

The role of local governance in rationalizing the performance of local administration

Dr: Halima Chafai

University of Batna 1, Algeria

Abstract: This paper aims to define the performance of the local administration, as a field for practicing public services and implementing the state's general policy. In addition, the study focuses on local governance as a mechanism that is applied to local administration practices through standards based on it, such as transparency, accountability, rule of law and participation. Through the diversity of its actors such as the private sector, civil society and local bodies, it can be an effective mechanism in combating corruption at the local level, as well as contributing to achieving local development at the lowest costs and in the shortest possible time. And our desire to touch the effects of applying local governance on local administration, we infer some successful experiences as well as the reality of its practice in Algeria.

Keywords: administration, governance, transparency, accountability.

Citation: Halima Chafai, The role of local governance in rationalizing the performance of local administration The International Journal of Advanced Research on Law and Governance, Vol. 1, Issue 1, 2022.

© 2021, Halima C, licensee The Egyptian Knowledge Bank (EKB). This article is published under the terms of the EKB which permits non-commercial use, sharing, adaptation of the material, provided that the appropriate credit to the original author(s) and the original source is properly given.

دور الحوكمة المحلية في ترشيد أداء الإدارة المحلية

ملخص

تهدف هذه الورقة إلى التعريف بأداء الإدارة المحلية، بوصفها ميدان لممارسة الخدمات العمومية وتنفيذ السياسة العامة للدولة. وبالإضافة على ذلك تركز الدراسة على الحوكمة المحلية بوصفها آلية تطبق على ممارسات الإدارة المحلية من خلال معايير تقوم عليها كالشفافية والمساءلة وحكم القانون والمشاركة. ومن خلال تنوع الجهات الفاعلة فيها كالقطاع الخاص والمجتمع المدني والهيئات المحلية، يمكن أن تكون آلية فعالة في مكافحة الفساد على المستوى المحلي، فضلا عن إسهامها في تحقيق التنمية المحلية بأقل تكاليف وأقصر وقت ممكن. ورغبة منا في لمس آثار تطبيق الحوكمة المحلية على الإدارة المحلية نستدل ببعض التجارب الناجحة فضلا عن واقع ممارستها في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، الحوكمة، الحوكمة المحلية، الشفافية، المساءلة.

مقدمة

على الرغم من اختلاف المسميات التي تطلق على الحوكمة مثل الحاكمة، الحكمانية، الحوكمة الإدارية، تبقى كلها مصطلحات معربة لكلمة **Governance**، وترمز لمعنى واحد وهو الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة لدولة ما. لذلك، فإن الحوكمة تتشابه مع حوكمة الشركات **Corporate Governance** في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح ولكن الحوكمة تشمل أيضا طريقة عمل الحكومة في إدارة شؤون الدولة بالإضافة إلى الجهات المشاركة في عملية اتخاذ القرارات والتنفيذ والمراقبة. فقد ظهر مفهوم الحوكمة في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة من جانب آخر. فعلى المستوى العملي، لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، المؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

وعليه، فإنه على المستوى الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال والإدارة العامة. كما حلت مجموعة من القيم الجديدة مثل التمكين، والتركيز على النتائج، محل مجموعة من القيم القديمة كالأقدمية، والتدرج الوظيفي. ونتيجة ما سبق، حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وبذلك تعتبر الإدارة المحلية من أكثر الإدارات حاجة لحوكمة إدارية رشيدة، هذه الأخيرة التي قدمت كطريقة فعالة لإدارة شؤون الدولة كبديل للأسلوب التقليدي في الإدارة.

ومما سبق ترمي هذه الدراسة إلى معالجة السؤال التالي:

ما هو دور الحوكمة المحلية في ترشيد أداء الإدارة المحلية؟

تتمثل أهمية الدراسة في تناولها أسلوب إداري جديد للتحسين من خدمات الإدارة المحلية لتلبية متطلبات المواطنين وتقريب الخدمات منهم بما يخدم حاجياتهم اليومية. أما الهدف منها فيركز على التأكيد على المفاهيم الحديثة للإدارة المحلية والحوكمة المحلية من خلال الاستدلال ببعض التجارب الناجحة.

وتحقيقاً لأهداف الدراسة وإجابة على سؤالها سيتم تناول الموضوع من خلال ثلاث محاور رئيسية، وهي:

المحور الأول: الإدارة المحلية.

المحور الثاني: الحوكمة المحلية.

المحور الثالث: واقع الإدارة المحلية والحوكمة المحلية في الجزائر.

المحور الرابع: الممارسات والتجارب الدولية في الحوكمة المحلية الجيدة.

المحور الأول: الإدارة المحلية

تستخدم مصطلحات الإدارة المحلية بصورة تبادلية مع مصطلحات مثل "الإدارة العامة"، "الإدارة الحكومية"، "إدارة القطاع العام"، أو "إدارة الخدمة المدنية". إن تنظيم الجهاز الإداري للدولة أصبح يلقي اهتماماً متزايداً في الدول كافة، بقصد زيادة فاعليته وكفاءته، على نحو يمكنها من القيام بالمهام المنوطة به. لذلك، فإن أسلوب الإدارة المحلية يعد أحد أهم وسائل تطبيق مبدأ الديمقراطية في المجتمع، بإدارة المجتمع لوحده الإدارية، من خلال الهيئات المحلية المنتخبة من قبلها.

1. تعريف الإدارة المحلية

ترى الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر كفاءة وفعالية. وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي.ⁱ وحسب دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2009، فيقصد بالإدارة العامة: " (1) مجموعة الآليات (السياسات والقواعد والإجراءات والأنظمة والهيكل التنظيمية والأفراد، إلخ) التي تمولها ميزانية الدولة (أو الحكومة المحلية) والتي تتولى تنظيم شؤون الحكومة (الحكومات) التنفيذية (والمحلية) وإدارتها، وعلاقتها مع أصحاب المصلحة الآخرين في الدولة والمجتمع والبيئة الخارجية على المستويين الوطني ودون الوطني، و(2) إدارة وتنفيذ مجموعة الأعمال الحكومية الكاملة (المحلية والوطنية) التي تتناول تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الصادرة عن الحكومة (الحكومات) وعمليات الإدارة المرتبطة بتقديم الخدمات العامة على المستويين الوطني ودون الوطني.ⁱⁱ

ويمكن اعتبار التعبير التالي شاملاً رغم تعدد التعاريف: "الإدارة المحلية هي أسلوب لتنظيم الشؤون الإدارية المحلية وإدارتها من قبل هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين وتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بمهام الموكلة إليها من قبل السلطات المركزية، بحيث توفر نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي والقانوني للسلطات المحلية بحيث تتفرغ السلطة المركزية إلى أعمال رسم السياسات العامة للدولة، وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطات المحلية للقيام بمهامها على أكمل وجه".ⁱⁱⁱ

2. خصائص الإدارة المحلية

تتميز الإدارة المحلية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من، أهمها:^{iv}

- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلى أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادي؛
- هدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل؛
- تعمل على تكييف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة؛
- اشتراك الأفراد في إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية لأن الأفراد أقدر على معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات؛
- تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة؛
- تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلى المجتمع بالإضافة إلى تغيير أنماط العلاقات الاجتماعية بين الأفراد؛
- إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين في ذلك على جهودهم الذاتية.

3. مقومات الإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على العناصر التالية:^v

- أ. الشخصية المعنوية: وهناك في أغلب دول العالم نوعان من الشخصيات القانونية، وهما:
 - الشخصية القانونية الطبيعية وهي تنحصر في الأشخاص الطبيعيين كالأفراد، فالفرد في عصرنا الحاضر الذي انتهى فيه الرق «رسمياً على الأقل» يتمتع بالشخصية القانونية الطبيعية بمجرد ولادته حياً وحرراً وله في الواقع وجود مادي وحسي، وله حقوق ملازمة لصفته كإنسان طبيعي فله بحسب قوانين الدول ذمة مالية وله أهلية وله حق التقاضي له وعليه وله موطن مستقل.. الخ.

- الشخصية القانونية المعنوية أو الاعتبارية وهي في الأساس شخصية مجازية افتراضية وهي من صنع الدول وقوانينها، ولكنها رغم مجازيتها إلا أنها تتمتع كالشخص الطبيعي بحقوق وذمة مالية وأهلية وحق التقاضي لها وعليها ولها موطن مستقل ونائب يعبر عنها، والشخصيات المعنوية أو الاعتبارية كثيرة ومتعددة في حياة الدولة المعاصرة فالدولة ذاتها توصف في أكثر الدراسات السياسية والقانونية بالشخصية الاعتبارية وذلك للتمييز بين التزاماتها وحقوقها وبين حقوق والتزامات حكامها الذين يتغيرون بفعل الظروف والمستجدات وتداول الحكم والسلطة فيها، ومن الشخصيات المعنوية في الدول المعاصرة المحليات كالمحافظات والمدن والمديريات والمراكز، وهناك شخصيات معنوية عامة أخرى قد توصف باللامركزية المرفقية أو المصلحية مثل: الهيئات والمنشآت والمؤسسات والشركات العامة التي تتمتع في إدارة شؤونها بالاستقلال الذاتي، وهناك أيضا شخصيات معنوية خاصة كالبنوك والمصانع والجمعيات الثقافية والدينية والنوادي الخاصة والشركات الكبرى والقابضة، ولكن علينا التذكر والتنويه هنا إلى أن كل هذه الشخصيات المعنوية إنما تسيّر وتستمد قانونية وجودها من الدولة التي تنتمي إليها ووفقاً لما هو مقرر لها من اختصاصات وصلاحيات في دساتير وقوانين الدول المختلفة.

ب. **الاستقلال الذاتي**: والمقصود به هنا في موضوع المحليات والمجالس المحلية وتوابعها هو أن يكون لها صلاحيات تمارسها بنفسها في ظل ما هو مقرر ومحدد لها من قبل المشرع والقوانين المتبعة في الدولة.

ت. **الوصاية الإدارية**: وهي هنا للسلطات الإدارية والسياسية العليا في الدولة فهذه السلطات صلاحيات محددة دستورياً وقانونياً تمارسها على الشخصيات المعنوية المختلفة عامة وخاصة، وذلك من أجل الحفاظ على الصالح العام وسلامة الدولة ومصالحها العليا، ويدخل في حق هذه الوصاية الإدارية حق المراقبة والمتابعة وحق تعديل صلاحيات الشخصية المعنوية منعاً لحدوث أي انحراف عن أهدافها وصلاحياتها المقررة قانونياً، ومن حق السلطات الإدارية والسياسية العليا في الدولة إيقاف أو تجريد البعض منها كالمحليات أو الحلول محلها عند امتناعها عن تنفيذ بعض واجباتها، والتزاماتها المرجوة والمتوخاة منها.

4. أهداف الإدارة المحلية

لاشك أن كل دولة تعتمد نظام الإدارة المحلية إنما تلجأ إلى ذلك بغية تحقيق العديد من الأهداف أهمها:^{vi}

أ. **أهداف سياسية**: وتتمثل في تعزيز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين على تسيير شؤونهم، واتخاذ القرارات التي تخص شؤونهم في جو ديمقراطي، مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام، مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي، وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة .

ب. **أهداف إدارية:** وتتمثل في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة والتي غالباً ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض.

ت. **أهداف اجتماعية:** حيث تساهم الجماعة المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم الاقتصادية، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.

5. أداء الإدارة المحلية

تعتبر المعايير والمؤشرات أداة ضرورية لقياس نتائج التنفيذ الفعلي ومقارنتها بالمستهدف وتحديد الانحرافات وأسبابها والبحث عن علاجها، كما أنها من أهم المقومات والمرتكزات التي تتطلبها عملية رقابة تقييم الأداء في الوحدات والجهات الحكومية محل الرقابة ل يتم على ضوءها إجراء عملية التقييم والقياس.^{vii} ويقصد بعملية وضع معايير الأداء بعملية تحديد المجالات التي يمكن من خلالها الحكم على أداء المؤسسة أو المنظمة وإدارتها المختلفة، ويراعى عند تحديد مجالات الأداء أن تستوعب الأهداف التي تسعى المنظمة لتحقيقها كافة وبالتالي فقد يكون للإدارة الواحدة مجالات أداء مختلفة عديدة. ومن ناحية أخرى، فإن تحديد معايير ومؤشرات الأداء الأساسية يجب أن يتم عن طريق تحديد المقياس المناسب لقياس مجالات الأداء السابقة. وهذا المقياس قد يكون إما كمي أو قيمي أو زمني أو نسب أو حتى علاقات تجمع بين هذه العناصر مثل الكمية المنتجة في مدة زمنية أو تكلفة الوحدة أو أي شيء آخر.^{viii}

وبصفه عامة تمثل عملية وضع معايير الأداء أولى الخطوات الرئيسية لدورة الرقابة بل تعتبر الأساس لفاعلية الرقابة خصوصاً أن المعايير ما هي إلا خطط تصف ما يجب أن يكون، وبدونها يضل الجهاز الرقابي طريقه في الحكم السليم على كفاءة وفعالية الأداء المؤسسي للجهات الخاضعة لرقابته (مطلب أول) ولن يتم الحصول على مؤشرات للأداء والتي تمثل نتائج لرقابة الأداء وتعتبر عن مدى تحقيق عناصر الأداء سلباً أو إيجاباً.

يتطلب وضع معايير مهنية متنسقة لتقييم الأداء ضرورة أن تبنى على أساس إطار عام واضح يحدد الملامح والمبادئ الأساسية التي تحكم عملية الرقابة، ويمكن أن يساعد هذا الإطار كل من الإدارات العمومية والأجهزة العليا للرقابة في إضافة قيمة لعمليات وأنشطة الوحدات الحكومية وتحسين أدائها المؤسسي. ويمكن القول بأن هناك أوجه نشاط يمكن وضع معايير رقابية لها بسهولة وبدقة ومنها الأعمال التكرارية والأعمال التي تتطلب درجة بسيطة من الحكم وتلك التي تتدفق بمعدل ثابت وكذا الأعمال التنفيذية، وعلى العكس فإن هناك أوجه أخرى من النشاط يكون من غير اليسير وضع معايير لها وإن كان وضع هذه المعايير من الأمور الهامة، ومن أمثلتها الأعمال التي من طبيعتها الابتكار والإبداع والأعمال غير المنتظمة في حدوثها.

وحسب دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2009، فقد تم تحديد خمس محاور لقياس الخدمة العمة وهي:

- إدارة الخدمة المدنية: الإطار القانوني والأخلاقي وسياسات وإجراءات إدارة الموارد البشرية والإطار المؤسسي؛
- إدارة المالية العامة: إعداد الميزانية وتنفيذها ونظم المحاسبة والتدقيق والتمحيص التشريعي؛
- وضع السياسات الحكومية: العمليات والهياكل والقدرة على تحليل المشكلات وتحديد الخيارات وتقييمها والتشاور مع أصحاب المصالح واتخاذ القرارات والرصد والتقييم؛
- القيادة: الاختيار والمكافأة ونشر قدرات كبار موظفي الحكومة وتنميتها؛
- تقديم الخدمات: تحديد احتياجات العملاء وتطوير معايير الخدمات وأهدافها ورصد الأداء وبناء القدرات من أجل تقديمها.

وفي ظل انتقال الإدارة العمومية لتطبيق الأساليب المطبقة في الشركات يمكن التطرق إلى أحد أهم نماذج التقييم المتعدد الأبعاد للأداء وهو نموذج بطاقة الأداء المتوازن (Balanced Scorecard). وقدم كل من كابلان ونورتن (Kaplan & Norton) بطاقة الأداء المتوازن عام 1991 كأداة إدارية من خلال دمج المؤشرات المالية وغير المالية لتزويد المديرين بمعلومات هامة، وملائمة عن أداء منظماتهم، خصوصاً فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الإستراتيجية.^{ix} ووفقاً لما اقترحه كل من كابلان ونورتن في استعراضهما لأبعاد بطاقة الأداء المتوازن، فإنه تعتمد على أربع أبعاد، وهي: البعد المالي بعد التعلم والنمو بعد إجراءات العمل بعد العملاء.^x

المحور الثاني: الحوكمة المحلية

تعاظم الاهتمام بمفهوم وآليات الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة، حيث أصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة علي كافة المؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات المالية والأزمات الاقتصادية، والتي جاءت كنتيجة مباشرة للقصور في آليات الشفافية والحوكمة ببعض من المؤسسات المالية العالمية، وافتقار إدارتها إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة، التي أثرت بالسلب في كل من ارتباط بالتعامل معها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

1. تعريف الحوكمة المحلية

مصطلح الحوكمة أو الحكامة هو الترجمة المختصرة للفظ الإنجليزي (governance) أو الفرنسي (gouvernance)، تم توليد مصطلح الحوكمة في سياق كل من العولمة و الحوسبة.^{xi} ويرى البعض تسميتها الإدارة الرشيدة أو الإدارة الحكيمة ويرى آخرون تسميتها الإجراءات الحاكمة. 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".^{xii} ويمكن تعريفها كذلك على أنها كيفية ممارسة السلطة من جانب الدولة من أجل تسيير جيد للأعمال الحكومية، سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الإداري، الحكومة من هذا الجانب تهدف إلى دراسة مؤسسات الدولة وعلاقتهم مع المؤسسات الاجتماعية (المؤسسات الاقتصادية، جمعيات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، النقابات العمالية).^{xiii}

أما تعريف الحكومة المحلية فيقابله بما يقابل بقية التعاريف في العلوم الاجتماعية، فمن الصعب وضع تعريف

بسيط، واضح وشامل لجميع عناصر الظاهرة يمكن تعميمه على جميع المجتمعات. وقد صنف **AR RHODES**

التعريفات التي تناولت الحكومة المحلية إلى 6 محاور:^{xiv}

المحور الأول: يدرس العلاقة بين آليات السوق والتدخل الحكومي والنفقات العامة، ويهدف أساساً إلى الحد من التدخل الحكومي وضبط النفقات العامة، والخصوصية، كمؤشرات تعبر عن دولة الحد الأدنى التي لا تتدخل إلا عند الضرورة.

المحور الثاني: يركز هذا المفهوم على المنظمات الخاصة ومنظمات إدارة الأعمال.

المحور الثالث: يدعو إلى إدخال مبادئ إدارة الأعمال في الإدارة الحكومية، بتطبيق قيم جديدة كقياس الأداء والمنافسة والتمكين ومعاملة المتلقي على أساس أنه زبون لضمان الفعالية والكفاءة. لكن هذا الرأي أهمل الجانب الاجتماعي للدولة كفاعل خدماتي بغض النظر عن الربح.

المحور الرابع: الحكومة المحلية تعبر عن الإدارة الجيدة للدولة والمجتمع، وهي امتداد للمحور السابق لكنه يربط بين الجوانب الإدارية و الجوانب السياسية من خلال التركيز على القيم الديمقراطية والمؤسسات الشرعية للنظام السياسي، ويمثل هذا المحور المفهوم الذي قدمه البنك الدولي سنة 1989، والذي يقوم على الإصلاحات الإدارية، تشجيع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، واللامركزية الإدارية.

المحور الخامس: يرى بأن السياسات العامة ما هي إلا تفاعلات بين فواعل رسمية وغير رسمية على المستويين الوطني والمحلي.

المحور السادس: يرى بأن الحكومة المحلية تتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في مجموعة من الأجهزة والمنظمات. وإن كان هذا المحور يشمل جميع الفواعل إنه مجمل وغير دقيق و لا يوضح المعنى والمقصود بالحكومة.

2. عناصر الحكومة المحلية

يوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر

الحكومة المحلية الرشيدة على النحو التالي:^{xv}

– نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون؛

- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي؛
- تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

3. خصائص الحوكمة المحلية

تتمثل خصائص الحكم الراشد وفق UNDP في:^{xvi}

- المشاركة: وتعني أن يكون للجميع رأي في صنع القرار سواءا بطريقة مباشرة أو من خلال مؤسسات الوساطة المشروعة؛
- حكم القانون: مؤسسات القانون يجب أن تكون عادلة وتولي الأهمية خاصة لقوانين حقوق الإنسان؛
- الشفافية: تبنى على حرية تدفق المعلومات حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين بها شريطة أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم؛
- الاستجابة: محاولة المؤسسات خدمة العملاء والاستجابة لمطالبهم؛
- اتجاه الإجماع: بالسعي لتسوية الخلافات في المصالح لتحقيق الإجماع حول المصالح الجيدة والتي تخدم الجماعة والسياسات والإجراءات الممكنة لذلك؛
- العدالة: تساوي الفرص لتحسين الأوضاع وتحقيق العدالة؛
- الفعالية والكفاءة: والمتعلقة بالمؤسسات والتي تؤدي إلى نتائج وفق الحاجات مع الاستعمال الجيد للموارد؛
- المساءلة: صنع القرار في الحكومة، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني تتم مساء لتهم من قبل الشعب؛
- الرؤية الإستراتيجية: القادة والشعب لديهم أفق واسعة وبعيدة المدى لتحقيق التنمية ولديهم شعور مشترك عن ما يريدونه من تلك التنمية.

ومن الملاحظ أن هذه الخصائص مرتبطة ارتباطا وثيقا، حيث أن كل خاصية تعزز الأخرى، بسهولة الوصول إلى المعلومات تعني الزيادة في مستويات الشفافية، والزيادة في مستوى المشاركة، وتعني الزيادة العالية في فعالية عملية صنع القرار والمشاركة الواسعة بدورها تساهم في تبادل المعلومات المطلوبة في عملية صنع القرار وتساهم في إضفاء الشرعية على القرار، والشرعية تعني تنفيذ فعال وتؤدي إلى تعزيز المشاركة. ومؤسسات الاستجابة يجب أن تكون شفافة وتؤدي وظائفها وفق القانون، وهذا ما يؤدي إلى المساواة.

4. مقومات الحوكمة المحلية

من أجل تبنى الحوكمة المحلية لا بد من تفور العديد من المقومات منها:^{xvii}

- تمكين القوى البشرية على المستوى المحلي من إداريين وفنيين بالتدريب والتوعية وتنمية المهارات المطلوبة عن طريق دعم مؤسسات المجتمع المدني وحث المواطنين بالانضمام والمشاركة بها؛
- تنمية مستوى مشاركة السكان المحليين في صياغة السياسات واتخاذ القرارات؛
- تبني أساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي قائمة على الشفافية والمساءلة؛
- تتطلب الحوكمة المحلية توفير بنية أساسية وتنمية ثروات وتطوير إمكانيات المؤسسات القائمة من خلال توفير الآليات المناسبة للعمل ودعم ما هو قائم لضمان المشاركة الفعالة من المواطنين.

5. معايير الحوكمة المحلية

تعددت معايير الحوكمة المحلية بتعدد الأطراف المساهمة في الموضوع ونذكر منها: ^{xviii}

- معايير الحوكمة المحلية حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتشمل: حكم القانون ودولة المؤسسات، الشفافية، الإستجابة، بناء التوافق، الفعالية والكفاءة، المساواة، المساءلة، الرؤية الإستراتيجية؛
- معايير الحوكمة المحلية حسب البنك الدولي، وتشمل: التسيير بالمشاركة، التسيير الدائم، التسيير الشرعي والمقبول من الأفراد، تسيير شفاف، تشجيع العدالة والمساواة، القدرة على تطوير الموارد، تشجيع التوازن بين الأجناس، التسامح وقبول الآراء المخالفة، القدرة على تعبئة الموارد لتحقيق الأهداف الاجتماعية، دعم الآليات الذاتية، التطابق مع القانون، الاستعمال العقلاني والفعال للموارد، خلق وتحفيز الاحترام والثقة المتبادلة، القدرة على تحديد حلول وطنية والتكفل بها، الضبط أكبر من المراقبة، القدرة على معالجة المسائل المؤقتة، التوجيه نحو الخدمات، روح المسؤولية والتسهيل؛
- معايير الحوكمة المحلية حسب تقرير التنمية البشرية العربية، وتشمل: ضمان الحريات الشخصية لتوسيع الخيارات، تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة، مؤسسة النشاطات السياسية، سيادة حكم القانون والسهر على تطبيق. مما سبق نستنتج أن أهم المعايير التي تتميز بها الحوكمة المحلية والتي تتفق عليها معظم الكتابات:
- سيادة حكم القانون: لضمان المساواة و العدالة بين جميع الفئات؛
- المشاركة: لأنها تساعد على التعددية و التداول على السلطة؛
- المساءلة: التي تضمن معرفة مدى تطبيق السياسات العامة ونجاحها؛
- الشفافية: في القضاء واتخاذ القرار ولترسيخ الثقة المتبادلة بين الحاكم و المحكوم.

المحور الثالث: واقع الإدارة المحلية والحوكمة المحلية في الجزائر

إن نمط الإدارة والتسيير في الجزائر خاصة تسيير الجماعات المحلية، كان دائما ومنذ نشأته يتأرجح بين نظامين متعارضين، النظام الأول يرتكز على المركزية التي تملئها ظروف الحفاظ على وحدة الدولة وضرورة مركزية المصادر المالية والحرص على مراقبة وتوجيه استعمال الاستثمارات العمومية في العملية التنموية. أما النظام الثاني فيرتكز على اللامركزية المندمجة مع البحث عن أكبر ديمقراطية لعملية إعداد المخططات التنموية والحدّ من مخاطر المركزية المفرطة واستبداد البيروقراطية مع الأخذ بعين الاعتبار عامل التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي.^{xix}

لقد أدى التغيير الذي حدث في جميع المجتمعات وتغير مفهوم الدولة ووظائفها إلى إعادة النظر في الدور الذي تقوم به كل من الحكومات الوطنية والوحدات المحلية في الجزائر. وقد حددت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية اختصاصات البلدية ثم تركت التفصيل فيها إلى اللوائح التنفيذية. ويتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات المحلية وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالمجتمع والدولة، ويمكن توضيحها كما يلي:^{xx}

أ. **في المجال الاجتماعي:** تعد البلدية المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية، تقدم خدمة كبيرة للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي، لهذا أعطى المشرع بموجب المادة (89) من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والمتمثلة في: مساعدة المحتاجين، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، إعانة العاطلين عن العمل والمساعدة على التشغيل، التكفل بمسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، مهمة تكوين الفرد ونشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية وتشجيع إنجاز المراكز والهيكل الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وإنشاء المكتبات وقاعات المطالعة؛

ب. **الميدان الثقافي والتعليمي والفني:** تقوم البلدية بدور هام في هذا الميدان، حيث تتولى إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، تشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم وما قبل المدرسي (دور الحضانة)، حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تراثية تاريخية جمالية، تسيير وإدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام، ترقية المواقع السياحية والترفيهية وحماية الآثار التاريخية وترميمها وحفظ المواقع الطبيعية؛

ج. **في ميدان الرعاية الصحية:** تتكفل البلدية بحفظ الصحة والحفاظة على النظافة العمومية (المادة 107) في المجالات التالية: توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور. هذا ما أدى إلى تأسيس مكاتب لحفظ الصحة ونظافة البلدية، السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع؛

د. في الميدان الاقتصادي: تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية وذلك عن طريق: حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد بأهداف السلطة في المخطط الوطني، تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات، تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية، تشجيع المتعاملين الاقتصاديين؛

هـ. في مجال حماية البيئة: إن السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلديات أفز مشاريع أثرت في التوازنات الإيكولوجية، لهذا طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة، فتم إنشاء هيكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني، أما على المستوى المحلي فتعتبر البلدية المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، فقد نصت قوانين البلدية والأوامر التابعة لها صراحة على مفهوم البيئة وحمايتها ومكافحة التلوث؛

و. في مجال الأمن والخدمات الطارئة: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسئول والمكلف - تحت رقابة وإشراف السلطات الإدارية المركزية الوصية - بسلطات الضبط (البوليس الإداري)، ويضطلع بالمهام التالية: حفظ النظام العام بواسطة جهاز الشرطة البلدية أو الحرس البلدي، توفير وسائل الإسعاف في حالة ما إذا حدثت كارثة في مجال البلدية (وظيفة الحماية المدنية). - وضع الاحتياطات الوقائية اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث، إدارة هيئة رجال المطافئ ومراقبتها وحتى إنشائها، تسهيل تنقلات الأشخاص والأموال داخل تراب البلدية وفي الأسواق، حفظ أمن مواطني البلدية وزائريها داخل الحدود الإدارية للبلدية.

إن الجزائر اليوم، تعاني من وضعية عسيرة في اختيار النموذج المناسب لها، بحيث عُرِفَت اللامركزية كحل بديل عن أزمة نموذج التنمية عن طريق النظام المركزي، بحيث أصبح هذا الطرح كحتمية سياسية ناتج عن تنازلات الدولة ووصايتها على المؤسسات العمومية والجماعات المحلية، وصعوبة هذه العملية وهي اللامركزية في التسيير تفرض مشاركة وبصفة فعالة كل المتعاملين بالتنمية المحلية، المصالح الممركزة للدولة، الأحزاب السياسية، المنتخبون، المنظمات النقابية والحركة الجمعوية والمتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص والمواطنين، كل هذه العناصر هي مجتمعة في متناقضاتها، وهي تخضع إلى الشرعية والتمثيلية واستعمال السلطة في إطار ما يسمى بالحكم الراشد.

فيمكن قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، حيث أن الحاكمية أو الحوكمة قد تتطور من المستوى الجزئي إلى المستوى الكلي، عبر تحويل أشكال النشاط العمومي وشفافية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني. إن عملية إصلاح دور الجماعات المحلية والإدارة بصفة عامة أصبح أمرا ضروريا خاصة في ظل التحولات التي تعرفها الجزائر اليوم من نمو ديموغرافي وتطور آليات العملية الديمقراطية، ومنه بأن تكون هذه الإصلاحات في مستوى طموحات وتطلعات المواطنين. وهو إعداد نظام تسيير قادر على تعبئة مدخرات البلاد وتحقيق التنمية المستدامة عن طريق إشراك كل الفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني في إطار الحكم الراشد من أجل:

- تحسين الظروف المعيشية؛
 - إحداث توازن في الاختلالات الإقليمية؛
 - توفير كافة الظروف لتنمية مستدامة يلتزم بها الجميع.
- ويجمع الملاحظون في شأن الجماعات المحلية، بأن هذا الإصلاح وهو وضع نظام تسيير فعال نابع عن تصور جديد لمعالجة كبرى المعوقات التي تكبل سير عملية التنمية، لبناء اقتصاد قوي يقوم على مشاركة كل الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين.

وقد ذكر تقرير لمنظمة الشفافية الدولية، الذي يقيس مؤشر الفساد في الدول، أن الجزائر احتلت المرتبة 94 من بين 177 دولة شملها التقرير لسنة 2013. ^{xxi} ونالت الجزائر 36 نقطة من مقياس 100 للفساد في العالم في 2013 مقارنة بـ 34 نقطة في 2012، وبذلك انتقلت من المرتبة 105 إلى 94، مثلما أشارت الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد ممثلة منظمة شفافية في الجزائر. وأضافت الجمعية أن وللسنة الـ 11 على التوالي تدرج في قائمة الدول الأكثر فسادا، فيما تحتل المرتبة العاشرة من مجموع 18 دولة عربية شملها التقرير، والمرتبة 24 من بين 54 دولة أفريقية. وحسب الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد، فإن هذا الترتيب جاء كمنحولة لمجموعة من التحقيقات الأخرى أين احتلت الجزائر مؤخرة الترتيب خصوصا حول مؤشرات التنافسية، مناخ الاستثمار، حرية التعبير، الحكم الرشيد، حقوق الإنسان وتكنولوجيات الاتصال منها الولوج إلى الانترنت.

تبين الأدلة النظرية والتطبيقية أن استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتشجيع الاستثمار المحلي يعتمدان على التطبيق الفعال لمبادئ الحاكمية الرشيدة والتوجيه الإداري السليم. في إطار تقرير المعهد العربي للتخطيط حول التنافسية العربية 2012، يشتمل التوجيه الإداري السليم على قدرة الحكومات على إدارة الموارد بكفاءة (نوعية البيروقراطية)، وعلى تقليص الفساد الإداري، واحترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم المعاملات الاقتصادية والاجتماعية المتبادلة بينهم. ^{xxii}

تجدر الإشارة إلى أن العوامل الثلاثة التي وقع اعتمادها لبناء مؤشر الحاكمية وفعالية المؤسسات (الفساد الإداري، احترام القانون والنظام والبيروقراطية) تقاس في الأساس بمتغيرات نوعية تنشرها وكالات تقدير المخاطر السياسية والتجارية. وفي مجال الفساد الإداري، تعاني العديد من الدول العربية من تفشي هذه الظاهرة، التي تضاف إلى تكاليف القيام بالأعمال وتزيد المخاطر، خاصة في مجال استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشرة وقد بلغت نسبة الفساد الإداري في الجزائر نسبة 14%. أما في مجال احترام القانون والنظام فان الوضع في كل من الجزائر ولبنان والسودان يدل على ارتفاع مستوى المخاطر، ويتطلب الأمر معالجة من اجل تقليل المخاطر وتحسين البيئة الاستثمارية في هذه الدول، بحيث بلغت نسبته في الجزائر 25%، أما نسبة البيروقراطية فقد بلغت 33% حسب التقرير، وكذا مؤشر الحاكمية وفعالية

المؤسسات بلغ 24%^{xxiii} ويمكن مقارنة هذه النتائج بسنوات سابقة وتحديدًا لكل من 2003، 2006، و2009 والتي تصدر عن نفس الهيئة كل ثلاث سنوات كما يوضحه الجدول رقم 01.

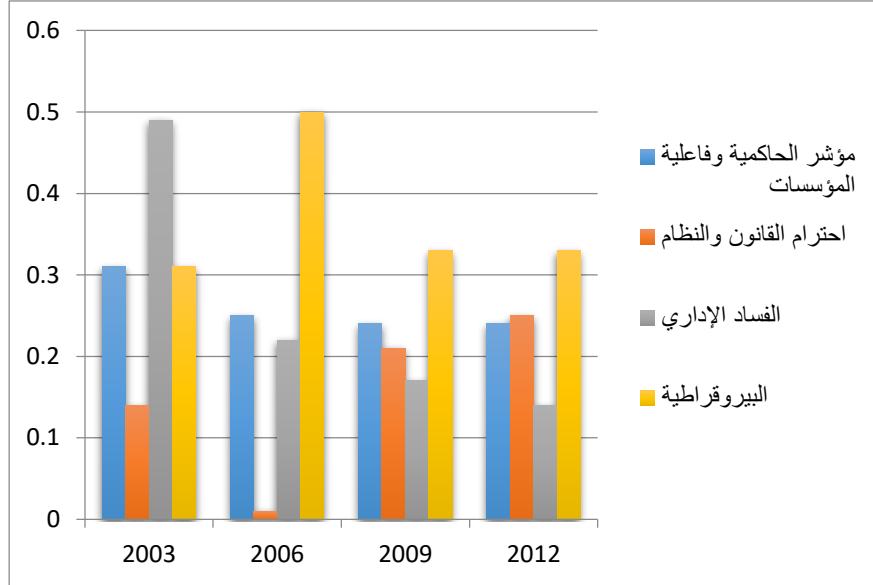
الجدول رقم 01: مؤشر الحاكمية وفاعلية المؤسسات

مؤشر الحاكمية وفاعلية المؤسسات (الاجمالي)	احترام القانون والنظام	الفساد الإداري	البيروقراطية	
0.31	0.14	0.49	0.31	2003
0.25	0.01	0.22	0.50	2006
0.24	0.21	0.17	0.33	2009
0.24	0.25	0.14	0.33	2012

المصدر: تقارير التنافسية العربية (2003-2006-2009-2012)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، متوفرة على الموقع:

http://www.arab-api.org/ar/publicationlists.aspx?publication_cat_id=3

الشكل رقم 01: تطور مؤشر الحاكمية وفاعلية المؤسسات



المصدر: تم إعداده بالاعتماد على الجدول 01

المحور الرابع: الممارسات والتجارب الدولية في الحوكمة المحلية الجيدة

1. إصلاح الخدمة المدنية في إريتريا

دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP تخفيض حجم الحكومات في إفريقيا بدرجات متفاوتة من النجاح، ومثال جيد على ذلك دولة إريتريا، حيث يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامج الحكومة لإصلاح إدارة القطاع العام لإصلاح إدارة القطاع العام منذ عام 1993، ويتمثل الهدف العام من البرنامج في بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية وقادر على خدمة حاجات الجماهير الإريترية. ولعمل ذلك كان القصد ولازال، خلق قطاع عام كفء وفعال يتميز بمعرفة رغبات المستهلكين، قليل الروتين، مرن وميسر في تقديم الخدمات للمواطنين. إن مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يهدف في طوره الثاني لإعطاء المبادرات للنشاطات ذات الاجتياح الطارئ والتي تتضمن: ^{xxiv}

- تحسين الهياكل والوظائف للخدمة المدنية الإريترية؛
- تقوية إدارة الموارد البشرية وأنظمة تطوير الموارد البشرية؛
- مؤسسة نظام لإدارة الجودة لعلاج مشاكل المستهلكين بسرعة وليستجيب لاحتياجاتهم ورغباتهم؛

- تحسين العمليات وتقديم الخدمات، مثل زيادة توفير المعلومات، مواجهة قضايا المرأة من الناحية الاجتماعية تقوية اللامركزية والحكومات المحلية في المحافظات، تحسين أداء المؤسسات العامة، والمساعدة في التنفيذ للخصخصة.

أحد النشاطات التي استكملت كانت تحليل واسع للوظائف الحكومية (استراتيجي ومؤسسي بشكل واسع) والذي تم تنفيذه على مستويين اثنين النظام الإداري الكلي للحكومة، وعلى المستوى المؤسسي في الحكومة ذاتها. ثم إعداد التقرير من قبل مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي وجه عددا من الأسئلة ليطمئئنا عليها من كل مؤسسة، حيث شملت الأسئلة: "ما هي مهمتنا؟، هل لا تزال هي المهمة الصحيحة؟، هل لا تزال تستحق العمل؟، إذا لم تكن قد قمنا بها، هل ممكن أن نقوم بها الآن؟". كان الجواب للسؤال الأخير: غالبا، "نعم"، سنقوم بها مرة أخرى، ولكن مع بعض التغييرات. نحن تعلمنا بعض الأشياء".

أصبحت تلك النتائج هي القاعدة للتوصيات التي تم تقديمها للحكومة، فقد قام مجلس الوزراء بتحليل تلك النتائج ووافق على الهيكل العام للوزارات. مثلما تم تشكيل فريق عمل حكومي لدراسة الهيكل الداخلي لكل وزارة، واعتمادا على مراجعة الوظائف وقرارات مجلس الوزراء، ولتحديد ما هو الاحتياج الفعلي من الموظفين وفقا لهذا الهيكل. استغرق العمل في تلك المهمة اثني عشرة شهرا.

لم يبدأ العمل بتخفيض حجم الحكومة إلا بعد انجاز ذلك العمل. تم تخفيض الموظفين بواقع 10000 موظف من أصل 25000 اعتمادا على توصيات فريق العمل الحكومي. وتضمن ذلك حوالي 6500 مدنيا و 3500 من المحاربين القداماء والذين كانوا يعملون في الخدمة المدنية. وهؤلاء يضمون غالبا كل المراسلين، المنظفين والسكرتيرين تحت مستوى كبار التنفيذيين، تلك الخدمات يتم التعاقد عليها مع الخارج عند الحاجة. تم إجراء التخفيضات في إعداد الموظفين في بعض المناطق المحلية (10000 من 20000) وفي بلدية أسمرة (2000 من 3000). وتم إنهاء حوالي (5000) من المحاربين القداماء. وبخلاف برامج أخرى في إفريقيا، لم يكن هذا البرنامج تطوعيا. لقد تم دفع راتب 6 شهور، إضافة إلى أية مستحقات تقاعدية لمن تم تخفيضهم من عدد الموظفين في الدولة. وخلال ذلك العمل فان الرواتب لم تتغير بالزيادة أو النقصان لبقية الموظفين.

إن تجربة اريتريا بتخفيض حجم الحكومة لم يكن عاديا في أفريقيا لأسباب طبيعة نشأتها المحلية والسرعة في اتخاذ الإجراءات. والعنصر الخارجي الوحيد كان دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمراجعة الوظائف الحكومية ودراسة قوانين الخدمة المدنية وسلم الرواتب حيث كان لكلاهما دور تحفيزي هام.

لقد برزت الحكومة في اريتريا كمنتصر في حرب أهلية طويلة. ومع النصر يأتي الثقة بالذات، الدعم الشعبي بشكل إجماع وطني، السلام والاستقرار. تلك الظروف زودت اريتريا بالقوة الدافعة على المدى البعيد والزخم في بناء دولتها وأمتها. لم يكن الانتصار والشروط المصاحبة له فقط، ذلك كان على أية حال، الحافز الرئيسي، ولكن الالتزام، والتصميم

، الإخلاص، النزاهة والاعتماد على الذات التي ورثتها الحكومة من السنوات العديدة من لكفاح جبهة التحرير الجماهيرية الاريترية لتحقيق الرؤية بدون أي مساعدة خارجية كانت مساعدة إستراتيجية النجاح.

2. الحوكمة الرشيدة للمملكة العربية السعودية

وفقا لتقرير البنك الدولي فان معظم دساتير وأنظمة دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تتبنى تشريعات تكرس مبادئ المساواة والحرية والشفافية ودعم الرفاهية للمواطنين والمقيمين ، لذلك وضع هذه الأنظمة موضع التنفيذ هو التحدي الأكبر وهو مجال عمل الحوكمة (الحكم الرشيد). وهذا يتضح جليا في حالة المملكة العربية السعودية حيث أصدرت الحكومة منذ 1991 العديد من الأنظمة مثل نظام الحكم بالإضافة إلى إعادة تفعيل دور مجلس الشورى كجهة استشارية للحكومة، أيضا منذ تولي الملك عبد الله الحكم في 2005 وهناك حركة إصلاح وتطوير تمثلت في إصدار العديد من الأنظمة واللوائح التي تدعم الإصلاح الإداري والمالي والتشريعي لذلك وضع هذه الأنظمة موضع التنفيذ هو التحدي الأكبر، فقد تبنت الدولة السعودية في إطار الحوكمة الرشيدة أنظمة وأنشأت هيئات حكومية وغير حكومية تساهم في محاربة الفساد، حماية حقوق الإنسان، تطوير القضاء، وتعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الحكم. بالمقابل هناك أنظمة لم ترى النور بعد مثل نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية. لكن يضل التحدي الأكبر هو في تفعيل الأنظمة ووضعها موضع التنفيذ. أيضا الكثير من المجالس (مثل مجلس الشورى والمجالس البلدية) والهيئات (مثل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد) لها دور استشاري غير تنفيذي وهذا يضعف من الدور الرقابي لهذه الجهات. لذلك من شان منح الاستقلالية (إدارية ومالية) لتلك المجالس والهيئات وإعطائها دور تنفيذي ورقابي أكبر، من شان ذلك أن يدعم الإصلاحات الاقتصادية والإدارية نحو تحقيق مستويات متقدمة للحكومة الرشيدة.^{xxv}

3. التجربة الألمانية

في سنة 1993 بادرت مؤسسة علمية بحثية ألمانية تدعى « Fondation Bertelsmann » بتأسيس "جائزة الديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية"، بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات. وكلفت بهذا الشأن علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية بإجراء تحقيق من أجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على هذه الجائزة الأولى. وقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب هذه الدول، وهي:

أولا: الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية؛

ثانيا: التوجه إلى المواطن؛

ثالثا: التعاون بين السياسيين والإدارة؛

رابعا: الإدارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل معه المواطن؛

خامسا: الرقابة ورفع التقارير؛

سادسا: أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء وهراركية مفلطحة،
سابعاً: القدرة على الابتكار والتطوير في ظل المنافسة.

وعليه، فقد اختيرت هذه المدن باعتبارها مدناً نموذجية توجد على قمة الحداثة في بلدانها فيما يخص الإدارة المحلية. فازت بهذه الجائزة مدينتان: "فينيكس Phoenix" بولاية أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية، ومدينة "كريست تشارش Christ Church" السويسرية. وبعد سنتين من تاريخ تسليم هذه الجائزة تأسس ببرلين (ألمانيا) مشروع بحث تناول بالدراسة تجربة المدن المرشحة للجائزة، ويهدف هذا البحث إلى تبيان الإصلاحات الجديدة التي أتت بها المدن والآثار المترتبة عنها بغرض الاستفادة منها في عصرنة الإدارة المحلية الألمانية. انتهى هذا البحث بنشر تقريرين الأول في سنة 1997 والثاني في 1998، وخلص البحث العلمي إلى أن رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن إلا أنها اتحدت في معالجة القضايا المحلية.

وبالتالي أدركت المدن محل البحث قيمة ثروة إشراك المواطنين والمجموعة في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن اختصاصها، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديمقراطية "الديمقراطية التمثيلية Démocratie Représentative" والتخلي عن الفكر الاحتكاري الذي كانت تتبناه الإدارات المحلية، ويكون اشتراك المواطن بطرق متنوعة: الحركة الجمعوية النقابات، النخب العلمية... وبالتالي الانتقال في تسيير الإدارة المحلية إلى مفهوم جديد و هو مفهوم "الديمقراطية التساهمية Démocratie Participative" أو الديمقراطية الجوارية أو التشاركية التي يكون الغرض منها إسهام المعنيين بعملية التنمية في وضعها و تنفيذها. وبالتالي أصبحت هذه العملية أكثر تقنية تعني على الخصوص بميكانيزمات إجراء هذه المشاركة و تحقيق فعاليتها.^{xxvi}

خاتمة

لو عدنا بالذاكرة عبر التاريخ الإسلامي، لوجدنا أن تطبيق الحوكمة الرشيدة يعود إلى فجر الإسلام. فقد كان الخليفة عمر بن الخطاب أول من بادر إلى إرساء دعائم القوانين التجارية، وتأسيس أنظمة الوقف، وإنشاء الخزينة العامة (بيت المال)، واعتماد التقويم الهجري، وإجراء إحصاء سكاني، وتعيين ولاية لمساعدته في تطبيق هذه القوانين. ونظراً لانتهاجه منهج العدل بين المسلمين وغير المسلمين على حد سواء، فقد لقب بالفاروق لتفريقه بين الحق والباطل.

واستناداً إلى أخلاقه القويمة وقيادته الحازمة، أصبحت القوانين والقيم التي وضعها مثلاً يحتذى به اليوم في الحوكمة الرشيدة. فقد كانت معاييرها في تعيين ولاته تعتمد على ذوي مؤهلات قيادية. فكان يتخذ قراراته بما يرضي الله أولاً وأتمه ثانياً، كما أبي محاباة كبار القوم. وكان لتعاقب القرون أثره الواضح في إصابة هذه الممارسات بالوهن. وفيما عكفت بعض الشركات على إرساء مفاهيم الحوكمة الرشيدة، إلا أن ممارستها لم ترق إلى مستوى توجيهها منظمة التعاون والتنمية.

وتعتبر الحوكمة الرشيدة للإدارة المحلية فلسفة هرمية إلى حد ما، أي أن الآخرين لن يتصرفوا بالطريقة المثلى ما لم يروا في قياداتهم مثلاً يحتذى به. فقد كانت العديد من الإدارات المحلية عرضة لعمليات الاحتيال، والصفقات القائمة على الفساد والجشع، وسوء استخدام السلطة، واختلاس الأصول. ولكن، لو تم تشجيع الأفراد ضمن تلك الإدارات على تطبيق مبادئ الحوكمة، لجاءت النتيجة مغايرة تماماً، وبالتالي إيجاد ثقافة جديدة لضمان استدامة هذه الإدارات المحلية في الجزائر.

النتائج

وقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج وهي:

- أن الإدارة المحلية هي نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية التي تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري للدولة بحيث تتميز بقربها من الأفراد وهذا ما يجعلها تصل إلى أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية؛
- تتكون الإدارة المحلية من العناصر التالية: الشخصية المعنوية، الاستقلال الذاتي، والوصاية الإدارية؛
- تعنى الحوكمة المحلية بكيفية ممارسة السلطة من جانب الدولة من اجل تسيير جيد للأعمال الحكومية، على مختلف الأصعدة؛
- تقوم الحوكمة المحلية على تبنى أساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي قائمة على المساءلة والشفافية؛

- إن الغرض من استعراض التجارب الناجحة في الحوكمة الرشيدة محاولة منا للوقوف على إستراتيجية الدول في تطوير وترشيد أدائها في الإدارة المحلية ومعالجة أساليبها في التسيير؛
- التوصيات:** على أساس النتائج المتوصل إليها يمكننا أن نقدم بعض الاقتراحات نوجزها فيما يلي:
- ضرورة الفصل بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص؛
- تعزيز دور المساءلة والشفافية في الإدارة المحلية؛
- التشجيع على المشاركة في صنع القرارات؛
- الحد من التعارض مع التنمية والقضاء على الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها؛
- زرع ثقافة حتمية محاربة الفساد والرشوة والمحابة في الأجهزة الإدارية المحلية؛
- التدريب الإداري لموظفي الجهاز الإداري المحلي لزيادة مستوى أداءه؛
- زيادة الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية وإجراء تغييرات في القوانين وتعديلات في اللوائح.

- ⁱ www.cpas-egypt.com/pdf/Baher/Dr/004.pdf
- ⁱⁱ دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب السياسات الإنمائية، أوغسطس، 2009، ص 8.
- ⁱⁱⁱ <http://www.tomohna.com/vb/showthread.php?t=2901>
- ^{iv} المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، 1999.
- ^v <http://www.26sep.net/newsweekarticle.php?lng=arabic&sid=38878>
- ^{vi} <http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=11690>
- ^{vii} حمدي مصطفى المعاز، "أنظمة الرقابة الحديثة في منشآت الأعمال" دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1987، ص 28، 29.
- ^{viii} نفس المرجع.
- ^{ix} Davig, William; Elbert, Norb, & Brown Steve: Implementing a Strategic Planning Model for Small Manufacturing Firms: An Adaptation of the Balanced Scorecard, Sam Advanced Management Journal, Winter 2004, Pp. 18-23.
- ^x Kaplan, R., & Norton, D.: The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance, Harvard Business Review, January-February 1992, pp. 71-79; & Kaplan, R., & Norton, D.: The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Harvard Business School Press, September 1996, P. 324.
- ^{xi} <http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AD%D9%88%D9%83%D9%85%D8%A9>
- ^{xii} Alamgir, M. (2007). *Corporate Governance: A Risk Perspective*, paper presented to Cooperate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.
- ^{xiii} بركات سارة، زايدى حسبية، "الحكومة الجيدة ومحاربة الفساد والرشوة شروط أساسية لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، ورقة بحث قدمت في: الملتقى الوطني حول "حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري"، جامعة بسكرة، الجزائر، 06-07 ماي 2012.
- ^{xiv} <http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=146>
- ^{xv} <http://www.tomohna.com/vb/showthread.php?t=11482>
- ^{xvi} بلوصيف الطيب، "الحكم الرشيد المفهوم والمكونات"، ورقة بحث قدمت في: الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، جامعة سطيف، الجزائر، 80-09 أفريل 2007.
- ^{xvii} related:www.jacc.gov.jo/Portals/0/news/
- ^{xviii} <http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=146>
- ^{xix} عبد القادر صافي، "الدور التنموي للجماعات المحلية"، مقال تم نشره في جريدة صوت الأحرار، يوم 19/11/2012، تم الاقتباس من الموقع: <http://www.djazair.com/alahrar/106739>
- ^{xx} ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية) متوفر على الموقع: <http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=53>
- ^{xxi} <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/186988.html>
- ^{xxii} المعهد العربي للتخطيط، تقرير التنافسية، الإصدار الرابع، الكويت، 2012، ص 37.
- ^{xxiii} تقارير التنافسية العربية (2003-2006-2009-2012)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، متوفرة على الموقع http://www.arab-api.org/ar/publicationlists.aspx?publication_cat_id=3
- ^{xxiv} UNDP, Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2, UNDP, MDGD, N.Y. U.S.A.
- ^{xxv} بسام عبد الله البسام، الحوكمة الرشيدة: المملكة العربية الرشيدة حالة دراسية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، جانفي 2014، ص 21.
- ^{xxvi} <http://www.tomohna.com/vb/showthread.php?t=11482>