حكامة الإدارات العامة والجماعات الإقليمية ودور التكوين والتدريب في تحقيق النتائج المرتبطة بها*

الأستاذ عبد الحق سايحي
المدير العام للمدرسة الوطنية للإدارة، رئيس المرصد الوطني للمرفق العام

الملخص

يتناول هذا الملخص مفهوم الحكامة لغة واصطلاحا لننطلق من تعريف مقترح، بحكم تعدد التعاريف الناتج عن اجتهادات الهيئات الدولية خصوصا، كالبنك الدولي والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة، والتي تصب في نفس السياق من القواعد والآليات لضبط أساليب التسيير والتي تشكل النموذج لحكم الإدارة.

وقد تمحور هذا الإسهام بالتطرق إلى نقطتين تتعلق الأولى بـ : التدابير العملية للحكامة في الإدارة العامة بصفة عامة والإدارات اللاممركزة في الجماعات المحلية من حيث التحضير للتأقلم مع الاتجاهات والمتغيرات العالمية وماتطرحه من تحديات المسؤولية على الخدمة والتسارع المعرفي والتكنولوجي ومتطلبات التنافس وضبط النشاطات ومدى تأثيرها على الحكامة المحلية وتجسيد كل ذلك في قانون الجماعات الإقليمية.

وأما النقطة الثانية فتنصب على إسهام مؤسسات التكوين والتدريب في بناء القدرات في مجال الحكامة، ومع التأكيد على التعاون الدولي في هذا المجال.

* مداخلة ألقيت بالمركز الدولي للمؤتمرات "عبد اللطيف رحال" بالجزائر.
ملتقى دولي حول الحوكمة، 4 - 5 ديسمبر 2018، الجزائر.

الكلمات المفتاحية

الحكامة، الإدارات العمومية، الجماعات الإقليمية، التدريب والتكوين

توطئة

الحكامة لغة

إن للحكامة من المفردات في اللغة العربية نلتمس معناها من خلال ما ذكر ابن منظور في لسان العرب مادة حَكَمَ هي المنع أي منعته وهي أيضا القضاء وذلك ما ذكره الجوهري في الصحاح وابن فارس في مقاييس اللغة، وهي الحكمة وهو وضع الشيء المناسب في المكان المناسب وذلك ما ذهب إليه الزبيدي في تاج العروس وغير ذلك من المفاهيم والمعاني التي وردت في اللغة العربية.

الحكامة إصطلاحا

لا تعرف اللغة العربية اشتقاق المصادر الغير قياسية مثلما يذكر الأستاذ عبد المجيد الصلاحيين[1] في المؤتمر الثاني للخدمات المالية لأن كلمة (فوعلة) ليست مصدرا قياسيا جاريا في اللغة العربية ولكنها اصطلاح عند أهل الإدارة والاقتصاد. لأن أصل الكلمة هي إنجليزية والبعض يقول فرنسية أصلا فقد استعملت ألفاظ أخرى مثل: الحكمانية والحاكمية (استعمل البنك الأردني كلمة الحاكمية "دليلا لحاكمية المؤسسية 2007"[2]).

على أي حال، فقد شهد العقد الأخير من القرن الحالي بداية الإرهاصات لتَبني فكرة الحكامة كآلية لمواجهة التجاوزات الإدارية والإجرائية لتأخذ طريقها في الاستعمال خاصة ما عرفته الاقتصادات المتقدمة فيما كان يعرف "بنمور آسيا" وأزماتها كان سببا رئيسيا في ذلك.

إننا نرى أن مفهوم مصطلح الحكامة والبعض يسميها حاكمة تعني "مجموعة القواعد والآليات التي تعتمد لحكم مؤسسة أوإدارة أوهيئة ما وما يرتبط بذلك من المعايير المستخدمة في مجال الشفافية والتشاركية والعدالة لتحقيق التنمية المنشودة"[3].

1- أ، عبد المجيد الصلاحيين. *المؤتمر الثاني للخدمات المالية*.

2- *دليل الحاكمية المؤسسة*. البنك الأردني، 2007.

3- هناك عدة تعاريف للحكامة ويبقى هذا ملخص لذلك.

لقد اجتهد الكثير في تعريف الحكامة من بينها البنك العالمي والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة وكلها تعاريف تصب في نفس السياق الذي ذكرناه سابقا من قواعد وآليات لضبط أساسيات التسيير وهي أيضا النموذج لحكم الإدارة.

سنتكلم في هذه المداخلة والتي سوف نهيكلها في فصلين عن :

I. التدابير العملية للحكامة في الإدارة العامة بصفة عامة والإدارات اللاممركزة في الجماعات المحلية

II. دور مؤسسات التدريب والتكوين في بناء القدرات في مجال الحكامة

I. يذكر البعض أن الحكامة ولها مدلول إيجابي هي أيضا ترجمة لكلمة la bonne gouvernance والذي في الحقيقة لا يعتبر صائبا لأنه لا يوجد bonne et mauvaise gouvernance مما يدعونا أن نقول أن هناك ترجمة للمفهوم بمعنى الحكامة الرشيدة[4] ونفس المعنى ينطبق على المفهوم باللغة العربية وهذا ما يجعل المسألة أكثر تعقيدا لأنه يضاف إلى كلمة حكامة، كلمة أخرى وهي الرشيدة والتي تعني القيام بأداء أوعمل معين لتحقيق الأهداف بأقل وقت وجهد ومال، دون أن يعتلي ذلك هدر لأي جزء منه، وترتبط الكلمة بالترشيد (Streamlining) أو(Rationalisation) وباعتبار أن المنظرين الاقتصاديين يعتبرون الندرة Scarcity أساس الكلام عن الموارد فإنه يتوجب أيضا الاستخدام الأمثل لها. فهي تعني أيضا :

- الاستخدام العقلاني للموارد،
- ربط الموارد بالأهداف وضبطها لها،
- الاعتماد على المخرجات أكثر من المدخلات inputs وoutputs لتحقيق ما يدعوإليه المناجمنت،
- أهمية العملية التخطيطية في تحقيق الهدف.

4ـ أ. محمد أبوالنصر. *الحوكمة الرشيدة*. مصر : المجموعة العربية للنشر، 2015.

1. الإعداد للتأقلم مع الاتجاهات والمتغيرات العالمية

تعيش الإدارة العامة والجماعات الإقليمية في عالم متغير يتصف بالسرعة وكثرة المعارف، وبإدارة بدون ورق، مفتوحة ومكشوفة، يميزها التقدم التكنولوجي ومبادئ الجودة الشاملة، في هذا المجال نذكر أن التحديات المستقبلية التي ستواجهها هذه الإدارات مايلي[5]:

- المسئولية على الخدمة وتحسنها،
- المسئولية الاجتماعية والبيئية،
- التسارع المعرفي والتكنولوجي،
- مقتضيات التسيير الحديث،
- تدخل الدولة والمنظمات الحكومية في عملية التسوية،
- التنافس بين مختلف الهيئات الخاصة بها.

لذلك فإن الإدارة مقبلة على نمط تسييري له من الشروط والمقتضيات ما يلزمها أن تعيد النظر في العملية الإدارية في شقها المتعلق بالنشاط وتحقيق النتائج.

إذا كانت فكرة الحكامة الرشيدة وهي نتاج مدارس فكرية مختلفة بما فيها أيضا علوم الإدارة والاقتصاد والمالية، فهي بالخصوص نتاج مدرسة إدارة الجودة الشاملة، تلك المفاهيم الإدارية الحديثة والتطبيقات المختلفة التي عرفتها مختلف الهيئات والمؤسسات بحيث أصبح لها أسلوب ونمط مميز في العمل والذي حقق لها نتائج ملموسة حيث أصبح السعي إلى إرضاء العميل وتحسين الخدمة والأداء وتنشيط فرق العمل من سيمات وأساسيات العمل الإداري.

2. الحكامة المحلية وأهمية مضمون قانون الجماعات الإقليمية

لقد ركزت الكثير من الدول على أهمية ضبط قوانين الجماعات الإقليمية والتي تجمع بين جميع الفاعلين في الفضاء الواحد، ولا يمكن أن لا نذكر ما قامت به الجزائر من إجراءات عملية بدءً من سنة 2008 حتى عرفت وتيرة التشريع قفزة نوعية لا يمكن نكرانها، إذ صدرت قوانين مثل: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

5- أ، محمد أبوالنصر، مرجع سابق.

(08-09 المؤرخ في 23 فيفري 2008) وكذا قانون البلدية(11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011) والولاية (12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012).

ويتضح من خلال مشروع قانون الجماعات الاقليمية[6] أن هناك مؤشرات عملية وتطبيقية تسمح بصورة دقيقة بممارسة الحكامة الرشيدة إذ يسمح مشروع هذا القانون بممارسة الصلاحيات وفق ما يضمن لمجموع العاملين العمل في ظل الشفافية والعدالة مع مراعاة الشروط التي تقتضيها نواميس العمل الإداري المنظم بالخصوص ما يتعلق بجودة الخدمة، مما يضمن بالخصوص تحقيق عصرنة الإدارة واستقرارها وتنميتها في كنف المبادئ الأساسية للعدالة والمساواة والاستعمال الأمثل للموارد وخدمة الوطن والمواطن.

إن المعايير التي تستعمل عادة لمعرفة مدى الاعتماد على الحكامة تعتمد أساسا على:

- المساءلة ،
- والشفافية،
- والفعالية،
- والكفاءة،
- والتحكيم للقانون،
- واللامركزية والمساواة،
- والسلوك الأمثل لأخلاقيات المهنة ومكافحة الفساد،
- والمشاركة،
- وتقريب الإدارة من المواطن،
- وضمان حقوقه مع تبسيط الإجراءات وعصرنتها.

وهي مسائل في مجملها واردة في مشروع هذا القانون الذي ربما بقراءة متأنية لا نجد لها الكثير من الأثر في القوانين السابقة مما سيبشر بحكامة محلية تعود بكثير من الايجابيات على العمل والنشاط الإداري للجماعات الاقليمية.

6- مشروع قانون الجماعات الإقليمية. مشروع قانون قيد الدراسة على مستوى الحكومة الجزائرية.

II. دور مؤسسات التدريب والتكوين في بناء القدرات في مجال الحكامة

"إن الحكامة لا تتجسد في مجرد معايير ومبادئ وآليات رقابية وتدقيقية وإنما هي استثمار حقيقي للمؤسسات، لتصبح ثقافة إدارية وسلوكية وليست نصوص صماء" كما يذكر ذلك أ. عبد المجيد الصلاحيين[7].

من هذا المنطلق تقع على مؤسسات التكوين والتدريب المسئولية كاملة لإعداد الإطارات وفق هذا المنهج سواء تعلق ذلك بالإطارات الإدارية والمنتخبة أوكان ذلك في سياق التكوين الأولي المتخصص أوالتكوين المستمر.

1. في ميدان التكوين الأولي

إن إعداد الخطة البيداغوجية وبرنامج التكوين يفتح المجال واسعا لإدخال المواد والوحدات التي لها علاقة مباشرة بالتكوين الأولي سواء كان ذلك في الجذع المشترك أوفي التخصص. لذلك تعتبر وحدة المناجمنت العام[8] الإطار الأمثل لتدريس الجودة الشاملة مما سيقتضي بالضرورة المرور إلى التحدث عن الحكامة ناهيك عن المواد الأخرى المرتبطة بالقانون الاقتصادي ومحاربة الفساد.

وتُنتهج في هذا المجال الطرق البيداغوجية العصرية التي يكون فيها الطالب فاعلا مثل الوضع في حالة مهنية معينة، والتربص، ولعب الأدوار تحت رعاية أساتذة مهنيين وتطبيقيين وذلك لدراسة حالة ما، كما أن اللجوء إلى التطبيقات الميدانية[9] يعتبر من الطرق الناجحة في تعزيز قدرات الإطارات المستقبلية في انتهاج أسلوب الحكامة بما تقتضيه من معايير في الحياة العملية يتوجب انتهاجها.

إذا كانت كل أهداف الإصلاحات الإدارية ترمي إلى ضرورة اعتماد اللامركزية[10] كأسلوب عمل وتنظيم أداء المنظمات، وإدخال الجودة الشاملة والرجوع إلى الموارد الكفءة وعصرنة أساليب العمل[11]، فإن نجاحها لا يمكن أن يحتل مكانة تليق بها إلا

7- أ.، عبد المجيد الصلاحيين، مرجع سابق.

8- ز.، مراد. *الاتجاهات الحديثة في إدارة المنظمات*. الجزائر : دار الخلدونية، 2012.

9- E., Bonerandi ; F., Santamaria. De la gouvernance à la gouvernance territoriales. *Revue européenne de géographie*, 2011.

10- I., Besson ; Arcec. *La gouvernance territoriales*. Lyon : I.E.P, 2003.

11- G., Charreaux. *Les théories de la gouvernance*. University of Burgundi, 2204.

إذا كانت برامج التكوين قد خصصت لكل مفهوم منها أجزاء معينة باعتبارها أحد أساسيات تعلم الحكامة وتطبيقها.

2. في مجال التكوين المستمر

لا يختلف إثنان في مسألة ضرورة تدعيم التكوين المستمر للموظفين العاملين في برنامجه الأساسي بوحدات سواء كانت على شكل مادة واحدة لزمن محدد أوعلى مجموعة واحدة تتخلل البرنامج التكويني المستمر.

إذا كانت العملية في مجال التكوين الأولي تبدوواضحة وعملية فإن تطبيقاتها تبقى محفوفة ببعض الصعوبات[12] التي يجب التحكم فيها مطلقا وتتلخص فيما يلي:

- مجموع الموظفين المعنيين ليسوا بالضرورة من بيئة واحدة،
- تكوينهم الأول يختلف من فئة لأخرى،
- نظام عمل إدارتهم مختلف،
- الأهمية التي يوليها كل عون للحكامة ليست كلها مشتركة.

اعتمادا على هذه الصورة المتشابكة فإنه يبدومن الضروري الرجوع إلى اعتماد وحدة الحكامة كمقياس أساسي لكل تكوين مهما كانت أهداف هذا التكوين باعتبار أن هذا المقياس مشترك بين جميع الموظفين مهما كانت إدارتهم، لأن معايير الحكامة وهي مرتبطة بالجودة الشاملة[13] تبقى أيضا القاسم المشترك بينهم باعتبارهم موظفين في القطاع العام هذا الأخير يبقى ملتزما بها وبتطبيقاتها.

3. ضرورة التكافل والتعاون الدولي لتعزيز الحكامة في العصر الحديث

مما لا يدعو مجالا للشك، أن مسألة الحكامة أصبحت تعني كل الدول والمجتمعات[14] لما عرفت سابقا من أزمات اقتصادية ومالية وإدارية وحتى أخلاقية في مجال تسيير الشأن العام، في هذا المجال وبالرجوع إلى تجربة المدرسة الوطنية للإدارة ببعدها الإفريقي فإنه يبقى لزاما أن يدرس نفس المقياس لكل طلبة الدول الإفريقية التي

12- A., Fernandez. *Les principes de la gouvernance d'entreprise Piloter*.Org., 2017.

13- A., Cabanes. *Essai sur la gouvernance publique*. Paris : Galina, 2008.

14- Ce cours peut être initié par l'ENAlger et l'Académie Chinoise de gouvernance

ترسلها هذه الأخيرة إلى بلادنا للتكوين في مجال تسيير العمل الإداري.

إن الطلبات المتزايدة على التكوين بالمدرسة الوطنية للإدارة من قبل بعض الدول الإفريقية الشقيقة تلزمها بضرورة السهر على العمل ضمن شبكة تكوين إفريقية وانتهاز الفرصة لتعزيز قدرات الإطارات المستفادة من التكوين في مجال الحكامة. وقد سبق لآخر مرة في السنة الجارية إعداد تكوين لفائدة إطارات إحدى الدول الإفريقية وذلك بإعداد برنامج خاص حول الحكامة المحلية والذي كان له صدى سمح بإعادة دورات لدول أخرى. وفي هذا الشأن فإننا نقترح تنظيم الدرس الإفريقي الأول حول الحكامة بالشراكة مع أكاديمية بيكين/الصين يوجه إلى الإطارات العليا العاملة بالدول الافريقية ويعنى في إصداره الأول أوطبعته الأولى عشرين دولة إفريقية.

الخاتمة

مما سبق يتضح أن الحكامة وبمعاييرها وأساليبها تبقى أسلوبا ومنهجا لا يضمن فقط الكفاءة والالتزام والجودة بل يسمح بانتهاج أسلوب حديث يضمن مشاركة الجميع في ظل المساواة والعدالة والشفافية التامة، مما سيلزم ضرورة انتهاجها للإدارة العامة وفي الجماعات الإقليمية وإلزام تدريسها كمقياس أساسي في التكوين والتدريب سواء كان ذلك على مستوى التكوين الأولي أوالمستمر مع مراعاة العمل في هذا الإطار ضمن ما نسميها بشبكة التكوين في إطار التعاون الدولي والافريقي والافريقي الصيني.