

مراقبة التسيير : نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

مراقبة التسيير : نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

الأستاذة : عقون سعاد ، أستاذة مساعدة بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة امحمد بوقرة - بومرداس - الجزائر

ملخص :

أنتجت اللامركزية من خلال سعيها الرامي لتقريب المسؤولين العموميين بالمواطنين إثارة إهتمام المواطنين بكيفية تسيير و إستخدام أموالهم (تلك الناتجة من الضرائب و الرسوم) إذ لم يعد بإمكانهم حاليا تحمل تسيير مكلف، منعدم الشفافية و قليل الفعالية كما كان في الماضي، و هذا بالذات هو الرهان الفعلي للديمقراطية الذي يفرض على المسيرين العموميين سواء كانوا منتخبين موظفين أو حتى سلطات عمومية رفعه تحت طائلة فقدان الثقة و الشرعية. فالجماعات الإقليمية بالجزائر تواجه عدة مشاكل على مستويات عدة تحول دون قدرتها على التحكم في نفقاتها العمومية على مستوى نطاقها الجغرافي و كذا عدم تمكنها من تقادي مختلف الأخطار المحلية (كعدم كفاية الأموال المخصصة، عرض خدمات محلية غير ملائمة و غير كافية لإحتياجات الفاعلين المحليين..)، و هذا ما يفرض عليها إستخدام آليات ووسائل كفيلة بمواجهة هذه المشاكل و التي من ضمنها نجد تفعيل الحوكمة على المستوى المحلي و تبني منهجية التسيير بالأهداف و النتائج من خلال إدماج نظام مراقبة التسيير بها، فالإدارة العصرية ليست فقط أداة من أدوات السلطة العمومية و إنما يجب ان تكون أيضا و خاصة في خدمة المواطنين.

الكلمات المفتاح : حوكمة محلية، مراقبة التسيير، الأداء، الجماعات الإقليمية، اللامركزية.

تصنيف JEL : M40-H72-P32

Résumé : La décentralisation, en rapprochant les responsables publics des citoyens, a déclenché un réveil de l'intérêt de ceux-ci pour la gestion de leur argent -celui de l'impôt- et il n'est désormais plus question de supporter d'avantage une gestion aussi couteuse et aussi peu transparente et surtout peu efficace, et il y a là un véritable défi pour la démocratie que les gestionnaires publics qu'ils soient élus ou fonctionnaires ou même pouvoirs publics doivent relever sous contrainte de perdre leur légitimité et la confiance des citoyens. En effet, les collectivités territoriales en Algérie sont confrontées à différents problèmes mettant en cause notamment leur capacité à maîtriser les dépenses publiques et les risques locaux, et les obligeant ainsi à adopter les principes de la gouvernance locale à travers notamment l'instauration d'un système de contrôle de gestion qui a comme objectif ultime de faire passer la gestion des collectivités territoriales d'une logique de moyens vers une logique de résultats car l'administration moderne, n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, elle doit être aussi et surtout au service du public

Mots clés : gouvernance locale, contrôle de gestion, performance, collectivités territoriales, décentralisation

Jel Classification Codes : : M40-H72-P32

تمهيد :

لجأت الدولة و مختلف هيئاتها منذ فترة إلى تبني إستراتيجية للإصلاح الإداري بإعتباره قاطرة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي و إنعاشه و أساسا لنشر السلم و العدالة الإجتماعية و تعمل هذه المجهودات الإصلاحية إلى إعادة الإعتبار للمواطن، الذي ليس فقط كمستخدم للخدمات المقدمة، بل يجب التعامل معه على أنه زبون بكل ما تحمله هذا المصطلح من معاني تسويقية ، فهو المستخدم الطالب للخدمة العمومية، و دافع للضريبة و بالتالي ممول لهذه الأجهزة الإدارية و كلما زاد الإشراف من قبلها كلما

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

شعر بضرورة ترشيد الإدارة، وهو الناخب الذي يختار ممثليه و يستوجب عليهم الإستماع لمطالبه والسعى لتلبيتها تحت طائلة فقدان الثقة والشرعية، وهو الموظف داخل أجهزتها. تتطلع بهذه المهمة الجوارية عادة الجماعات المحلية التي تعتبر بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة فوجودها هو تجسيد لإشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيتها لقلّة مرد وديتها أو طول آجالها، و بغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها من خلال اللامركزية جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد و اتساع المهام على المستوى المحلي من جهة و تزايد حجم الحاجات العامة من جهة أخرى.

إلا انه بالرغم من أن الجماعات المحلية هي الخلية القاعدية للدولة و همزة الوصل بينها و بين المواطن، فقد أصبحت تتصف بالتصاقها و تقيدتها أكثر فأكثر بالعمليات الإدارية و إنعزالها المتزايد عنه، و عدم إرتقاء التمثيل الإنتخابية كآلية ديمقراطية إلى التمثيل الفعلي للمواطن نفسه، و هنا يأتي دور الحوكمة المحلية لتعكس كيف تتفاعل هذه الإدارات المحلية مع مختلف الفاعلين معها و ربط هذه الأطراف بالمواطنين في سبيل تحسين مستوى أداءها بالتركيز على مفهومي الفعالية و الفاعلية و زيادة ثقتهم بها مع تحديث أساليب التسيير المستخدمة الكفيلة بتحقيق ذلك.

يتم هذا التحديث أو العصرية من خلال نقل أساليب و نظم و وسائل مستعملة في دول أكثر تقدما و تبنيتها في الدول النامية، ونظرا لتركيز الحوكمة المحلية على مفاهيم الشفافية، الرفع من درجة المسؤولية و التمكين من المسائلة و رفع مستويات الأداء، يصبح لزاما إدماج أدوات و أساليب نمت و ترعرعت في المؤسسات الربحية الرأسمالية أثبتت نتائج معتبرة من حيث التحكم و القدرة على تحقيق الأهداف و الحد من التبذير، و هو مسعى نظام مراقبة التسيير.

تكمّن إشكالية هذه الدراسة في تبيان مدى مساهمة كل من نظام مراقبة التسيير في تحسين أداء الجماعات المحلية و تفعيل الحوكمة المحلية. و تندرج إنطلاقا منها الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهي مميزات الجماعات الإقليمية الجزائرية؟
- كيف يمكن تكييف مبادئ الحوكمة المؤسسة على هذا النوع من المنظمات العمومية؟ و ماهي الرهانات و الصعوبات التي تصاحب تطبيق نظام مراقبة التسيير بها؟

ننطلق من أجل معالجة هذا الموضوع من الفرضيات التالية: تتمتع الجماعات الإقليمية بالجزائر بالإستقلالية التامة التي تسمح لها بالقيام بمهامها بكل حرية، و أن تطبيق و تكييف المبادئ و الوسائل الحديثة عمل سهل شرط الأخذ بعين الإعتبار للطابع العمومي و غير الربحي لهذه الجماعات، و أخيرا أن الرقابات المطبقة على الجماعات المحلية لا علاقة لها بالأداء الناجع و إنما هي رقابات على حسن صرف الأموال المحلية.

تكمّن أهمية هذا البحث في إبراز علاقة السببية الموجودة بين إصلاح الجماعات المحلية - من خلال إعتقاد الوسائل الحديثة في التسيير- من جهة و حسن تطبيق السياسات المحلية بما يمكن من إرضاء رغبات و تاملات المواطنين من جهة ثانية و يضمن ترشيد النفقات المحلية.

من أجل تحقيق هدف الدراسة تناولنا بداية في المحور الأول عرض لمجموعة من المفاهيم المرتبطة بالجماعات المحلية أو الإقليمية الجزائرية و أهم المشاكل التي تستدعي الإصلاح، متنوعة في المحور الثاني بتعريف للحوكمة المحلية و آلياتها و مبادئها، و أخيرا في المحور الثالث ماهية مراقبة التسيير وخصائصه في التسيير العمومي المحلي خاصة، وأخيراً دوره في تحسين الحوكمة المحلية و الأدوات الممكن إستخدامها تماشياً مع طابع هذه المنظمات .

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

المحور الأول: تعريف الجماعات الإقليمية بالجزائر

تعرف الإدارة المحلية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات و الواجبات بين الأجهزة المركزية و المحلية، و ذلك لغرض أن تتفرع الأولى لرسم السياسة العامة للدولة فضلا عن إدارة المرافق الوطنية في البلاد، و أن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة و تحقيق أغراضها المشروعة.

الإدارة المحلية الجيدة لا تقتصر على تقديم مجموعة من الخدمات المحلية، ولكن أيضا تشمل على الحفاظ على الحياة و الحرية للسكان، و تهيئة المجال للمشاركة الديمقراطية و الحوار المدني، و التنمية المحلية المستدامة، و تسهيل مختلف العمليات التي تقود لتحسين نوعية الحياة لسكانها.

1- تعريف الإدارة المحلية:

يبني التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام السياسي و الإقتصادي القائم بها على أجهزة و إدارات مركزية و أخرى لا مركزية، المركزية الإدارية هي قصر للوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم الوزراء دون مشاركة من جهة أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة¹، أما اللامركزية فهي النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية على هيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة بقدر معين من رقابة تلك الإدارة².

تعتبر اللامركزية الإقليمية³ أو ما يسمى بالإدارة المحلية أهم تطبيقات اللامركزية الإدارية، و نظرا لأهميتها فهي تبنى على أساس دستوري حيث تنص المادة 15 من دستور 1996 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، و أن البلدية هي الجماعة القاعدية، و يذكر في المادة 16 أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁴، و هو ما أكدته القوانين المتعاقبة للبلدية و الولاية وصولا بالقوانين الأخيرة لسنة 2011 للبلدية (القانون 11-10) و الولاية (القانون 12-07).

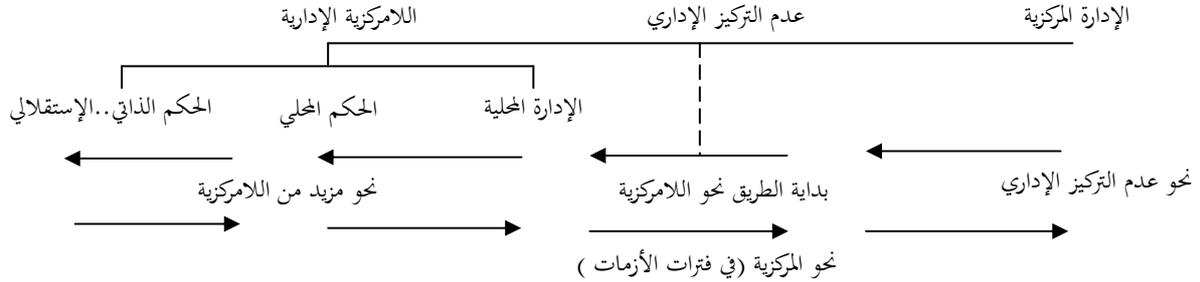
الولاية هي جماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة، و تحدث بموجب القانون⁵، أما البلدية فهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية، البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، و مكان ممارسة المواطنة، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁶.

تمنح الدولة الجماعات المحلية شخصية معنوية سعيا منها في إستمرار قيامها و بقاءها رغم زوال أو تغيير الأشخاص المكلفين بإدارة شؤونها (المجلس الشعبي البلدي و الولائي) و تتمتع بإستقلال إداري يخول لها إتخاذ قراراتها و تحمل مسؤولية أعمالها، إضافة على تمتعها بإستقلال الذمة المالية. و هذا ما يجعل من اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية الصورة الواضحة و الكاملة لتطبيق النظام اللامركزي القاضي بنقل السلطات⁵ و الإختصاصات إليها بنص قانوني مع إحتفاظ السلطة المركزية بحق الوصاية الإدارية⁶.

تجدر الإشارة أن إصطلاح الإدارة المحلية جاء أصلا من الفقه الإداري الفرنسي، أما في بريطانيا و الدول الأنجلو سكسونية فيستخدم إصطلاح الحكم المحلي *Gouvernement local* (الشكل 1).

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

الشكل 1: العلاقة بين المفاهيم المرتبطة بأنظمة الإدارة المحلية



المصدر: بطارنة سليمان سليم، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية، الإدارة العامة، العدد 72، 1991، ص 44.

بحيث يميل الحكم المحلي أكثر نحو اللامركزية من نظام الإدارة المحلية الذي سبق ذكره، و يتم بواسطة هذا الأسلوب نقل الكثير من السلطات التشريعية و القضائية و جميع السلطات الإدارية إلى هيئات الوحدات المحلية، و بذلك تبرز هذه الوحدات كهيئات موازية للإدارة المركزية، و يظل الإطار الدستوري و التنسيق الرسمي أساليب مهمة لضمان الوحدة الوطنية. في حين يعتبر الحكم الذاتي أعلى درجات اللامركزية و كثيرا ما يرتبط إقرارا بالطبيعة الجغرافية المتميزة لمنطقة معينة أو بفئة عرقية و يرتبط الأمر هنا باللامركزية السياسية.

2- أهمية الإدارة المحلية:

تعمل الإدارات المحلية مباشرة مع المواطن ومن خلاله ولفائدته ولفائدة الدولة و النظام الاجتماعي ككل، مراعية في ذلك الخطة العامة للمجتمع فيك نواحيها. وتحقق في الواقع الميزات التنظيمية الإيجابية التالية، بالنسبة للدولة و للسلطة المركزية⁷:

- إدارة المرافق المحلية بفعالية، والتخفيف من الأعباء المترتبة عن انشغال السلطات المركزية بالأمر الإداري البحتة التي في الإمكان إسنادها إلي مؤسسات إدارية محلية بهدف التفرغ للمهام القومية المستعصية والخطيرة، كالدفاع والسياسة الخارجية والسياسة العامة.
- إشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية بهدف تربيته تربية سياسية وزيادة وعيه السياسي وتحضيره للمناصب السياسية الوطنية، وكذا بهدف التوسع في الأخذ بالمبادئ الديمقراطية.
- التوسع في مجال الخدمات الاجتماعية وضمان فعاليتها فيما يخص استفادة كل المواطنين دون استثناء، الفقير منهم و الغني، وتحقيق مطالب العدالة الاجتماعية في جانب توزيع الدخل المترتبة عن الضرائب وغيرها، التي يتحصل عليها من المواطن بصفة أساسية.
- ضمان تعاون المواطن مع الجهود التي تبذلها الدولة وإشراكه في هذا المجهود من ناحية التسيير وتطوير عمل المرافق و المؤسسات التي تهدف إلي تحقيق الازدهار لكل المواطنين
- تحسين أسلوب الإدارة العامة و تفعيله من خلال تبني التجارب المحلية التي تعرفها بعض المناطق فيما يخص التنظيم والنجاح الإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي. فالإدارة المحلية تغني المواطن عن الكثير من التعقيدات الإدارية في نظام المركزية، فهي الأقرب إلي المواطن والأدري بشؤونه والأقدر علي فهمها واستيعابها بالإضافة إلي أنها الأقدر علي حل المشاكل المحلية بنجاحة في الوقت المناسب و بالطريقة المناسبة.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

3- المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة المحلية بالجزائر:

إن بيئة الإدارة المحلية في الجزائر ما زالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والإقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي الموروث، وسلوك القيادة البيروقراطية ما زال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، و إتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، عوض الإعتماد على مدخل إدارة التغيير. كل هذا أنتج الرداءة و الفساد لواقع الإدارة المحلية، هذا الواقع الذي يتلخص في:⁸

- عدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات .
- تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أداؤها مع ضعف التدريب الإداري وتدني الأجور.
- ضعف التواصل مع المواطنين و منظمات المجتمع المدني، و عدم وضع المواطن في صلب إهتمام الإدارة.
- عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية و الوساطة وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة.
- تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف إهتماماتهم بتنمية قدراتهم الإدارية.
- بطئ حركة القوانين والتشريعات، وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعالمية والإدارية.
- إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الإعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، و هذا الإخفاء يعتبر عاملا سلبيا في وجه برامج و خطط و إستراتيجيات محاربة الفساد.
- غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري، والرشوة، والمحسوبية، والوصولية، والتحايل على القوانين، والغيابات غير الشرعية، وإحتقار العمل كقيمة حضارية.
- تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، وتنظيم الأسرة، ومحو الأمية، وحماية البيئة... ، و ضعف أجهزة الرقابة و المساءلة في المجالس الشعبية المنتخبة.

لعل حجم هذه المشاكل التي تتخبط فيها الأجهزة الإدارية المحلية الجزائرية، و مخاطر تشعبها وتفاقمها تستدعي تفعيل آليات لتعزيز بناء قدرات الإدارة المحلية، وفق إستراتيجية شاملة واضحة متكاملة بعيدة المدى، وليس إجراءات ظرفية قائمة على التغيير الشكلي.

وهنا تظهر أهمية و ضرورة إصلاح الإدارة المحلية و تحسين أداؤها و كذا إسترجاع مشروعيتها لدى المواطنين. على أن يلتزم المسؤولون المحليون و كذا العموميون على المستوى المركزي على التجسيد الفعلي لهذا الإصلاح على أرض الواقع من خلال تناول مختلف جوانبه البشرية و المالية و السلوكية والتنظيمية و التسييرية و القانونية و البيئية، وهذا من خلال الإستفادة من إسهامات الحوكمة المؤسسية و تكييفها للتطبيق المحلي.

المحور الثاني: مفهوم الحوكمة المحلية و مبادئها

1- مفهوم الحوكمة المحلية: Gouvernance locale

يشير لفظ الحوكمة إلى الترجمة العربية للأصل الإنجليزي للكلمة Governance الذي توصل إليه مجمع اللغة العربية بعد عدة محاولات لتعريب الكلمة، حيث تم سابقا إطلاق مصطلحات أخرى مثل: الإدارة الرشيدة، الإدارة الجيدة، الضبط المؤسسي، التحكم المؤسسي، الحاكمية المؤسسية، حوكمة الشركات و

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

مصطلحات أخرى، إلا أن الأكثر شيوعا و تداولا من قبل الكتاب و الباحثين هو مصطلح حوكمة الشركات أو الحوكمة المؤسسية.⁹

حسب منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية OCDE فإن احد العناصر الأساسية في مجال تحسين الأداء الإقتصادي هو أسلوب حوكمة الشركات و الذي يتضمن مجموعة من العلاقات بين الإدارة التنفيذية للشركة و مجلس إدارتها و المساهمين فيها و غيرهم من الأطراف المعنية و صاحبة المصلحة بصور مختلفة فيها، كذلك يقدم أسلوب حوكمة الشركات الهيكل الذي تتحدد من خلاله أهداف الشركة و وسائل تحقيق تلك الأهداف و متابعة الأداء. و قد حددت هذه المنظمة مبادئ للحوكمة السليمة للشركات غطت خمسة مجالات هي: حقوق المساهمين، المعاملة المتكافئة للمساهمين، دور أصحاب المصالح، الإفصاح و الشفافية و مسؤوليات مجلس الإدارة.¹⁰

كما أنها تتمثل بالنسبة لـ Peter drucker في " صياغة و إحترام قوانين توجه و تحدد قيادة أولئك الذين يتصرفون بإسم المؤسسة، بمعنى أوضح هي مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى ضمان، و بقدر الإمكان، بأن أداء مديري المؤسسة مطابق لإرادة المساهمين و مصالحهم.¹¹

الحوكمة هي علاقة سلطة، و تختلف بذلك عن التسيير أو الحكومة Gouvernment الذي يمثل العلاقة بين المديرين و مرؤوسيههم و هي التنفيذ العملي للسلطة، الحوكمة على هذا النحو هي "حكومة الحكومة le gouvernement du gouvernement"، أما الحاكمة Gouvernabilité فهي قياس لهذه السلطة على الأنظمة المعنية.¹²

قدم كل من M,Godet و Y, Cannac¹³ عرضا توضيحيا للتشابه الموجود بين الشركات و التي تم إدراجها تحت تسمية المؤسسات بالأسهم و بين الإدارات العمومية المحلية، محاولين بذلك التأكيد على إمكانية تطبيق مبادئ حوكمة الشركات على الإدارات المحلية سعيا للوصول إلى أداء أفضل لها، يمكن توضيح هذا التشابه من خلال الجدول أدناه. معايير المقارنة المقدمة تسمح بتوضيح التماثل بين المنظمتين و بالتالي إمكانية نقل و تطبيق الحوكمة المؤسسية على مستوى الإدارات العمومية بعد الأخذ بعين الاعتبار لخصائصها.

يظهر تقارب الإشكالية في الحالتين واضحا، فالمواطن يمثل المساهم و هو وفق علاقة الوكالة الموكل "le principal" و يمثل المنتخب الوكيل "l'agent" الذي يُمنح سلطة و مسؤوليات و موارد تمويلية من قبل الموكل، و بسبب البعد الجغرافي و عدم التحكم التقني الموجود بين المواطنين و المنتخبين مثلما هو الأمر بالنسبة للمساهمين و المسيرين، أحدثت هيئة للرقابة كمجلس الإدارة في المؤسسات و المجلس البلدي للبلديات، تتمثل مهامها في تنظيم العلاقة بين أعضاء التسيير و الأعضاء الممثلين للموكلين.

الجدول (1) : مقارنة الحوكمة العمومية و الخاصة

معايير المقارنة	الحوكمة الخاصة (مؤسسات ذات أسهم)	الحوكمة العمومية (هيئات عمومية)
الملكية / السيادة	المساهمين	الشعب، الناخبين
هيئات المراقبة	مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة	البرلمان، مجلس المقاطعة (الولاية)، المجلس البلدي..
هيئات التسيير	الإدارة العامة	الحكومة، رئيس البلدية، المساعدين
مدة الوكالة أو التفويض mandat	مدة محددة	مدة محددة بالعهد الانتخابية قانونيا

المصدر: Carassus D et al. ; Les mécanismes de gouvernance publique locale: une comparaison à l'échelle internationale, P 10 . www.cidegef.refer.org/douala/carassus_et_alii.doc

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداها

إن هذا الإهتمام بتطبيق ميكانيزمات الحوكمة على المستوى المحلي كان وليد التحولات التي شهدتها الدول في الفترات القليلة السابقة، فلقد بدأ الناس يدركون بأن القيم النقدية التي يدفعونها كضرائب يجب أن تكون مساوية للخدمات التي يتلقونها من الحكومات، وأصبحوا بذلك أكثر إهتماماً بالمشاركة في رسم السياسات و إتخاذ القرارات مثلما أن طلبهم أن تكون الهيئات المحلية أكثر إستجابة لرغباتهم في إزدياد. لذا تأتي الحوكمة المحلية و التي تعنى بإعادة هيكلة أو إعادة تنظيم السلطة بحيث تكون هناك نظام المشاركة في المسؤولية و فقا لمبدأ الإسناد و التناسب subsidiarité الذي يفضل أن تقع المسؤوليات على السلطات الأفضل تلبية و الأقرب للمواطن.

عرف برنامج الامم المتحدة الإنمائي PNUD الحوكمة على المستوى المحلي كالتالي: "تتضمن الحوكمة المحلية مجموعة الهيئات، الأليات، السيرورات، التي يستطيع من خلالها المواطنين و مجموعاتهم التعبير عن إحتياجاتهم و مصالحهم، مناقشة إختلافاتهم، تلقي حقوقهم و القيام بواجباتهم على المستوى المحلي تتطلب شراكة بين المجتمع المدني و القطاع الخاص لأجل تقديم خدمات تتصف ب: المشاركة، الشفافية، المسؤولية، العدالة و التطور المحلي. وهي تتطلب تحويل السلطات و الموارد اللازمة للجماعات المحلية، و تدعيم قدراتها على العمل كهيئات مشاركة ، حساسة و مسؤولة أمام إنشغالات و إحتياجات المواطنين، كما تهتم في ذات الوقت بالسعي لتدعيم الديمقراطية في المستوى القاعدي، و إعطاء المواطنين و ممثليهم الوسائل للمساهمة كشركاء متساويين في الحوكمة المحلية و في مسار التطور المحلي"¹⁴

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:¹⁵ نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون، لامركزية مالية و موارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي، مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي و تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الإقتصاد المحلي.

تفرض الحوكمة المحلية علاقات متداخلة متأزرة بين الأعوان العموميون، الخواص، المنظمات الجموعية، و المواطنين، مما يفرض لا مركزية حقيقية لسلطات الدولة بإتجاه الجماعات المحلية و لا تمركز إداري للخدمات. و بالتالي مفهوم الحوكمة أوسع من الحكومة أو الحكم لأنه يتضمن بالإضافة إلى عمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطات تنفيذية و تشريعية و قضائية و إدارة عامة، عمل كل من المؤسسات غير الرسمية، أو منظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى القطاع الخاص.¹⁶

2- الفاعلون الرئيسيون في الشراكة المحلية :

تتمثل أهم الأطراف الفاعلة في مجال الحوكمة المحلية فيما يلي:

- **الدولة والمؤسسات الرسمية:** على الدولة أن توفر الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة، سواء من القوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، أو إعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئات الإدارة المحلية لتقوم بوظائفها ، إلى خلق الأطر الحوارية بين جميع هذه الأطراف. و كذا فتح باب الشراكة مع القطاع الخاص و تشجيع المقولة الباطنية.

- **السلطات المحلية:** يجب أن تعمل على إشراك المواطنين وذلك عبر اللجان الرسمية واللقاءات الدورية، كما أن عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات عبر الإستفتاءات، كما أنه يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتتلاقى المصالح وعدم تعارضها، ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني، فالإدارة المحلية تعتبر أساسية في إنشاء وإدامة الحكومة التي تتجاوب مع إهتمامات المواطنين مثلما تعمل على إدامة العملية الديمقراطية،

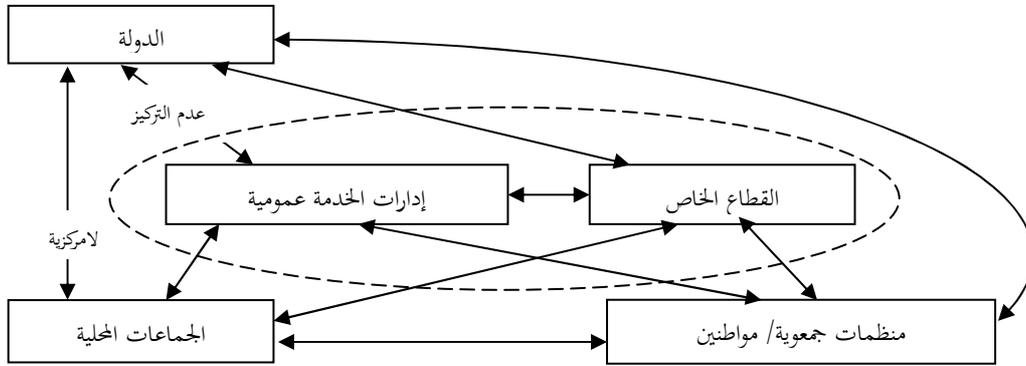
مراقبة التسيير : نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

وإيجاد التوازن المناسب بين توجيهات الحكومات المركزية والحرص على الأخذ باهتمامات الكثيرين من واضعي السياسات.

- **المجتمع المدني:** هي كل المنظمات غير الحكومية التي لا تسعى للربح ولا تهدف للوصول إلى السلطة، وتعد منظمات المجتمع المدني بمثابة قنوات لمشاركة الناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمهم لأنفسهم في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة.

- **القطاع الخاص:** يشمل القطاع الخاص كل المشاريع الخاصة غير المملوكة من الدولة في مختلف القطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات ..مثل المصارف الخاصة ووسائل الإعلام الخاصة وغيرها، و الكفيلة بتحقيق بعض المشاريع التنموية.

الشكل 2 : التفاعلات المتأزرة لمختلف الأعوان وفق مفهوم الحوكمة المحلية



المصدر: Tchabagnan A. , Gouvernance locale et renforcement des capacités : quelques pistes de réflexion pour un développement durable des collectivités rurales, CRDT, rapport de recherche N° 3, université du Québec, sept 2003, P19 . tiré du site www.a21L.qc.ca/web/document/ayeva_gouvernance.pdf

3- مقومات الحوكمة المحلية:

- يجب أن تفي الحوكمة المحلية بشروط محددة حتى يمكن إعتبارها حوكمة جيدة و هي:¹⁷
- الشرعية : la légitimité يجب أن يقبل المسيرين قرارات السلطات المُسيرة بإعتبارها شرعية، و تجد مصدرها من تطابق السلطة مع تطلعات الخاضعين مما يترتب عليه رضهم و خضوعهم التلقائي لها.
 - المشاركة: inclusion sociale / Participation ضرورة وجود المشاركة الإجتماعية، أي أن تكون القرارات السياسية ممثلة للأغلبية، مع تحقيق العدالة الإجتماعية، مع حتمية الإستماع لأصوات من هم أكثر فقرا و ضعفا.
 - سلطة القانون: autorité de la loi يجب إحترام حقوق الإنسان و تطبيق سلطة القانون على الجميع و تقسيم السلطات.
 - المسائلة، الإستجابة و الشفافية: transparence, réactivité et responsabilité يجب أن تكون الحوكمة المحلية حساسة مسؤولة و شفافة، و أن يكون المسؤولون خاضعين للمساءلة، بمعنى إمكانية معاقبة السلوكات غير المناسبة، يقصد بالحساسية إتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق أولويات و لإحتياجات المواطنين و أن تتصف بالفعالية في ذلك.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

- حل النزاعات و بناء الدولة: فالحوكمة المحلية ما هي إلا تجسيد للحوكمة الوطنية و تطبيق للسياسة العامة للدولة.
- الإستدامة: *durabilité* و هي إمكانية إدامة نشاطات الحوكمة و التنمية الشمولية على المدى البعيد الداعي إلى تقليص الفقر و تنمية المجتمع.
- الفعالية و الفاعلية في إستخدام الموارد: *performance* يعني قدرة الجهاز المحلي على تحويل الموارد إلى برامج و خطط و مشاريع تلبى إحتياجات المواطنين مع تحقيق نتائج أفضل و تنظيم الإستفادة من الموارد المتاحة لتفادي التبذير و الفساد.

يمكننا إنطلاقا مما سبق تأكيد فكرة إمكانية نقل آليات الحوكمة و تطبيقها محليا مع إستيفاء الشروط اعلاه، إلا أن ذلك لا يتطلب فقط تقوية الإدارات المحلية بل و أيضا إدماج مختلف الفاعلين على المستوى المحلي، و ينتج بذلك تعدد ورشات و محاور إصلاح الإدارة المحلية: من تحسين العلاقة مع المواطن و مع المحيط الخارجي، و تدعيم هذه الإدارات بالقوانين و التشريعات الضرورية، و تكييف الهياكل و التنظيمات، و الإهتمام بتغيير السلوكيات، الذهنيات و الثقافات المترسخة بها، و منها ما سيركز جهوده على تبني ثقافة النتائج لا الوسائل مع الإستغلال الأمثل للمواد و تحسين مستوى الخدمات، و ما إلى غير ذلك من التوجهات.

إن عملية تحديث الإدارة المحلية من خلال إستخدام طرق و مناهج إدارية تؤكد على التركيز على النتائج و تطوير أنظمة الرقابة على التكاليف و تحديد المسؤوليات، أي الإهتمام بتسيير الأداء المحلي *gestion de la performance locale* من أهم التوجهات الحالية في العديد من الدول، و التي كان مصدرها الأفكار الذي نادى بها تيار إعادة إختراع الحكومة (*Réinventer l'État*) أو التسيير العمومي الجديد.

إن إنطلاقا تسيير الاداء في القطاع العمومي كانت نتيجة مسار للإصلاحات المنتهجة في الدول المتطورة خلال سنوات التسعينات، ويندرج ضمن الإطار النظري للتسيير العمومي الجديد *Nouvelle gestion Publique (NPM)*، يقوم المفهوم الجديد للتسيير العمومي على تحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها و كذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، فالتغيير الذي يحمله هذا الإتجاه الجديد في طياته يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات و هو على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فإن أفكاره مستوحاة من العلوم الاقتصادية و من سياسات التسيير في القطاع الخاص.

يتطلب هذا التوجه التخلي عن ثقافة التركيز على الوسائل التي كانت سائدة لصالح ثقافة النتائج، و أصبح المتبنون لهذا التيار مطالبون بتقييم العمل العمومي و إعداد برامج سنوية للأداء، و من أهم أسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، و التي من بينها ضعف الأداء و غياب الفعالية، المديونية، البيروقراطية و كذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الفعالية و الفاعلية الاقتصادية الخاصة و آليات السوق، مراقبة التسيير من ضمن الأنظمة الأكثر إستخداما في هذا المجال خاصة بالنظر إلى الإنجازات المهمة التي قدمتها للمؤسسات الصناعية من بداية تطبيقها، بإعتبارها من أفضل أدوات قيادة الأداء.

المحور الثالث: إسهامات نظام مراقبة التسيير في المنظمات العمومية

تلعب الرقابة على الإدارة العامة و المحلية دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، و من ثم تجنبها وتفاديها¹⁸. و مهما تعددت أصناف الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية سواء الوصاية الإدارية أو رقابة الهيئات الخارجية كمجلس

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

المحاسبة و وزارة المالية.. إلا أنها لن تخرج من كونها تهدف كلها إلى التأكد من مدى الشرعية و المطابقة مع القوانين و التعليمات - كل حسب مجالها- كما أنها تمثل عمليات تفتيش و تأكد وفق المعنى الضيق للمراقبة.

تختلف مراقبة التسيير المقارنة عن كل أنواع الرقابات التي تقوم بها الهيئات الداخلية و الخارجية عن الجماعات المحلية، إذ تهدف إلى تسليط الضوء و في أجال القصيرة عن الإختلالات بالتركيز على الجوانب التشغيلية للأداء من خلال التأكد المستمر من أن الموارد مستغلة بطريقة أكثر فعالية و فاعلية، و الحكم على مدى ملائمة القرار المتخذ و ليس فقد مدى شرعيته، و تعمل أيضا على التنشيط و التنبيه و ليس الردع أو المعاقبة، و تدعم إضافة إلى ذلك التحفيز.

1- تعريف مراقبة التسيير:

هناك العديد من التعريف التي تناولت موضوع مراقبة التسيير، إهتمت بعضها بجانب معين (الوسائل) و تطرقت بعضها لجوانب أخرى بإختلافها (القيادة، نظام المعلومات، التحفيز، اللامركزية...)، و هذا يعود خاصة إلى التطور المستمر الذي تشهده مراقبة التسيير و إرتباطه بتطور الممارسات التسييرية و نظريات التنظيم.

تتمثل القيادة (le Pilotage) في ترجمة التوجهات الإستراتيجية إلى أهداف عملية مقبولة ، تتبع تسلسل العمليات و مراقبة مدى التنفيذ الجيد لها و تحديد النشاطات الواجب القيام بها في حالة تصحيح محتمل للإنحرافات، ترتبط القرارات التصحيحية الناتجة بالوسائل المستخدمة و كفاءات العمل، و لكن أيضا بإعادة النظر في الأهداف إذا ما كانت غير ملائمة.

عرف R. Anthony مراقبة التسيير سنة 1965 كالتالي: " مراقبة التسيير هي المسار الذي يتأكد من خلاله المديرين من انه تم الحصول و إستغلال الوسائل بفعالية و فاعلية لتحقيق أهداف المنظمة" ¹⁹ ، و نلاحظ هنا أن أساس مراقبة التسيير هو تحقيق اللامركزية و التفويض و هدفه التأكد من مدى فعالية هذا الأخير، و بهذا كان التركيز على الأداء العملي المتمثل في الفعالية أي التمكن من تحقيق الأهداف و الفاعلية أي الإستغلال الأمثل للموارد المخصصة، و إهمال البعد الإنساني .

تأثرت مراقبة التسيير بالتطورات المتعاقبة على نظريات التنظيم و نظريات المؤسسة كالنظريات الإجتماعية، التثقيفية، النظامية و الموقفية و كذا نظرية الوكالة و تكاليف التبادل، و نتيجة لذلك عدل R Anthony التعريف السابق لمراقبة التسيير على إثر كل تلك الإسهامات الفكرية التنظيمية و التسييرية، ليصبح أكثر وضوحا: " مراقبة التسيير هي المسار الذي يؤثر من خلاله المسييرين على أعضاء المنظمة الآخرين لتنفيذ الإستراتيجيات بطريقة فعالة و فاعلة" ²⁰ . أدرج هذا التعريف الأخير مفهومين محوريين و هما: التأثير l'influence و الإستراتيجية، لتصبح مراقبة التسيير أداة لتجسيد الإستراتيجية مبنية على تحسيس و إشراك المسؤولين في التحديد المشترك للأهداف و تحميلهم بذلك مسؤولية تحقيق النتائج .

يرتكز نظام مراقبة التسيير على ثلاثة أقطاب أساسية تمثل جوهر عمله و محددات الأداء الناجع الذي يصبو إليه هذا النظام داخل المنظمة، وهي تتمثل في : الأهداف، الوسائل و النتائج بما تحويه من علاقات و تداخلات فيما بينها ينتج عنها ثلاثية الأداء و التي أساسها الملائمة Pertinence و المقصود بها حتمية توافق و تجانس الأهداف مع الموارد المخصصة بإختلاف طبيعتها، و التي تكون شرطا لتحقيق الأهداف و التي تعرف بالفعالية Efficacité و كذا الفاعلية و هي الإقتصاد في الموارد Efficiency.

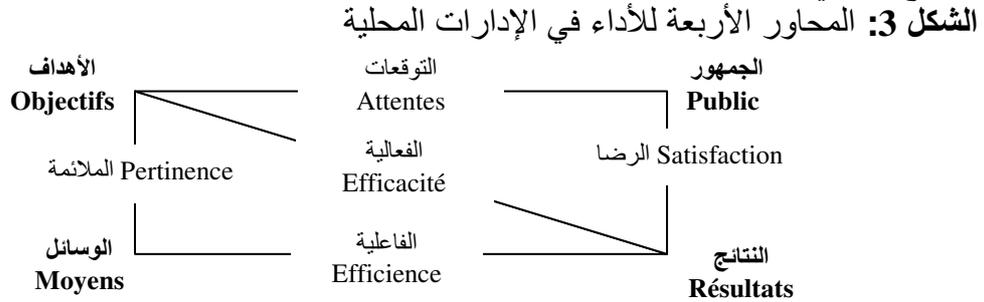
كما يشترط هذا النظام وضوح الإستراتيجية و صحة ترجمتها على المستوى العملي من خلال الصياغة الجيدة للأهداف و التحديد الجيد للمؤشرات التي ستحكم على الأداء المستقبلي، ويشمل مساره مراحل

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

أساسية هي: التخطيط أي تحديد الأهداف بالتفاوض و المشاركة إنطلاقاً من إستراتيجية المنظمة، القياس بمعنى متابعة الأداء و مراقبة النتائج، المراقبة و إستخراج الإنحرافات وتصحيحها، أخيراً ما يسمى بدورة التعلم الهادفة لتحسين نظام التنبؤ و تعديل نظام المعلومات (Boucle d'apprentissage) المبني على دورات التغذية العكسية.²¹

2- مكانة مراقبة التسيير في تفعيل الحوكمة المحلية:

قام J,Depuis سنة 1991 بإثراء تمثيل مراقبة التسيير في الإدارات العامة، و هذا بإظهار محور رابع و هو الجمهور Public وربطه بمحاور الأداء من خلال مدى تلبية الإحتياجات و التوقعات Satisfaction و هو بهذا إستمد من محيط هذه الإدارات أهم خصائصها و سبب قيامها بأعمالها، و بهذا كيف نظام مراقبة التسيير مع البيئة العمومية.²² نتج بذلك تعديل مثلث الأداء الذي تميزت به المؤسسات الصناعية ليصبح كالتالي:



المصدر: Charpentier M. et Gandjean P. ; secteur public et contrôle de gestion : pratique, enjeux et limites ; ed. d'organisation ; 1998 ; Paris ; P 30.

و كنتيجة لذلك أصبح من الممكن أيضا تعديل مثلث الأداء الواسع الذي قدمه L,Bescos الذي أمدج فيه مثلث الأداء لمراقبة التسيير ضمن المحيط الذي يعمل به و الممثل في مثلث ثاني للأداء يربط الهيكلية التنظيمية Structure بالغايات Finalités و بثقافة المنظمة Culture Organisationnelle ، لتصبح المحاور الجديدة للأداء الموسع هي السياسة Politique، ثقافة الخدمة العمومية Culture du service public و طرق التنظيم Mode d'organisation سواء المركزية، اللامركزية أو اللاتمركز.²³ ففي مجال التسيير العمومي المحلي تحدد السياسة التوجيهات و الغايات، تضع الإدارة الوسائل حسب طريقة التنظيم الملائمة، في حين تؤثر الثقافة على طبيعة الأهداف، و تحدد معايير قياس الأداء داخل المنظمة، لتكون الخدمات المقدمة موافقة لتوقعات المستعملين أي المواطنين بصفة رئيسية.

يمكننا وفقا لما سبق تقديم تعريف عام لنظام مراقبة التسيير في الإدارات العمومية على أنه " نظام للقيادة يستخدمه مسؤول في مجال إختصاصه بهدف تحسين العلاقة بين الوسائل المجندة- بما فيها الموارد البشرية- و سواء النشاط الذي يتم القيام به، أو النتائج المتحصل عليها في نطاق معين و محدد إنطلاقاً من منهجية إستراتيجية مسبقة حددت التوجهات، يسمح من جهة بقيادة المصالح حسب أهداف و إلتزامات خدمات، و التعرف على تكاليف النشاطات و النتائج."²⁴

وفقا لما سبق يمكن إبراز الإسهامات العديدة لنظام مراقبة التسيير في تحديث الأساليب التسييرية المحلية و تجسيد مبادئ حوكمة الإدارات المحلية، نوجزها فيما يلي:²⁵

أ- يسعى أولا إلى تحقيق أداء أفضل للجماعات المحلية من خلال تحديد أهداف كمية، مؤشرات ملموسة و اعتماد ثقافة الأرقام عوض التحديد الكيفي للأهداف.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

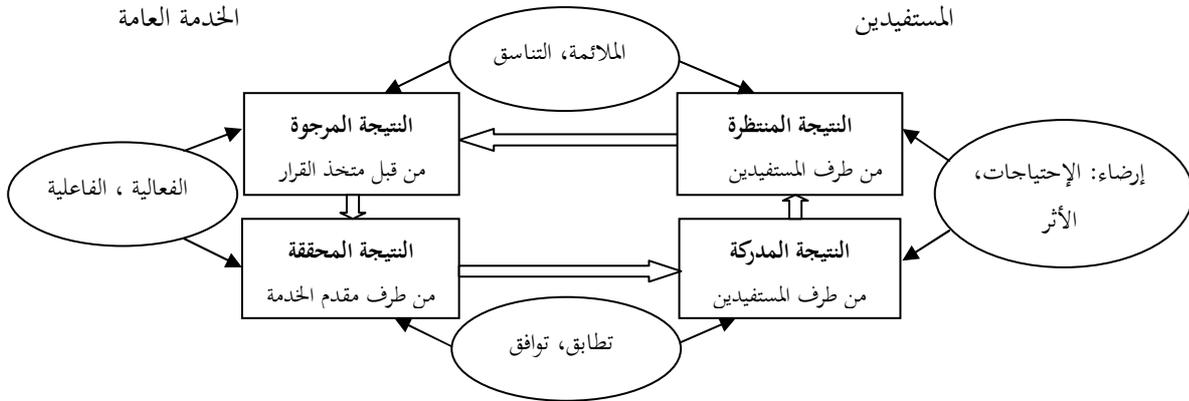
ب- مرافقة الإستقلالية المتزايدة للمسيرين: تظهر الأهمية المتزايدة لمراقبة التسيير مع توسع حركة اللامركزية، وتحميل المسؤولية للمسؤولين على مختلف المستويات، خاصة مع بروز فكرة التعاقد contractualisation التي يلتزم من خلالها المسيرين بالأهداف المتفاوض عليها بمقابل ضمان للوسائل.

ج- تحسين كيفية إعداد الموازنات بهدف تطوير التسيير المحلي من منطلق الوسائل إلى منطلق الأداء، و هذا من خلال صياغة الأهداف و قياس الإنجازات بطريقة فعالة أكثر، بتخصيص إعتمادات الموازنة على مشاريع سنوية للأداء متبوعة بتقارير الأداء ، مما يعني إعتماد نظرة جديدة في مناقشة الموازنة أساسها علاقات شفافة مسؤولة و موثوقة.

د- المساعدة على إتخاذ القرار للمنتخبين/موظفين: تسمح وسائل مراقبة التسيير بتسهيل إتخاذ القرار للمنتخبين و الموظفين على حد سواء ،²⁶ فالمنتخبين (رئيس البلدية، أعضاء المجلس البلدي..) يحددون الأهداف و المشاريع، و يجب أن تكون لديهم القدرة على مراقبة و تقييم تلك القرارات بإستخدام وسائل ملائمة، و مراقبة التسيير تمكن من ذلك ، فالإمداد بالمعلومات عن المحيط، و طريقة سير الإستراتيجية المتبعة، و توضيح المهام يمكن من تحديد أفضل المشاريع و صياغة أفضل للأهداف و علم أحسن بالوسائل اللازمة لتحقيقها و التخطيط لها. في حين يستخدم الموظفون المعنيون بتنفيذ النشاطات أدوات مراقبة التسيير بغرض التحكم التقني بين المشاريع، فهم مكلفين بإعلام المنتخبين بخصوص الإمكانية التقنية لتلك المشاريع أو للأهداف التي تم تحديدها من قبلهم ، وضمن تنفيذها و إعلامهم بإنتظام بخصوص مجرياتها و إتمامها. فبفضل أدوات مراقبة التسيير يمكن تحديد معايير دقيقة للتحكم بين مختلف الإختيارات المتاحة بالنظر إلى العلاقة مزايا/تكلفة.

هـ- المساهمة في تقييم السياسات العمومية المحلية: يمكن لنظام مراقبة التسيير المساهمة في تقييم السياسات العمومية من خلال المؤشرات التي يستخدمها في تقييم أداء المنظمة و التي بإمكانها تسليط الضوء على نتائج الأداء المحلي و المفعول و الأثر الذي أحدثه (Effets et impacts). بالرغم من أنه لا يمكن تشبيه الأهداف الإجتماعية-الإقتصادية للأداء العمومي بأهداف الأداء على مستوى المنظمات، إلا انه يمكن أن يظهر مراقبة التسيير كوسيلة لجعل سلسلة النتائج مرئية أو ملموسة و التي تبدأ من القصد السياسي إلى الأثار الإجتماعية-الإقتصادية مروراً بمستويات نتيجة وسيطية.²⁷ و هذا ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل 4: مكانة مراقبة التسيير ضمن تقييم السياسات العمومية



المصدر: France Qualité Publique, Évaluer la qualité et la performance publiques, la doc. Française, 2006, P45 modifié.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداها

4- الصعوبات التي تواجه إدماج مراقبة التسيير في الجماعات المحلية:

يمكن توضيح الصعوبات التي تواجه عملية تطبيق مراقبة التسيير ضمن مجال الخدمة العمومية و الجماعات المحلية فيما يلي:²⁸

- النشاط الإداري هو أساسا نشاط خدمي، و هناك بعض الخصائص التي تتعلق بهذا القطاع التي تجعل من تطبيق تقنيات مراقبة التسيير دقيقة و حساسة، و من أهم المعوقات التي تتعلق بعدم وجود إستراتيجيات واضحة و صعوبة ترجمة المهام إلى نشاطات قابلة للقياس و تحديد الأهداف، و تلك المرتبطة بالوسائل البشرية و المالية من حيث عدم التحكم في تحصيلها، عدم مرونة إعادة تخصيصها عند الضرورة، و بالتسيير بحيث أن تدخل المستويات التنظيمية العملية أو التشغيلية عادة ما يكون ضعيف أثناء الحوار التسييري، كما أن فصل الأدوار بين المنتخبين و الموظفين يؤدي أحيانا إلى تعارض القرار بالتنفيذ العملي له، و عدم التمكن من تحديد كمية الإنتاج أو المخرجات و بالتالي قياسها نظرا لكون النشاط صعب القياس، أو لوجود إمكانية قياسه لكن إنطلاقا من مؤشرات متنوعة و يصعب تحديد أي تلك المؤشرات الذي يترجم بصدق نشاط الوحدة.

- تمثل الهيئات العمومية بالنظر إلى أسباب وجودها أماكن للتعديل داخل المجتمع، بحيث يعود إليهم الأمر للقيام بالتحكيم و إيجاد تسويات و حلول وسطى بين العديد من المصالح المتعارضة، و هذا العمل يتطلب الكثير من المرونة و خصائص أخرى تستجيب لها الخدمات العمومية المحلية. لهذا السبب فإنه لا يجب أن ينظر إدماج مراقبة التسيير ضمنها، على أنه عند عمل تقني بحث، حتى أثناء التنفيذ العملي (التشغيلي) له، لأن وضع أنظمة القياس و الأدوات الكمية ستسمح بإضفاء الشفافية على عمل الجماعات المحلية و هذا من شأنه تغيير التعديل السياسي السابق ذكره و يجعل العمل العمومي أكثر وعيا و أكثر تأثيرا برود الأفعال، و هذا ما يجب على مراقبة التسيير أخذه بعين الاعتبار.

- نقص التأهيل العلمي و الخبرة لدى الموظفين المنتمين للقطاع العمومي عامة يمثل نقطة ضعف مهمة تحول دون التطبيق الميسر لهذا النظام، فالبرغم من أن الحياة المهنية مضمونة لحد كبير إلا أن الأجور منخفضة مقارنة بالقطاع الخاص، و بهذا نجد أن أصحاب الكفاءات يفضلون القطاعات الأكثر ربحية .

- الإختناق الممارس على الجماعات المحلية بسبب ضغط الوصاية الممارسة عليها، و تعدد أوجه الرقابة من سابقة مزامنة و لاحقة وكلها رقابات تهدف إلى حسن تسيير المال العام لكنها تمثل كوابح للإطارات المحلية، لعدم تمكنهم من فرض إختياراتهم.

- كثرة الأمراض التي تواجه الإدارات المحلية و التي تحول دون إدماج مسار لقيادة الأداء يهدف لتحقيق الفعالية و الفاعلية ، (المحابة، المحسوبية، التعسف بالنفوذ والسلطة، تبذير الموارد العامة، ..)

5- أدوات مراقبة التسيير الملائمة للإدارات المحلية:

من جملة أدوات مراقبة التسيير ذات التوجه المالي و أيضا المتعلقة بالتوجه التسييري، إرتائنا عرض خمسة وسائل يمكن تطبيقها بالنظر إلى الطابع العمومي لعمل الإدارات المحلية و المتمثلة في:

أ- محاسبة التكاليف عن طريق الأنشطة ABC :

تركز هذه الطريقة على فهم علاقة السبب و النتيجة بين الموارد المستهلكة بواسطة الأنشطة و تكلفة الإنفاق مما يمكن من التخصيص المباشر للتكاليف غير المباشرة على عناصر أو وحدات التكلفة (منتجات و خدمات) بدلا من التخصيص العشوائي لها.

ويقوم نظام التكاليف على أساس الأنشطة على فلسفة أن الأنشطة تستهلك الموارد و من ثم فهي المسببة للتكلفة و ليست المنتجات، و أن المنتجات هي التي تستهلك الأنشطة و بالتالي يجب نسبة التكاليف المختلفة إلى أنشطة معينة تم تحميل هذه الأنشطة على المنتجات على قدر إستهلاك كل منتج من هذه الأنشطة.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

و يفيد بذلك هذا النظام إدارة المنظمة في مجال التخطيط، فالتحليل حسب الأنشطة يمكن من دراسة كل نشاط تقوم به المنظمة بشكل مستقل ويؤدي إلى تصنيف الأنشطة إلى قسمين: القسم الأول منها هي أنشطة تضيف قيمة للمنتج ينبغي العمل على تطويرها وتحسينها، و أنشطة أخرى لا تضيف قيمة و بالتالي ينبغي العمل على إستبعاد أو تخفيض حجم هذه الأنشطة. و يلعب دورا فعلا في مجال الرقابة على عناصر التكلفة حيث تمارس هذه الأخيرة على مستوى الأنشطة بينما تركز نظم التكاليف التقليدية على الرقابة على مستوى المنتج النهائي بعد إتمام إنتاج السلع و الخدمات. و من جهة أخرى فإن وجود علاقة سببية بين التكلفة و النشاط يجعل قياس و تحليل الإنحرافات في ظل هذا النظام ذو دلالة أكبر و نتائج أفضل.

أ- الموازنة على أساس النشاط ABB

تعتبر الموازنة على أساس الأنشطة ABB (Activity based budgeting, budget à base d'activité) من الطرائق الحديثة لإعداد الموازنة و هي بدورها تستند إلى التكاليف على أساس الأنشطة ABC حيث تستخدم العلاقة بين كمية الوحدات المنتجة و النشاط اللازم لإنتاج هذه الوحدات لوضع تقديرات مفصلة لمتطلبات أو مستلزمات النشاط الخاصة بالخطة الإنتاجية المقترحة. تمكن عملية إعداد الموازنة على أساس الأنشطة الإدارة من الرقابة بشكل أكثر فعالية على التكاليف، إذ أنها تمكن الإدارة من تحويل الجزء الأكبر من التكاليف الثابتة إلى تكاليف متغيرة مرتبطة بتأدية النشاط من عدمه.

يمكن تحديد الخطوات الواجب إتباعها لإعداد الموازنة في المنظمات الخدمية و فق نظام ABC كالتالي:

29

- التنبؤ بكميات المخرجات في الفترة المقرر عمل الموازنة فيها،
- تقدير حاجة هذه المخرجات من أنشطة - أي ماهي الأنشطة التي لا بد و أن تقوم بها المنظمة حتى تستطيع الحصول على الكميات المتنبأ بها من المخرجات-
- تقدير حاجة الأنشطة من موارد، أي ماهي الموارد و كمياتها التي تساعد على إنجاز الأنشطة المقررة،
- بطريقة عكسية نقوم بتخصيص الموارد على الأنشطة لنتمكن من تحديد تكلفة كل نشاط من الأنشطة،
- تخصيص تكاليف الأنشطة على المخرجات ليتسنى لنا المعرفة الكاملة و الدقيقة لتكاليف هذه المخرجات،
- بالإعتماد على كمية المخرجات و أسعارها في فترة الموازنة يتم تحديد الإيرادات السنوية ،
- ترتيب و تنظيم جانبي المصاريف و الإيرادات ينتج منه موازنة معدة وفقا لنظام تكاليف الأنشطة.

ج- الموازنة ذات الأساس الصفري BBZ (budget base zéro)

عرفها Phyr و هو التعريف الأكثر مناسبة بأنها " عملية تخطيط و موازنة التي تتطلب من كل مدير أن يبرر مطلب موازنته الإجمالي بالتفصيل من نقطة الأساس (لذا فإنها أساس صفري) و يحول عبئ الإثبات على كل مدير لكي يبرر لماذا يجب أن ينفق أية أموال.³⁰

كما عرفت على أنها: " تقويم البرامج و المشاريع و البدائل المختلفة و تحديد مستوى الأداء، و قد يؤدي هذا التقويم إلى إعادة النظر تماما لجميع البرامج و المشاريع القائمة و الجديدة، و لا تقتصر الموازنة على دراسة الإنفاق الجاري و تعديلها حسب الظروف"

و معنى ذلك أن هذا النظام يركز أساسا على سبب وجود النشاط و أهدافه، و هل يتحتم إستمراره، و ما هو المستوى الواجب أن يكون عليه، و ما التكاليف اللازمة لذلك، أو بعبارة أخرى، يعتمد هذا النظام

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداها

على تحديد كيف نبدأ، و تحدد ذلك مجموعة قرارات في كل نشاط على نطاق كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة. بني هذا النظام على ثلاثة مقومات رئيسية: الأولى توصيف النشاط على أساس مجموعة من القرارات، الثانية تحليل المجموعات و تقويمها على أساس عائد التكلفة، الثالثة تخصيص الموارد المالية، يوضح الشكل التالي دورة الإعداد و التطبيق و إحداث الرقابة على نطاق الوحدة الإدارية.

د- المقارنة المرجعية Benchmarking :

في إطار الاهتمام بتطوير أداء المنظمات العامة، ظهر مدخل المقارنة المرجعية، لقياس و تقييم أداء هذه المنظمات، و تحديد نواحي القصور فيها، بالمقارنة بالآخرين، والعمل على معالجتها، و تحقيق الجودة في أداء الخدمات العامة³¹. و تعتبر المقارنة المرجعية من الأدوات الأكثر استخداماً لتحديث الخدمات، و تحسين و تطوير العمليات المرتبطة بها، و يمكن أن تستخدم المقارنة المرجعية في أي قطاع إداري خدمي مركزي أو لامركزي، مصلحي أو مرفقي لتطوير و تحسين الخدمات المقدمة للمستفيدين من خلال عملية منهجية تؤدي إلى تحقيق الأهداف المنشودة على أن تكون المقارنة مع منظمات تتقارب في مجال المقارنة أو مجال تقديم الخدمة .

تتمثل المقارنة المرجعية في تقييم جانب أو جوانب الأداء في منظمة ما ثم البحث عن نموذج أو قيمة مرجعية Benchmark متميزة و أفضل أسلوب للعمل Best Practice يتوافر داخل المنظمة أو في منظمة أخرى، و التعرف على أسباب هذه الفجوة، ثم إدخال التغييرات الضرورية على الأنشطة و العمليات محل الدراسة، و بعد ذلك تطبق أساليب العمل الجديدة التي تم الوصول إليها، مع الأخذ في الاعتبار مواءمتها و الظروف الداخلية للمنظمة.

و تلجأ المنظمات و الوحدات المحلية إلى تطبيق المقارنة المرجعية، لتحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل فيما يلي³²: ترشيد النفقات، إتاحة فرص التعلم المستمر، إتاحة الفرصة للمنظمة للتوجه نحو النماذج الأفضل، تحسين القدرات الإبداعية و التجديدية لفريق العمل، توفير فرص التعاون بين المنظمات أو الوحدات المحلية، تطبيق ممارسات جديدة أو وسائل و طرق جديدة تبنى ثقافة تنظيمية موجهة لحل المشاكل.

من متطلبات تطبيق المقارنة على المستوى المحلي (وحدات الحكم المحلي) نجد: التركيز على رضا المواطن المحلي أو الزبون، دعم و التزام القيادات الإدارية العليا، توافر نظم معلومات و بيانات دقيقة، التجانس بين وحدات المقارنة، تغيير الثقافة التنظيمية، وضع آليات لتقييم أداء القيادات و الوحدات المحلية، التأكيد على مراعاة أخلاقيات و مبادئ المقارنة المرجعية.³³

ه- لوحة القيادة المتوازنة Tableau de bord équilibré/Balanced score card

تعددت التعاريف التي تعرضت للوحة القيادة المتوازنة و التي تسمى أيضا مقياس أو بطاقة الأداء المتوازن، و بالرغم من تعدد هذه التعاريف إلا أنها ترتبط بعامل مشترك و هي أنها مصدرها واحد و هو المفهوم الذي قدمه كل من Kaplan و Norton لمقياس الأداء المتوازن بإعتباره نظاما شاملا لقياس الأداء من منظور إستراتيجي، يتم بموجبه ترجمة إستراتيجية تنظيم الأعمال إلى أهداف إستراتيجية و مقاييس و قيم مستهدفة و خطوات إجرائية تمهيدية واضحة.

و بالتركيز على الأبعاد الأربعة للمقياس الأداء المتوازن عرف بأنه مجموعة شاملة من مقاييس الأداء التي تم تطويرها حول أربعة أبعاد أساسية هي الأداء المالي (التكاليف و جودة الخدمة)، و العلاقات مع الزبائن (المواطنين)، العمليات التشغيلية الداخلية و الجوانب المتعلقة بالتعلم و النمو و الابتكار، هذه المقاييس ترتبط ببعضها البعض، كما ترتبط بالمهمة الأساسية لتنظيم الأعمال منتجة نظاما إداريا ذو طبيعة متداخلة مستمدة من المهمة الأساسية لتنظيم الأعمال.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

و قد أكد كل من Kaplan و Norton منذ بداية أعمالهم على شمولية أو عمومية منهجية لوحة القيادة المتوازنة، و ملائمتها مع المنظمات الحكومية و بالأخص غير الربحية منها، فبما أن النتيجة المالية ليست من غايات هذه المنظمات، و بإعتبار أن المنظمات العمومية غير الربحية موجودة لأجل تلبية طلبات زبائنهم-المستعملين-الأعضاء ، فإن إستراتيجية هذه المنظمات يجب أن تكون موجهة نحو غاية أساسية خاصة بها و هي الأثر الواجب الوصول إليه (l'impact à atteindre)، و بهذا يجب أن تكون مؤشرات النتائج مركزة على الزبائن أو المستفيدين من الخدمة من جهة، و دافعي الضريبة أو المانحين (contribuables ou donateurs) من جهة ثانية.³⁴

كما قام كل من Maurel C. , Carrassus D. و Gardey D.³⁵ بدراسة و تحليل الممارسات المرتبطة بمنهجيات الأداء الأولى (démarches de performance) التي بادرت بها الجماعات المحلية بفرنسا بصفة تطوعية، و لم يكن لديها إطار رسمي كمرجع، و كان هدف هذه الجماعات المحلية عصرنة التسيير بها، و إستلهم مسؤولوها من القانون العضوي لقوانين المالية LOLF و هدفت هذه الدراسة إلى تحليل محتوى منهجيات الاداء المحلية و ما يميزها عن الإطار المرجعي المقترح للقانون العضوي المرتبط بقوانين المالية الفرنسي.

وننتج عن تلك الدراسة أن الجماعات المدروسة قد إستخدموا نموذج الأداء قابل للتكيف مع الجماعات المحلية، من خلال تحديد الأهداف و مؤشرات القياس، و إستخدام موازنة حسب المهام/البرامج/الأعمال، التقارير السنوية للأداء ، بداية المحاسبة حسب الأنشطة، لوحة القيادة المتوازنة BSC كالتي نوضحها أدناه.

الجدول 2: نموذج للوحة متابعة الأداء للمجلس CG n°1

لوحة القيادة للفترة:	
محور: المستفيدين/المستعملين/المواطنين	المحور الإثتمائي (المالي)
مؤشرات النتائج الإجتماعية-الإقتصادية (معدل البطالة، التلوث..); مؤشرات جودة الخدمة	مستوى تنفيذ الميزانية ؛ مؤشرات التكلفة الكلية للمهام و البرامج مع النفقات المباشرة، مصاريف العمال ؛ الحسابات الهامة ، المؤشرات الدالة على التكلفة حسب الخدمات.
محور المسارات الداخلية	محور التعليم التنظيمي
أجال معالجة طلبية أو طلب مساعدة ، أجال إنتاج المداولات (إعداد تقارير المداولات، إرسالها و نشرها)، إنحراف إنجاز المشاريع الإستثمارية (الأجال المتعاقد عليها و تواريخ الإنجاز)، مستوى تحسين الإجابة للزبائن/المستعملين (الإجابة على الخط، وثنائ طلبات المساعدة).	التحفيز: عدد أيام التوقف بسبب المرض، عدد الأعوان المعنيين، عدد طلبات لمصلحة الموظفين ، الكفاءات: المستوى المتوسط لكفاءات الأعوان/المستوى المتوسط للكفاءات المطلوبة خلال لقاءات التقييم ؛ عدد أيام التكوين و عدد الأعوان المعنيين ، مشاريع التحديث: عدد مشاريع الخدمات قيد الإنجاز؛ نسبة التقدم لمشاريع التحديث؛ درجة الإلتزام بمناهج التحديث المنفذة.

المصدر: Christophe Maurel, David Carassus et Damien Gardey, Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ?, Revue Politiques et management public 28 /4 octobre-décembre 2011 [En ligne], P 417-442. <http://pmp.revues.org/4423>.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

الخاتمة:

قد يمكن انتهاج الجزائر استراتيجية تنموية تعتمد على اللامركزية الإدارية الفاعلين على المستوى المحلي من بناء استراتيجيات ناجحة، قادرة على من جهة على تلبية تطلعات المواطنين و كسب ثقتهم و من جهة أخرى دفع حركة التنمية المحلية نحو الأمام للمساهمة في التنمية الوطنية، شرط تمتعهم باستقلالية إدارية فعلية، وسائل مالية و مادية ملائمة، و يد عاملة مؤهلة، بالإضافة إلى الوسائل التسييرية الكفيلة بقيادة سليمة للجماعات الإقليمية. إلا أن المتتبع للقوانين المسيرة لهذه الجماعات يدرك أن البلديات خاصة إكتسبت حرية مقيدة بحكم حدة الوصاية المفروضة عليها، و إستقلالية مالية دون تحكمها بمصادر الجباية على مستواها الإقليمي، و قانون وظيف عمومي موحد لا يعطي للطابع الإقليمي أية خصوصية، و لا يسمح باستقطاب الكفاءات.

تتنوع سبل إصلاح الجماعات الإقليمية حتى تؤدي دورها الريادي إقليميا، إلا أننا حاولنا من خلال هذا البحث توضيح إمكانية نقل المبادئ الأساسية لحوكمة الشركات على الإدارات المحلية و هذا بعد تبين تشابه الإشكالية في كليهما بالرغم من إختلاف الفاعلين ، لكن المبادئ قابلة للتطبيق مع مراعاة تكييفها مع البعد العمومي للإدارات المحلية التي تخضع للقانون العام و هي وسيلة لتحقيق السياسة العامة للدولة.

تتمثل الحوكمة المحلية محددًا أساسيًا للاستخدام الأمثل والفعال للموارد المخصصة خاصة و أن الجماعات الإقليمية تمتلك إستقلالًا ماليًا عن الدولة كما و أن هذه الأخيرة تعتمد في كثير من الأوقات إلى ضخ أموال إضافية للجماعات المحلية التي تكون في صدد تحقيق مشاريع تنموية على المستوى المحلي، إلا أن غياب الأنظمة المساعدة على القيادة و التحكم يحولان دون تحقيق الأداء الناجع لهذه الإدارات، التي غاب عنها معيارين أساسيين و هما العمل على تحقيق رضا المواطنين، و تحقيق نجاعة الأداء.

لذا يعتبر تحديث الأدوات و الممارسات التسييرية أحد متطلبات تفعيل الحوكمة المحلية و تقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الشاملة، و نظام مراقبة التسيير المكلف منذ ظهوره بالمساعدة على قيادة الأداء يساهم في تحسين العمل المحلي من خلال باقاة الأدوات و الوسائل الكفيلة بتحديد أهدافه، إعداد الموازنات و تقييمه من خلال مؤشرات تقيس مدى إنجاز تلك الأهداف.

إلا أن إدماج هذا النظام بالجماعات الإقليمية لا يمكن أن يكون جهد تطوعي فردي، بل إرادة جماعية من أعلى المستويات التنظيمية الإدارية (وزارة الداخلية و الجماعات المحلية) بهدف دراسة هذا المشروع تحديد مراحل و سبل تنفيذه في الميدان، و هذا بإشراك كل الفاعلين و المعنيين بهدف تبادل الخبرات و معرفة نقاط التشابه و الإختلاف و نقاط القوة و الضعف، و الفرص و التهديدات التي يفرضها المحيط المحلي، و بالتالي صياغة إستراتيجية موحدة المعالم - تحتمل طبعًا بعض المرونة- لتطبيقه.

الإحالات والمراجع :

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص5.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره ، ص9.

³ تركز على الإختصاص الإقليمي حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون الداخلية) في نطاق حيز جغرافي معين، و تقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة و تولي تلك المصالح، خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية، و تسمى أيضا الإدارة المحلية .

⁴ مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر رقم 76 الصادرة بتاريخ 08/12/1996.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

⁵ نقل السلطات (dévolution) و هو يختلف عن التفويض (délégation) الذي يعتبر عملية تحويل بعض الجهات و الأشخاص حق اتخاذ القرارات بالنيابة عن الجهات المفوضة و لحسابها و اسمها و تحويل السلطات المناسبة لتحقيق ذلك، دون منحها الإستقلال القانوني و انفصالها عن الإدارة المركزية، و التفويض لا يلغي مسؤولية المفوض عن النتيجة النهائية لهذا التفويض، إذ يبقى مسئولاً عن النجاح أو الفشل أمام المراجع العليا. و يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض.
⁶ وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون. و بناء عليه فإن العلاقة بين الهيئات المحلية و الإدارة المركزية لا تقوم على التبعية و السلطة الرئاسية، و إنما على علاقة من نوع خاص، إذ تكون بموجب بنص صريح، و لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر و تعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية لأن هذا يتنافى مع إستقلال هذه الهيئات، كما لا تعطيه سلطة تعديل قرارات الهيئات اللامركزية أو حلها أو إلغائها كما هو الشأن في مسألة الرقابة السياسية، بل إن كل ما يمكن أن تفعله هو التصديق على قرارات هذه الهيئات كلياً أو رفضها كلياً. الهدف من الوصاية الإدارية هو التأكد من مشروعية قرارات و تصرفات الهيئات اللامركزية و مدى إتفاقها مع القانون.
⁷ عكوشي عبد القادر، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية: دراسة ميدانية ببلدية العفرون، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير - تخصص: التنظيم و العمل، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004-2005، ص 55-56.

⁸ يومدين طامشة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل عدد 26 / 2010/06، جامعة باجي مختار عنابة، مديرية النشر، ص 38-41.
⁹ طالب علاء فرحان و المشهداني إيمان شيخان، الحوكمة المؤسسية و الأداء المالي الإستراتيجي للمصارف، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 24.
¹⁰ طالب علاء فرحان و المشهداني إيمان شيخان، مرجع سابق، ص 26. بتصرف.

¹¹ Codet M., Comment traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires ? Améliorer la gouvernance pour résoudre la crise de gouvernabilité, P2.

¹² Cannacy Y. et Codet M., la bonne gouvernance pour le citoyen comme pour l'actionnaire, in Futuribles N° 265, juin 2001.

¹³ IBID, P1.

¹⁴ Georg Lutz, Wolf Linder, Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local, Berne, Suisse, Mai 2004, P19.

¹⁵ يومدين طامشة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق ذكره، ص 4.

¹⁶ حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في: الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، إسماعيل الشطي و آخ، لبنان، 2006، ص 96. للإشارة فإن الكاتب إستخدم أصلاً كلمة الحكم و كترجمة لمصطلح "Governance" باللغة الأجنبية و عوضت بمصطلح الحوكمة بإعتبارها المفهوم المعتمد في هذا البحث.

¹⁷ Georg Lutz, Wolf Linder, Opcit20, P20.

¹⁸ محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2002، ص 167.

¹⁹ Bescos, & all., contrôle de gestion et management, 4^{ème} éd. ; Economica; 2006, P 20.

²⁰ Anthony R,N et Walker R,G , La fonction contrôle de gestion, traduction française de Ardoin J,L , Publi Union éditions, paris, 1993 ,p35.

²¹ Bescos, & all. .Op.cit. ,P 22-28

²² Charpentier M. et Gandjean P., Secteur public et contrôle de gestion : Pratiques enjeux et limites ; éd. d'organisation ; Paris ; 1998, P 30.

²³ IBID ; P 32

²⁴ Thierry le nedic, la performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies -l'expérience de la ville de paris- , mémoire de Master 2 recherche, spécialité management des organisations et des politiques publiques, université Paris X Nanterre, paris , 2009, p 28.

²⁵ Carlier B. et Ruprich-Robert C., Guide du contrôle de gestion dans les collectivités locales ; 1^{ère} éd. ; Berger-levrault ; Paris ; 2005 ; P 99-101.

Le contrôle de gestion dans les administrations de l'état, délégation interministérielle à la réforme de l'état (DIRE), France, 2003, P

²⁶ Carlier B. et Ruprich-Robert C., Op.cit. , P 99-101.

²⁷ Délégation interministérielle à la réforme de l'état (DIRE), opcit, P30

²⁸ Carlier B. et Ruprich-Robert C., Op.cit. ; P 111-116

²⁹ محمد عبد الله محمود أبو رحمة، مدى توفر مقومات تطبيق الموازنات على أساس الأنشطة ABB في بلديات قطاع غزة: دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير تخصص محاسبة و تمويل، 2008، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية - غزة-، ص 83.

مراقبة التسيير: نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداها

³⁰ بهاء الدين أحمد العريبي، إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنة الجامعات و الكليات المتوسطة في قطاع غزة: دراسة تطبيقية على كلية مجتمع العلوم المهنية و التطبيقية، رسالة ماجستير تخصص محاسبة و تمويل، 2007، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية - غزة، ص 31.

³¹ سمير محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات في الدول العربية، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة في الرياض خلال الفترة من 1-4 نوفمبر 2009، ص 1 .

³² سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق ذكره، ص 9-10 .

³³ سمير محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات في الدول العربية، المؤتمر العربي الثالث للإدارة المحلية: ورشة عمل ممارسات و تجارب في اللامركزية و تطوير الإدارة المحلية، القاهرة، 2005، ص 14-19.

³⁴ GIBERT Patrick, Tableaux de bord pour les organisations publiques, DUNOD, Paris, 2009, P 69-70.

³⁵ Christophe Maurel, David Carassus et Damien Gardey, Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ?, Revue Politiques et management public 28 /4 octobre-décembre 2011, P 417-442.

قائمة المراجع:

- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري : التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002.

- بعلي محمد صغير ، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2002، ص 167.

- بومدين طامشة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل عدد 26 / 2010/06، جامعة باجي مختار عنابة، مديرية النشر. كما يمكن إيجاده في (http://www.univ- chlef.dz/ar/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_29.pdf)

- بهاء الدين أحمد العريبي، إطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في إعداد موازنة الجامعات و الكليات المتوسطة في قطاع غزة: دراسة تطبيقية على كلية مجتمع العلوم المهنية و التطبيقية، رسالة ماجستير تخصص محاسبة و تمويل، 2007، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة. ص 31.

<http://library.iugaza.edu.ps/thesis/73727.pdf>

- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في: الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، إسماعيل الشطي وآخ، لبنان، 2006.

- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 .

- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 .

- سمير محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات في الدول العربية، المؤتمر العربي الثالث للإدارة المحلية: ورشة عمل ممارسات و تجارب في اللامركزية و تطوير الإدارة المحلية، القاهرة، 2005.

- سمير محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء البلديات في الدول العربية، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة في الرياض خلال الفترة من 1-4 نوفمبر 2009.

<http://www.fifty.ipa.edu.sa/conf/customcontrols/paperworkflash/Content/pdf/m1/ar/2.pdf>

- طالب علاء فرحان و المشهداني إيمان شيخان، الحوكمة المؤسسية و الأداء المالي الإستراتيجي للمصارف، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

مراقبة التسيير : نظام لتفعيل حوكمة الجماعات الإقليمية و تحسين قيادة أداؤها

- عكوشي عبد القادر، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية: دراسة ميدانية ببلدية العفرون، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، تخصص : التنظيم و العمل، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004-2005.
- مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر رقم 76 الصادرة بتاريخ 08/12/1996.
- محمد عبد الله محمود أبو رحمة، مدى توفر مقومات تطبيق الموازنات على أساس الأنشطة ABB في بلديات قطاع غزة: دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير تخصص محاسبة و تمويل، 2008، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة. <http://library.iugaza.edu.ps/thesis/86159.pdf>
- Anthony R,N et Walker R,G , La fonction contrôle de gestion, traduction française de Ardoin J,L , Publi Union éditions, paris, 1993 ,p35. (Édition originale de ce livre e été publiée sous le titre « *The Management Control Function*, , The Harvard Business School Press, Boston, 1988.)
- Bescos, & all., contrôle de gestion et management, 4^{ème} éd. ; Economica ;2006.
- Cannacy Y. et Codet M., la bonne gouvernance pour le citoyen comme pour l'actionnaire, in Futuribles N° 265 , juin 2001. http://www.lapropective.fr/dyn/francais/articles/articles/bonne_gouvernance.pdf .
- Carlier B. et Ruprich-Robert C., Guide du contrôle de gestion dans les collectivités locales ; 1^{ère} éd. ; Berger-levrault ; Paris ; 2005 .
- Charpentier M. et Gandjean P., Secteur public et contrôle de gestion : Pratiques enjeux et limites ; éd. d'organisation ; Paris ; 1998.
- Christophe Maurel, David Carassus et Damien Gardey, Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ?, Revue Politiques et management public 28 /4 octobre-décembre 2011 [En ligne]. <http://pmp.revues>.
- Codet M., Comment traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires ? Améliorer la gouvernance pour résoudre la crise de gouvernabilité. http://www.lapropective.fr/dyn/francais/articles/presse/citoyens_actionnaires.pdf
- DIRE (délégation interministérielle à la réforme de l'état), Le contrôle de gestion dans les administrations de l'état, , France , 2003
- GIBERT Patrick, Tableaux de bord pour les organisations publiques, DUNOD, Paris, 2009.
- Thierry le nedic, la performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies - l'expérience de la ville de paris- , mémoire de Master 2 recherche, spécialité management des organisations et des politiques publiques, université Paris X Nanterre, paris , 2009.