تم إصدار هذا الدليل سنة 2009 من قبل كل من جمعية CARE والجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات في الجزائر.

²⁰- ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر، ص 19

ويتضمن الميثاق: جزئين وملاحق كما يلي:

_ يوضح الجزء الأول الدوافع التي أدت إلى أن يصبح الحكم الراشد للمؤسسات ضروريا في الجزائر، كما أنه يربط الصلات مع إشكاليات المؤسسة الجزائرية، لاسيما المؤسسة الصغيرة والمتوسطة الخاصة.

_ ويتطرق الجزء الثاني إلى المقاييس الأساسية التي ينبني عليها الحكم الراشد للمؤسسات، فمن جهة يعرض العلاقات بين الهيئات التنظيمية للمؤسسة (الجمعية العامة، مجلس الإدارة والمديرية التنفيذية)، ومن جهة أخرى علاقات المؤسسة مع الأطراف الشريكة الأخرى كالبنوك والمؤسسات المالية، الممولون... الخ، بالإضافة إلى نوعية نشر المعلومات وأساليب نقل الملكية.²¹

_ ويختتم هذا الميثاق بملاحق تجمع في الأساس أدوات ونصائح عملية يمكن للمؤسسات اللجوء إليها بغرض الاستجابة لانشغال واضح ودقيق كقائمة مرجعية لممارسة التقييم الذاتي لإدارة المؤسسات: رؤية متعددة الأوجه - بانورامية - للمؤسسات الجزائرية الخاضعة للقانون التجاري، تضارب المصالح في المؤسسة، الخ.

4 إطلاق مركز حوكمة الجزائر: بناء على قوة الدفع التي خلقها دليل حوكمة الشركات، قامت مجموعة عمل حوكمة الشركات الجزائرية بإطلاق مركز حوكمة الجزائر في أكتوبر 2010 بالجزائر العاصمة، حيث تأسس مركز حوكمة الجزائر ليكون بمثابة منبر لمساعدة الشركات الجزائرية على الالتزام بمواد الدليل، و اعتماد أفضل ممارسات حوكمة الشركات الدولية، ورفع الوعي الجماهيري بحوكمة الشركات، و يعتبر إطلاق المركز فرصة جديدة لمجتمع الأعمال لإظهار التزامه بتحسين البيئة الاقتصادية في البلاد، و تحسين قيم الحوكمة الديمقراطية، بما فيها الشفافية و المساءلة و المسؤولية.

5 برنامج الاتحاد الأوروبي لتعزيز الحوكمة في الجزائر: تبني الاتحاد الأوروبي برنامجا بمبلغ 10 ملايين يورو لدعم الحوكمة في الجزائر في إطار برنامج دعم الشراكة و الإصلاح و النمو الشامل (الربيع)، و يرمي البرنامج الجديد إلى تعزيز مؤسسات الحكم في المجالين الاقتصادي و السياسي، و يهدف هذا البرنامج إلى تعزيز سيادة القانون بما في ذلك

²¹المرجع نفسه ص 21

الوصول إلى العدالة، و تعزيز مكافحة الفساد، و تشجيع مشاركة جميع المواطنين في التنمية، و تحسين متابعة إدارة المالية العامة.

تقييم نظام الحوكمة في الجزائر:

لقد تم عقد العديد من المؤتمرات والملتقيات حول حوكمة المؤسسات، حيث تم عقد 213 مؤتمر وملتقى سنة 2011، فأين الجزائر من هذه المستجدات، وما هو واقع الحوكمة في الجزائر، فمن أجل الحكم على الحوكمة يجب الأخذ بعين الاعتبار العناصر الأربعة التالية:

- (1) القيم (Les valeurs): القيم المشتركة بين الأفراد
- (2) الهياكل (les structures): المتمثلة في هياكل الدولة، الوزارات، مؤسسات الدولة، التي تتمثل مهامها في خدمة الشعب.
- (3) إطارات التسيير (Cadre de gestion): طريقة التسيير، كيفية تسيير التجهيزات، تسيير الموارد الأولية، تسيير المعلومات، تسيير الموارد البشرية.
- (4) الوسائل أو الطرق (Les Outils): المتمثلة في سياسات الدولة، برامج الدولة، مشاريع الدولة.

فمن أجل الحصول على حوكمة جيدة يجب أن يكون هناك تناسق بين العناصر الأربعة السابقة، فلأسف في الجزائر لا يوجد تناسق بينها، إذ أنه لا يوجد تطبيق فعلي للحوكمة بل هناك بعض المحاولات التسييرية من يوم ليوم، و لكن لا توجد رؤية للمستقبل حيث لا توجد هياكل قادرة على حمل المتغيرات الجديدة، و الإطار التسييري لا زال ذات طابع إداري حيث ما زال في الإطار البيروقراطي، الذي من المفترض أن يكون معتمد على لتحقيق النتائج الذي يعتمد على تقييم المدخلات و المخرجات، من خلال إجراء تقييم دوري و إجراء تحسينات، حيث ما زال الجهاز الإداري في الجزائر بعيدا عن ذلك.

فمن أجل الحصول على نظام حوكمة جيد يجب أن يكون هناك تنسيق بين القيم والهياكل وإطار التسيير والوسائل، فعند تحقيق التناسق يمكننا القول أن هناك حوكمة جيدة تحقق الشفافية و المسؤولية، و أيضا تكون هناك وسائل تمكن الشعب الجزائري من الحصول على خدمات جيدة كالعدالة و التعليم، النقل، الطاقة، الصحة، وما ينبغي الإشارة إليه أن خطوة تأسيس مركز "حوكمة الجزائر" خطوة إيجابية، وفرت فرصة فريدة

للحكومة والقطاع الخاص ليعملا معا على تحسين المناخ الاقتصادي ودفع النمو الاقتصادي في البلاد. وعلى الحكومة أن تتواصل مع مجتمع الأعمال حتى تؤسس حوارًا مستمرًا بين القطاعين العام والخاص من أجل تطوير أجندة اقتصادية طويلة الأجل، قائمة على قيم ديمقراطية راسخة، تأخذ بعين الاعتبار مصالح كل الأطراف المشاركة.²²

وما ينبغي الإشارة إليه أنه وبالرغم من كل هذه الهيئات والآليات القانونية و سن العديد من القوانين و التشريعات التي تضبط عملية الفساد من أجل السير قدما نحو حوكمة الإدارة العامة و الرفع من كفاءتها ، إلا أن الجزائر لازالت تحتل رتب متدنية في قائمة الدول الأكثر فسادا في العالم، حسب تقارير المنظمات الدولية الدارسة بهذا الشأن ، حيث أن التقارير السنوية الأخيرة لمنظمة الشفافية الدولية أثبتت أن الجزائر كانت و لازالت تتبوأ مراكز متدنية جدا في سلم الفساد العالمي آخرها تقرير 2018 و الذي نصب الجزائر في المركز 105 عالميا و هذا ما يدل على أن تفعيل آليات الحوكمة ما زال ضعيفا رغم الجهود المبذولة.

ثالثا: آفاق حوكمة الإدارة العامة في الجزائر.

يقدم العديد من الدارسين ومن زاوية تفاؤلية متقدمة، خارطة طريق حول إمكانية إنجاح وتفعيل فرص لحوكمة الإدارة العامة في الجزائر في ظل التحديات التي أصبحت تواجهها في الجزائر بناء على إمكانات ومؤشرات يمكن إجمالها كالآتي:

1. العمل على التبلور التدريجي والسعي لتعميق الثقافة المدنية واعتماد التعددية السياسية والفكرية، والسعي لتكريس مبدأ المساواة لتجسيد دولة الحق والقانون .
2. الدعوة إلى تطبيق الديمقراطية التشاركية اللامركزية من خلال الانتقال من الأساليب المركزية في الحكم إلى الأساليب اللامركزية داخل الدولة، ومن النمط الهرمي إلى النمط

²²تقرير حول: مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم /مكتب السياسات الإنمائية، 13 نوفمبر 1998، نيويورك، 1998، ص 12.

التشاركي التفاعلي، وتذكية ثقافة حقوق الإنسان ومفاهيم المواطنة والمطالبة بالمزيد من الشفافية والمساءلة.

3. الأخذ بمبادئ الحكم الصالح وتكريس الشفافية والرشادة السياسية وضبط مَوَاطن الخلل ومعالجتها والقضاء عليها.

4. العمل على وضع خطوة استشرافية واضحة المعالم يتم فيها رسم خطة لمستقبل الإدارة العامة في الجزائر، وتطبيقها بالشكل اللازم بناء على الدراسات الأكاديمية ومراكز البحث.

5. العمل على تعزيز الإعلام الهادف والمسؤول، والذي يعد ركيزة أساسية وآلية يتم من خلالها، تكييف المجتمع مع أزماته ومشاكله، ومنحه الإطار القانوني السليم الذي يحدد صلاحيته ويرسم آفاق عمل إعلامي راشد، فوسائل الإعلام تلعب دورا رائدا خاصة في مجال الكشف عن قضايا الفساد وفتح منابر للرأي والرأي الآخر، بعيدا عن العمل بهدف تحقيق مآرب شخصية، إضافة إلى تعزيز دور الإعلام في مجال الحملات التحسيسية للعديد من القضايا المحلية "الإعلام الجوّاري الهادف"، والقضايا الوطنية.

6. وضع استراتيجية قائمة على زيادة نسبة النزاهة والشفافية ومحاربة الفساد من خلال حظر التعامل مع الشركات التي تثبت تورطها في قضايا الرشوة وإعطاء كل الصلاحيات للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتوفير الإمكانات لها لمحاربة الرشوة والفساد، والاختلاس وتبييض الأموال، ومنح استقلالية أكبر للصحافة ووسائل الإعلام للتحري وضبط وقمع أعمال الغش والفساد، وعلاج مشكلة الفساد من الجذور حتى وإن تطلب الأمر، استئصاله بواسطة عملية جراحية بعيدا عن إعطائه مسكنات لمحاربة أعراضه فقط، سرعان ما تعيده للظهور مجددا.²³

خاتمة

اخيرا فإن من الوهم الظن ان عملية حوكمة الجهاز الإداري ومعالجة ظاهرة الفساد يمكن إتمامها في سنة او سنتين او حتى عشر سنوات لان مكافحة الفساد هو معركة طويلة المدى ينبغي اعتماد استراتيجية لها قد لا تقبل ان تقل مدتها عن مائة عام ، فإنكلترا احتاجت

²³ بلخير شمس الدين، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء الإداري" الجزائر نموذجا مذكرة ماستر جامعة

شلف كلية العلوم السياسية لسنة 2015 ص 105

(99) سنة للتخفيف من الفساد فيها ، لذا فان اعتماد الحلول قصيرة المدى وقصيرة الاثر لن يجدي نفعا ولن يكافح فسادا بل سيكون فساد اخر يضاف الى الفساد القائم ونفقات واموال تنفق تحت ستار المعركة ضد الفساد في حين انها ليست الا فسادا جديدا وأصبح لزاما على مراجعة استراتيجية مكافحة الفساد في الجزائر التي يجب أن لا تقتصر على قوانين ردعية فقط بل يتطلب ضرورة تشجيع وترقية دور كل الفاعلين من وسائل إعلام ومنظمات المجتمع المدني إلى تحسين المنظومة القانونية وتفعيل دور الرقابة وتعزيز الشفافية والمسائلة وزيادة التوعية بأضرار الفساد و مكافحة المظاهر المرضية المستشرية في مختلف مفاصل الجهاز الإداري، وأن تعزز الجهود لتنفيذ خطط وإصلاحات فعالة ومستمرة تزيد من التحلي بالنزاهة و ضبط الفساد، ومن خلال هذه الدراسة يمكن إثبات الفرضية التي تم الانطلاق منها ، كون أن الإدارة العامة في الجزائر مريضة، تفتش فيها مختلف صور الفساد، إلا أن ذلك لا يمنع من القول ان سعي الدولة مستمر للحد من ظاهرة الفساد والعمل على تكريس مبدأ الحوكمة.

قائمة المصادر والمراجع:

- ¹البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. النشرة الاقتصادية، العدد الثاني، المجلد السادس والخمسون، 2003.
- ²فؤاد شاكر، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العربية حسب المعايير العالمية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر المصرفي العربي لعام 2115 " الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية"، منشورة في: Egyptian Banking Institute, Corporate Governance in the Banking Sector Workshop
- ³حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح. مجلة المستقبل العربي، العدد: 308 سنة 2004 مركز دراسات الوحدة العربية لبنان.
- ⁴نوزاد هيتي، الحكم الصالح في الوطن العربي. قراءة تحليلية، مجلة العلوم انسانية، السنة الرابعة، العدد: 29/ 2006.

⁵ خليل جبارة، مكافحة الفساد في لبنان من منظور برلماني بين النظرية و التطبيق، دراسات بحثية و ورشات عمل حول بناء المؤسسات البرلمانية و تعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية، بيروت 15 و 16 جويلية 2008.

⁶ محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، كجلة المستقبل العربي، العدد 243، ماي 1999.

⁷ منظمة الشفافية الدولية، الشفافية ومكافحة الفساد: حوار المجتمع المدني بين مجموعة الثماني والشرق الاوسط الكبير و شمال إفريقيا، البحرين: 2005.

⁸ خطاب رئيس الجمهورية أمام الولاية بقصر الأمم، بنادي الصنوبر، موجه للأمة بتاريخ 25 / 06 / 2006.

⁹ يومية الخبر، عدد 4739، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2006.

¹⁰ <http://www.transparency.org/research/cpi> موقع منظمة الشفافية الدولية .

¹¹ سعيد مقدم، " واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر "، مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 1993.

¹² علي العيادي، القطاع الخاص يدفع حوكمة الشركات في الجزائر، حوكمة الشركات قضايا واتجاهات، نشرية دورية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا يصدرها مركز المشروعات الدولية الخاصة، العدد 21، 2011.

¹³ نواري أمجوج، مجلس المحاسبة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية - كلية الحقوق، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة.

¹⁴ ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر.

¹⁵ تقرير حول، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري و إدارة الحكم/ مكتب السياسات الإنمائية، 13 نوفمبر 1998، نيويورك، 1998، ص 12.

¹⁶ بلخير شمس الدين، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء الإداري" الجزائر نموذجا
مذكرة ماستر جامعة شلف كلية العلوم السياسية لسنة 2015 ص 105.