حوكمة الادارة لتفعيل سياسات الاصلاح الاداري

عبلة مزوزي:جامعة المسيلة

الملخص

كثيرا ما كانت القضايا والمعضلات التي تعاني منها الدول النامية والمتخلفة لا نجدها منتشرة بنفس القدر في الدول المتقدمة، لكن اشكالية الاصلاح الاداري أصبحت تشكل المحور الذي تلتقي وتتكاثف عنده الجهود الدولية من أجل ايجاد حل لهذه المعضلة، التي أصبحت تشكل تحديا عالميا يتطلب البحث عن نماذج جيدة وفعالة متماشية مع التطورات التي يعرفها المجتمع الدولي ومع تأمين البيئة المناسبة لوضع النموذج الاداري الجديد،

وتعتبر الحوكمة واحدة من أهم الآليات الحديثة التي سعت العديد من المنظمات والدول لتجسيدها من اجل اصلاح هذه المنظومة، وتتقاطع هذه الآلية مع النموذج الاسلامي في الاصلاح الاداري في عدة نقاط كالرقابة والشفافية . لذا سنعالج الاشكالية التالية: الى اي مدى يمكن اعتبار الحوكمة نموذج فعال للإصلاح الاداري؟

Abstract :

Often the issues and dilemmas faced by developing countries and underdeveloped not found scattered equally in developed countries, but problematic administrative reform has become an axis that meets him international efforts to find a solution to this dilemma, which has become a global challenge that requires research on models of good and effective in line with the developments that are known to the international community and secure environment for the development of the new administrativemodel.

Governance is one of the most modern models sought by many organizations and countries for incorporation

in order to reform this system, this model intersects with the Islamic form of administrative reform in several points of control and transparency.

وسنحاول الإجابة على هذا التساؤل ضمن هته الورقة البحثية وفقا للعناصر التالية:

- مقاربة ايتومولوجية للحوكمة.
- مبادئ الحوكمة.
- أهداف الحوكمة.
- التداخل الموجود بين الية الحوكمة والنموذج الاسلامي في الادارة.
- تطبيق آلية الحوكمة في الادارات الجزائرية لتفعيل عملية الاصلاح الاداري.

تزايد الاهتمام بمفهوم الحوكمة (Governance) في العقود الأخيرة نظرا لأهميته العلمية والعملية، واستطاعت العديد من الدول المتقدمة تحقيق حد معين من الاصلاحات الادارية عبر هذه الآلية لما لها من خصائص ومبادئ فعالة داعمة لعملية الاصلاح التي تقوم بها خاصة المؤسسات والشركات الاقتصادية التي تضررت نتيجة الازمات المالية التي عرفها العالم.

ولم يعد يقتصر هذا المفهوم على الجانب الاقتصادي فقط، وانما تعداه إلى الميادين الاخرى، ليعرف بذلك انتشارا واسعا، واستعمالات مختلفة في بيئات متنوعة هدفها واحد هو تحقيق منظومة ادارية جيدة وفعالة قادرة على آداء عملها بأقل الخسائر السلبية الناتجة عن الممارسات الغير الأخلاقية التي تعرفها أي ادارة.

1- مقاربة ايتومولوجية للحوكمة:

تبلور الاهتمام بمفهوم الحوكمة في ديسمبر 1992 من خلال التقرير الصادر من لجنة الأبعاد المالية لحوكمة المؤسسات(Cadbury) من قبل مجلسي التقارير المالية وسوق لندن للاوراق المالية. بعدها أخذ هذا المفهوم بعدا واسعا بعد الازمات المالية والاخفاقات التي عرفتها بعض الشركات الكبرى في دول جنوب شرق آسيا، روسيا وامريكا اللاتينية مع بداية عام 1999.

تعتبر لفظة الحوكمة من المفاهيم التي عرفت عدة استعمالات، لذلك تعددت المسميات المرادفة لها في اللغة العربية كالحكم الراشد والحاكمية والحكامة، وغيرها من المصطلحات التي كثيرا ما يدرجها الكتاب ضمن نسق واحد، ومع التنوع في الاطر المعرفية لتعريف هذا المصطلح لا يوجد هناك تعريف متفق عليه حول الحوكمة، لذلك سنحاول تبسيطه وفهمه بالاحتكام الى هذه الاختلافات الموجودة لنستطيع في الاخير الخروج بمفهوم يساعدنا في تحليل هذه الظاهرة.

يعتبر مصطلح الحوكمة هو الترجمة الرائجة لمصطلح (Corporate Couvernance)، وقد تعددت التعاريف التي تناولته وفي سياقات عديدة.

اقترن مصطلح الحوكمة(Gouvernance) بلفظة الحكومة في اللغة العربية، مما يعني الانضباط والسيطرة والحكم بكل ما تحمل هذه الكلمة من معاني، ولهذا أصبحت للحوكمة العديد من الجوانب التي يمكن القياس عليها كالحكمة والحكم والاحتكام والتحاكم، وكلها مصطلحات تدل على قوة الادارة والسيطرة وفرض الانضباط والعدالة.

يعرف تقرير (Cadbury) لعام 1992 الحوكمة على أنها" نظام بمقتضاه تدار الشركات وتراقب"، بمعنى أنها ليست بالآلية العادية وانما منظومة في حد ذاتها تحوى العديد من الركائز التي يمكنها احداث تغيير ايجابي.

أما تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) يوضح" أنها مجموعة من العلاقات فيما بين القائين على ادارة الشركة ومجلس الادارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين" هنا ركز المفهوم على أن الحوكمة هي نتيجة حتمية لعمل جماعي تشارك فيه كل الجهات التي لها مصلحة في هذه المؤسسة مهما كان نوعها.

ويضيف برنامج الامم المتحدة الانمائي تعريفا يعبر فيه على أنها" ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الجماعات بما في ذلك من آليات وعمليات يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم والتمتع بحقوقهم القانونية وتسوية خلافاتهم"

أما مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE) فيرى أنها " الاطار الذي تمارس فيه المؤسسات وجودها،وتركز الحوكمة على العلاقة فيما بين الموظفين وأعضاء مجلس الادارة والمساهمين وأصحاب المصالح وواضعي التنظيمات الحكومية وكيفية التفاعل بين كل هذه الاطراف في الاشراف على عمليات الشركة".

جل هذه التعاريف تصب اهتمامها في كون أن الحوكمة هي نظام اداري موجه لكل طرف من أطراف هذه الادارة يقوم على أسس ومبادئ تستمد قوتها من القدرة التنظيمية المتكيفة معها لتحقيق أكبر قدر من الجودة والتميز في الأداء بمعنى آخر ترشيد الادارة والقائمين عليها.

2- مبادئ الحوكمة:

بما اننا توصلنا الى كون الحوكمة نظام، فهي بالضرورة تقوم على جملة مبادئ تعد البناء الاساسي لهذا النظام المهندس باسلوب يهدف إلى ترشيد الحكم الاداري، وابراز مدى جودة وتميز هذه الادارة.

ومن أهم المبادئ التي تركز عليها الحوكمة، والتي تمكننا من تحليل مدى قدرتها على هندسة واصلاح الادارة هي:

1- الشفافية (Transparence): تعيد هاته الآلية من أهم البرامج التي يقوم عليها مبدأ الحوكمة، فضرورة توفر المعلومات ووضوحها وعدم اخفائها واظهارها للجمهور سيزيد من ثقة المواطن والعامل في هذه الادارة أكثر مما يؤدي إلى تسويق أفكار جيدة عن هذه الادارة.

2- الرقابة(Monitoring): هنا الرقابة تكون على مستويين بمعنى رقابة داخلية من خلال تفعيل نظم الرقابة الداخلية، وعلى المستوى الخارجي بالتطرق للقوانين واللوائح، والسماح للأطراف ذات المصلحة في الرقابة، وتوسيع نطاق مسؤوليات المراجع الخارجي واستقلاليته. وإضفاء الطابع الاخلاقي على السلوك الاداري مما يؤسس لنشر ثقافة النزاهة والالتزام وعدة ضوابط اخلاقية.

3- المشاركة(Participation) : بمعنى مشاركة المجتمع سواء مباشرة أو عن طريق مؤسسات وسيطة. وهذه المشاركة تحتاج أن تكون منظمة وواعية تقودها مؤسسات وجهات خاصة هدفها ايصال افكار المجتمع بطريقة هادفة إلى تحقيق الصالح العام وجعل المواطن والعامل مسؤوولين على اصلاح وبناء هذه الادارة.

4- سيادة القانون(Rule of Law): بمعنى ايجاد اطار قانوني عادل يتميز بالحيادية، ويساعد في الحماية الكلية أو الشاملة لحقوق الأفراد وهذا لا يتحقق إلا اذا ارتبط بقضاء مستقل لضمان عملية البناء أو الاصلاح الجيد للإدارة.

5- الكفاءة والفعالية(Efectiveness & Efficiency): فوجود ادارة تتسم بالكفاءة في الاداء سيرسم صورة ايجابية لدى الأفراد عن طبيعة هذا الحكم، وقدرة المؤسسات على تلبية وتنفيذ المشاريع حسب متطلبات المواطنين سيساهم في زيادة الثقة بهذه المؤسسات.

وكل هذه المبادئ ما هي إلا عوامل ودعائم تؤسس إلى منهجة وهندسة العمل الاداري مما يضمن قدرا من البناء أو الاصلاح الجيد داخل هذه المنظومة وحسن تسيير مرافقها ومحاربة الفساد بكل انواعه.

3- أهداف الحوكمة:

تسعى الحوكمة عبر المبادئ المنبثقة عنها إلى تحقيق عدة أهداف تصب كلها في بناء نظام اداري متكامل ، ويمكن أن نجمل هذه الأهداف في مجموعة من النقاط التالية:

- القدرة على ايصال المعلومات بكل وضوح والإفصاح عنها لتحقيق اكبر قدر من الشفافية مما يسهل عملية مساءلة الادارة للجهات المعنية.
- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة والحد من استغلال السلطة في تفضيل المصلحة العامة.
- البحث عن فواعل من خارج الادارة لتمكينهم من أداء وظيفة الرقابة بكل استقلالية لتحقيق مصلحة الادارة في حد ذاتها، وتحقيق الصالح العام في نفس الوقت مما يساهم في تقييم عمل الادارة ومحاولة سد كل الثغرات الممكن ان تثير مشاكل داخلها.
- الاستفادة من كل الموارد المتاحة لاخراج خدمات ذات قيمة وجودة عالية.

4- التداخل الموجود بين الية الحوكمة والنموذج الاسلامي في الادارة:

يقول الشيخ محمد عبده: " **لقد فتشت عن الاسلام فوجدته في الغرب، وفتشت عن المسلمين فوجدتهم في بلادنا"** من هذه المقولة نفهم بأن هناك أطر معرفية كبيرة موجودة في الموروث الحضاري الاسلامي تؤسس لبناء مؤسساتي يقوم على ترشيد الحكم وإصلاحه، لكن عدم تطبيقه في بيئته هو السبب الذي أدى إلى كل تلك الفجوات والثغرات الموجودة في ادارتنا العربية والإسلامية.

بالرغم من عدم وجود الحوكمة كمصطلح في الموروث الحضاري الإسلامي، إلا أن المبادئ والأهداف التي تقوم عليها هي موجودة في موروثنا المعرفي، وهذا ما جعل العديد من المستشرقين الاوروبيين الذين درسوا وراجعوا هذه الاطر المعرفية يستفيدوا كثيرا منها ويؤسسوا لنظريات وإيديولوجيات تم تطبيقها في حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والسياسية.

ففي عهد الخلفاء الراشدين والأمويين والعباسيين، كان هناك ممارسة اقتصادية اسلامية تقوم على التحاسبية التي تعني التحكم في السوق والتي كانت مهمة يقوم بها شخص معين من طرف الخليفة، والذي يدون ملاحظاته وتوصياته للمساهمة في حل

اي اشكال في تلك السوق. وهذا ما يشير الى احد اهم المبادئ المنبثقة عن الحوكمة الممثلة في الرقابة والتي تتقاطع مع ما تقدمه الدراسات الاسلامية حول هذا الشق.

كما استخرجت قواعد الحكم الصالح حتى القرن الثالث هجري من عدة كتب في تراثنا الاسلامي ككتاب الأموال لأبي عبد القاسم ابن سلام، وكتاب الخراج لأبي يوسف، وكتاب السير لأبو اسحاق ابراهيم الشاطبي، الاحكام السلطانية لابو الحسن على بن محمد الماوردي البغدادي، واجمعوا كلهم على أن الحكم الصالح لا بد أن تتوفر فيه المبادئ التالية: العدل، الشورى، المسؤولية، الرقابة.

وقد جاء في القرآن الكريم اشارات لمبدأ الشورى والذي يعتبر احد الآليات التي تزيد من فعالية الادارة عبر اشراك الجميع في عملية صنع القرار الاداري، وتاكد بعدها أنه كلما كانت الشورى أوسع كان الحكم أعدل. وهذا ما تنص عليه الحوكمة عبر تاكيدها على اهمية المشاركة في ارساء حكم جيد يتحقق من خلاله الصالح العام.

كما اكدت السنة النبوية والقرآن الكريم وجل الدراسات الاسلامية، على أهمية المبادئ المذكورة سابقا اضافة الى عنصر اتقان العمل، والذي يشير الى مدى كفاءة وفعالية العمل والمسؤولية والاحتكام الى القانون،

كل هذه الآليات تؤكد على ان الحوكمة ليست بالطرح الجديد او الآلية الغربية الوحيدة الممكن ان نتعامل بها لإصلاح الادارة سواء عامة او خاصة، فالبيئة العربية الاسلامية غنية بهذه المبادئ والتي طرحت كمحاولة من في القرآن الكريم والسنة النبوية ومن طرف باحثين في العصور القديمة لتؤكد على ان الاصلاح الاداري يتم من خلال العمل بالمبادئ المذكور سابقا والتي تتقاطع في مجملها مع مبادئ الحوكمة الغربية، وما تحتاجه إداراتنا هو إرادة حقيقية فقط للأخذ بهذا النموذج لأنه وليد البيئة.

5- تطبيق آلية الحوكمة في الادارات الجزائرية لتفعيل عملية الاصلاح الاداري:

قبل الخوض في المحاولات التي قامت بها الجزائر لتطبيق آلية الحوكمة في مؤسساتها، ينبغي الاشارة أولا إلى أهمية الحوكمة في مؤسساتها، ينبغي الاشارة أولا إلى أهمية الحوكمة كآلية لتفعيل الاصلاح الاداري لأن الجزائر فعلا تعاني من مشاكل ادارية ناتجة عن انتشار ظاهرة الفساد بكل أنواعه وفي كل مؤسساتها، لذلك تعمل المؤسسات العلمية والحكومة جاهدة لإيجاد حل وإستراتيجية فعالة لإصلاح المنظومة الادارية.

ان الاصلاح الاداري يتمحور حول إيجاد أنماط جديدة تتلاءم مع نوع النشاطات الإدارية، وتحمل في طياتها أطرا وركائز جديدة لإحداث تغيير في هذه الإدارة، والمنطلق الحقيقي للحوكمة يستطيع أن يكون مرجعا أساسيا لعملية الاصلاح الإداري، والتي هدفها الأساسي هو نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للفرد.

وهذا ما يؤكد على أن الحوكمة بكل ما تحمله من مبادئ وأهداف وقيم، تعتبر مخرجا حقيقيا للإصلاح بتوفيرها للأسس الثابتة للمتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة مما يضمن جودة في تعاملاتهم المختلفة.

فإذا استطاعت الجزائر الأخذ بهذه المبادئ، والتي هي ليست بالغريبة عن مواطنيها في اداراتها لأنها كما اشرنا سابقا هي موجودة أصلا في موروثها التاريخي، ستساهم بشكل كبير في تطوير المنظومة الإدارية الجزائرية، فكلما كثفت أدوات الرقابة و التعاملات أصبحت صريحة وشفافة، إلى جانب وجود نظام قانوني غير متحيز يسهر على حماية الادارة ومتعامليها ستتحقق عملية الاصلاح عبر هذه المنظور.

تجربة الجزائر مع هذه الآلية جاءت متأخرة جدا، فقد ساهمت جمعيات واتحادات الأعمال الجزائرية باستحداث طرق للتشجيع على الأخذ بنموذج الحوكمة في مجتمع الأعمال لجذب الاستثمار الأجنبي، لذلك كان هناك تنسيق من طرف القطاع

العام والخاص عام 2007 لإنشاء مجموعة عمل لحوكمة المؤسسات تعمل بالتنسيق مع المنتدى العالمي لحوكمة المؤسسات(GCGF) ومؤسسة التمويل الدولية (IFC).

كما عقد مؤتمر آخر في الجزائر في 11 مارس 2009 أعلنت عبره كل من جمعية كير (CARE)، واللجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات في الجزائر عن إصدار دليل حوكمة للمؤسسات الجزائرية، وقد ساعد كل من منتدى (GCGF) ومؤسسة (IFC) في إخراج هذا الدليل.

وقد قامت الجزائر التزاما بتطبيقها لمبادئ الحوكمة بإصدار مشروع النظام المالي المحاسبي الجديد المتوافق مع معايير الإبلاغ المالي، والذي تم تطبيقه عام 2010، حيث أصدرت الجريدة الرسمية قواعد التقييم والمحاسبة ومحتوى الكشوف المالية وقواعد تسييرها.

وتبقى كل هذه الجهود بدايات فقط، تحتاج الى اطار منظم يتم عبره ادخال كل هذه الاطر عبر مراحل متتالية ومنسقة، بداية بالعمل على تطبيق مبادئ الحوكمة وتجسيدها فعليا في الإدارة الجزائرية، ثم الانتقال إلى مرحلة التنسيق مع اطراف هذه العملية والمتمثلين في الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني معا، وبتحقيق هذا التكامل بين هذه المراحل سيؤدي حتما إلى نجاح عملية الاصلاح.

فقدت تحدثت الأدبيات الحديثة عن تغير دور الدولة، بحيث لم تعد هي الفاعل الوحيد في ادارة الظاهرة الاجتماعية مهما كان نوعها، وهذا نتيجة بروز ادوار اخرى يقودها المجتمع المدني والقطاع الخاص ويتقاطع فيها مع عمل الدولة مما يؤسس لضرورة التنسيق وتبادل المنافع لتحقيق عملية الاصلاح.

ورغم كل الجهود التي تقوم بها الجزائر لحوكمة منظومتها الادارية تبقى هذه الاخيرة بعيدة عن تطبيق هذه الآلية بالشكل المرغوب فيها، مما زاد من تفاقم الفساد الاداري.

اجمالا ومن خلال النقاط التي رصدتها هذه الورقة البحثية، نفهم بأن الحوكمة كآلية نظرية وتطبيقية تستطيع أن تحدث تطورا كبير على مستوى عمليات الإصلاح الإداري، وذلك لما تحويه من ضوابط ومبادئ وأهداف تعبر عن ثقافة اخلاقية ليست غريبة عن مجتمعاتنا خاصة وأنها تتقاطع في كثير من الاشياء والمعاملات التي يجب ان تكون في العالم الإسلامي، والعديد من الدراسات الإسلامية أكدت ذلك، وما يهمنا اليوم نحن ليس في طبيعة الآلية غربية كانت او اسلامية مادامت صالحة لإحداث تغيير سليم او اصلاح ما تبقى من منظومتنا الادارية فيجب توجيه كل الجهود نحو تعزيز هذه الآلية.

يجب ان تكون هناك إرادة حقيقية للإصلاح، ويصحبها إرادة حقيقية لتبني الحكم الراشد في ادارة أي مؤسسة في الدولة عامة وخاصة

كما انه تأكد لنا عبر هذه الدراسة ان الخوف من الالتزام هو أحد أهم العناصر التي ابعدت الدول العربية وعلى رأسها الجزائر ممثلة في شعوبها وحكوماتها ثم منظومتها الادارية من أن تقيد بكل هذه المبادئ التي تطرحها الحوكمة والتي هي في الاصل موجودة في الموروث العلمي الاسلامي.

ضرورة تعزيز القيم الأخلاقية، والثقافة الإصلاحية لدى افراد المجتمع من أجل بناء منظومة ادارية مكونة من اشخاص مستعدين ويتمتعون بكفاءة تمكنهم من اداء ادوارهم بطرقة ايجابية.

ضرورة تنسيق الجهود بين كل اطرف المجتمع بداية بالدولة وصولا إلى المجتمع المدني، مع ضرورة إجراء دورات شهرية لمراقبة نشاطات الإدارة وتقييمها بغية اجراء التعديلات التي تفرضها طبيعة التغيرات الاجتماعية مما يساهم في انجاح عملية الاصلاح ببناء حلول مستقبلية كاستراتيجيات بديلة لأي تغير ممكن أن يحدث.

المراجع المعتمدة:

1. حسين يرقي وعمر على عبد الصمد، **واقع حوكمة المؤسسات في الجزائر وسبل تفعيلها**، مستخرج من موقع: http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/7.pdf.
2. غسان على سلامة، "**الحوكمة في ظل العولمة**"، مداخلة القيت في المؤتمر العلمي الدولي: عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان، لبنان: طرابلس، 2012،
3. بروش زين الدين، وديهمي جابر، **دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري**، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6و7 ماي 2012،
4. محمد محسن يوسف، **محددات الحوكمة ومعاييرها مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها**، بنك الاستثمار القومي، 2007، من الموقع الالكتروني: www.saaid.net/Doat/hasn/hawkama.doc
5. **مفاهيم وسياسات الحوكمة في الادبيات العربية والغربية**، دراسة أجريت بالتعاون مع برنامج الديمقراطية وحقوق الانسان، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، من الموقع الالكتروني: www.ad.gov.eg/NR/.../**Governance**Letirature.pdf
6. شفيق عبد الحافظ، ووسام عبد الرزاق، دور الحوكمة في الاصلاح الاداري،من الموقع الالكتروني: www.nazaha.iq/search_web/muhasbe/6.doc
7. صبري أحمد شبلي، "**دور الحوكمة في الاصلاح الاداري دراسة مقارنة بين الدانمارك ولبنان نموذجا**،" مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، الاكاديمية العربية في الدانمارك، 2013،
8. حسن عبد القادر، "**الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية**"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011،