

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

ينظم مخبر مالية، بنوك وإدارة أعمال:

الملتقى العلمي الوطني حول:

إصلاح نظام المحاسبة العمومية ودوره في تعزيز حوكمة المؤسسات العمومية

يومي 18/17 أكتوبر

استمارة المشاركة:

الإسم واللقب	: منال لحماري	سميحة بوحفص
الدرجة العلمية:	طالبة دكتوراه	أستاذ محاضر أ
المؤسسة:	جامعة عباس لغرور -خنشلة-	جامعة عباس لغرور -خنشلة-
الهاتف:	0656594042	0661884788
البريد الإلكتروني:	Lahmari.manel@univ-khenchela.dz	bouhafs.samiha@univ-khenchela.dz

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لحوكمة المؤسسات العمومية

عنوان المداخلة: حوكمة المؤسسات العمومية وآليات تفعيلها- تجربة الجزائر نموذجا-

الملتقى العلمي الافتراضي حول:

إصلاح نظام المحاسبة العمومية ودوره في تعزيز حوكمة المؤسسات العمومية

يومي 18/17 أكتوبر 2023

حوكمة المؤسسات العمومية وآليات تفعيلها- تجربة الجزائر نموذجا-

Governance of Public Institutions and Its Activation Mechanisms – The Algerian Experience as a Model-

Lahmari.manel@univ-khenchela.dz
bouhafs.samiha@univ-khenchela.dz

جامعة عباس لغرور (خنشلة)
جامعة عباس لغرور (خنشلة)

¹ لحماري منال
² بوحفص سميحة

ملخص

إن تحقيق الدول الحديثة لأهدافها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية يقتضي الإلتزام الصارم بمبادئ وآليات الحوكمة في إدارة اقتصادها، لاسيما المؤسسات العمومية التي تعتبر منطلق لكل تحول اقتصادي، والضابطة للعلاقات التفاعلية بين مكونات الإقتصاد، حيث هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مفهوم حوكمة المؤسسات العمومية والآليات الداخلية والخارجية لتفعيلها، والوقوف على مدى تطبيقها في المؤسسات العمومية الجزائرية، وفي إطار تحقيق أهداف الدراسة تم استخدام المنهج الوصفي والتحليلي للكشف عن جوانب الموضوع، توصلت نتائج الدراسة إلى عدم وجود نظام واضح يقيم على أساسه مدى الإلتزام بمتطلبات وآليات الحوكمة في المؤسسات العمومية الجزائرية، والتي يعتبر تحسين ممارسات الحوكمة فيها وتفعيل آلياتها عنصرا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: حوكمة المؤسسات العمومية، آليات داخلية، آليات خارجية، التنمية الاقتصادية.

Abstract :

Achieving the economics , social, and political goals of modern nations requires a strict commitment to the principles and mechanisms of governance in managing their economies, particularly public institutions, which serve as a catalyst for every economic transformation. They regulate the interactive relationships between economic components. This study aimed to shed light on the concept of governance in public institutions, both its internal and external mechanisms for implementation, and to assess its application in Algerian public institutions. Within the study's objectives, a descriptive and analytical approach was employed to uncover various aspects of the subject. The study findings revealed the absence of clear system that evaluates the extent of adherence to the requirements and mechanisms of governance in Algerian

Public institutions. Enhancing governance practices and activating its mechanisms within these institutions is deemed crucial for economic and social development.

Keywords : public institutions governance, internal mechanisms, external mechanisms, economic development.

مقدمة:

تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية الأداة الفعالة للقيام بعملية التنمية بشتى أشكالها وأبعادها، إلا أن سيرورتها تختلف بين الاقتصاديات المعاصرة باختلاف النظام الاقتصادي السائد فيها وهيكلها الاقتصادي ودرجة تطوره، وعادة ما يحظى القطاع العام بدور ريادي في الاقتصاديات التي تعتمد النهج التدخلية للدولة، إلا أن نجاحه في تحقيق وظائفه وأهدافه يتوقف بالدرجة الأولى على مدى التزامه بقواعد الحوكمة الجيدة.

إن تعزيز الحوكمة في مختلف جوانب المؤسسات العمومية يكتسي أهمية بالغة كونه يسعى إلى إخضاع نشاط الجهاز الحكومي إلى مجموعة من الأنظمة، القوانين، السياسات والمعايير التي تحقق الانضباط المؤسسي في إدارتها والرفع من مستويات أداء الجهات الحكومية وتكريس المساءلة، وتحسين المنظومة الرقابية في القطاع العام، وكذا الرفع من مستوى الشفافية والإفصاح ووضع حد لحالات الفساد، والمحافظة على المال العام باعتباره الوسيلة الأساسية التي تستطيع الدولة من خلالها تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وذلك من خلال تطبيق آليات الحوكمة الداخلية والخارجية ليتسنى لها إدارة أحسن للالتزامات والمخاطر وضمان البقاء والاستمرار وتأكيد نزاهة الإدارة فيها، وبلوغ المؤسسات الاقتصادية أهدافها، حيث أن الاتجاه نحو الوفاء بمتطلبات حوكمة القطاع العام أصبح أهم ما تصبوا إليه الاقتصاديات المعاصرة خاصة بعد تبني مؤشرات قياسه من طرف أهم المؤسسات والهيئات المالية الدولية، على غرار البنك الدولي الذي

تبنى مؤشرات الحوكمة منذ سنة 1996، تستخدم في مجملها لقياس مدى التزام الدول (215 دولة منها الجزائر) بمبادئها ومعاييرها.

تعد حوكمة المؤسسات العمومية في الجزائر عاملا أساسيا لتحقيق التنمية المستدامة والفعالية في استخدام الموارد العامة، حيث تعتمد الحكومة الجزائرية على تطوير إطار قانوني ومؤسسي لتحقيق حوكمة تكون شاملة وقائمة على مبادئ دولية تضمن تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في القطاع العام، وذلك من خلال تعزيز دور الرقابة وتقوية دور الهيئات المستقلة في مراقبة الأداء واستخدام الموارد، فعلى الرغم من التحديات التي قد تواجهها عملية تطبيق مبادئ وآليات حوكمة المؤسسات العمومية في الجزائر، فإن التزام الحكومة والجهات المعنية بتحقيقها يعكس التفاني في بناء نظام إداري قائم على المعايير الدولية، فمن خلال تعزيز حوكمة المؤسسات العمومية يمكن تحقيق توازن أفضل بين الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية، وبناء مؤسسات تساهم بفاعلية في تحقيق تطلعات المجتمع، وضمان الاستخدام الأمثل للموارد.

أولاً: إشكالية الدراسة

استنادا لما سبق، يمكن بلورة الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة كما يلي:

فيما تتمثل آليات تفعيل الحوكمة في المؤسسات العمومية وما هو واقع تطبيقها في الجزائر؟

فيما تتمثل حوكمة المؤسسات العمومية وآليات تفعيلها، وما هي تجربة الجزائر في هذا المجال؟

ثانياً: فرضيات الدراسة

للإجابة على الإشكالية السابقة يمكن تقديم فرضيات تكون بمثابة أجوبة محتملة، يتم صياغتها على النحو التالي:

- تمثل حوكمة المؤسسات الإطار القانوني والمبادئ التوجيهية التي تحكم عمل هذه المؤسسات وتوجه إدارتها؛
- تشمل آليات حوكمة المؤسسات العمومية مجموعة من الأدوات والإجراءات التي تستخدم لتنفيذ مبادئ الحوكمة وضمان الشفافية والمساءلة والفاعلية في الإدارة؛
- افتقار الجزائر لنظام واضح يقيم على أساسه مدى الالتزام بمتطلبات الحوكمة في القطاع العام.

ثالثاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في إبراز الدور الذي تلعبه المؤسسات العمومية في التنمية، ومكانتها في الحياة الاقتصادية بالتالي أصبح من الضروري متابعتها ومرافقتها للوصول إلى أفضل مستوى ممكن من خلال تفعيل آليات حوكمتها، وإبراز مدى التزام الحكومة الجزائرية بحوكمة مؤسساتها العمومية.

رابعاً: أهداف الدراسة

تتمحور أهداف الدراسة في:

- تسليط الضوء على الحوكمة وآليات تطبيقها؛
- الوقوف على مدى التزام القطاع الحكومي الجزائري بمتطلبات الحوكمة؛
- طرح أهم مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر.

خامساً: المنهج المتبع

قصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الدراسة واختبار صحة الفرضيات، تم الاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي باعتبارهما المنهج الأكثر ملائمة لمثل هذا النوع من المواضيع.

أولاً: مفهوم حوكمة المؤسسات العمومية

تمثل حوكمة المؤسسات العمومية الإطار الذي يهدف إلى توجيه وتنظيم إدارة هذه المؤسسات بمزيج من المبادئ والقواعد، والتي تهدف إلى ضمان الشفافية في اتخاذ القرار وضمان المساءلة والمشاركة في إدارة الموارد العامة.

1- تعريف حوكمة المؤسسات العمومية:

اكتسب مفهوم حوكمة المؤسسة مؤخرًا اهتمام العديد من الكتاب والباحثين بمختلف تخصصاتهم، لهذا تعددت مفاهيمها وتعريفها، وعليه قبل التطرق إلى تعريف حوكمة المؤسسات العمومية لا بد من طرح أهم التعاريف الخاصة بحوكمة المؤسسات حيث:

- عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE على أنها: "النظام الذي يوجه ويضبط أعمال المؤسسة، كما يحدد توزيع الحقوق والمسؤوليات بين مختلف المشاركين في المؤسسة، مثل مجلس الإدارة، والمديرين، وأصحاب المصلحة الآخرين، كما أنها تبين القواعد والإجراءات لاتخاذ القرارات بخصوص شؤون المؤسسة، وهي بهذا توفر أيضا الهيكل الذي يمكن خلاله وضع أهداف المؤسسة ووسائل بلوغ تلك الأهداف، ورقابة الأداء".

- تعرف مؤسسة التمويل الدولية IFC حوكمة المؤسسات بأنها: "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة المؤسسات والتحكم في أعمالها" (محمد و حمزة زكرياء، 2018).

- عرفها معهد المدققين IIA بأنها: "عمليات تتم من خلال إجراءات تستخدم بواسطة ممثلي أصحاب المصالح، لتوفير الإشراف على المخاطر وإدارتها بواسطة الإدارة ومراقبة مخاطر المنظمة، والتأكيد على كفاية الضوابط الرقابية لتجنب هذه المخاطر، مما يؤدي إلى المساهمة المباشرة في إنجاز أهداف وحفظ قيم المؤسسة" (زكرياء، 2020).

- تعرف أيضا حوكمة المؤسسات بأنها: "مفهوم رقابي يتضمن مجموعة من العلاقات المتداخلة بين الأطراف المشتركة في إدارة المؤسسات والرقابة عليها، ويهدف إلى ضبط الأداء المالي والسلوك الأخلاقي لجميع المستويات الإشرافية والتنفيذية بالمؤسسات، وتحقيق الإشراف الخارجي الفعال من خلال مجموعة من القواعد والمبادئ التي تصدرها الجهات الرقابية والمهنية" (مريم، 2011-2012).

أما الحوكمة في المؤسسات العمومية فقد ظهرت بشكل تطبيقي في نقاشات قادتها وزارة المالية الهولندية عام 2000، حين عقدت عددا من الاجتماعات وورش العمل بهدف تفعيل دور حوكمة القطاع العام في هولندا ومحاولة الإجابة عن ماهية هذا النوع من الحوكمة وكيفية تطبيقها.

أهم ما عنيت به حوكمة القطاع العام هو تكريس تضافر الجهود من كافة القطاعات الحكومية لتفادي حدوث الأزمات الإدارية، التي تؤدي بشكل عام إلى هدر الأموال الحكومية العامة إلى فقدان التحكم في النظام الإداري وفقدان المسؤوليات عند حدوث خلل في تطبيق الأنظمة والمشاريع المختلفة أو تشغيل العمليات العامة بشكل يعرف بالأفقي من دوائر القطاع العام.

- تعرف الحوكمة في المؤسسات العمومية بأنها: "التشريعات والسياسات والهيكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدار فيها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي بكل نزاهة وشفافية وفق آليات للمتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية" (صليحة و ضريفي، 2019).

2- قواعد الحوكمة في المؤسسات العمومية:

تتمثل قواعد حوكمة المؤسسات العمومية فيما يلي: (قروج و قصاص، 2016)

أ- **قاعدة الشفافية:** وتعني البساطة أي جعل الأمر واضحاً وبعيداً عن اللبس والغموض وتعد الإجراءات بطريقة لا تتيح إمكانية متابعتها ومعرفة أوجه النقص والخلل فيها، بمعنى تقديم صورة حقيقية لكل ما يحدث، وفي حالة المؤسسات العمومية، يجب تصميم وتطبيق النظم والآليات والسياسات والتشريعات وغير ذلك من الأدوات التي تكفل حق المواطن في معرفة وفهم ومراقبة سلوكيات الموظفين العموميين وإتاحة المعلومات للمواطنين عن ذلك بدون طلب، أو بناء على الطلب حسب الحالة، وتتمثل عناصر الشفافية في:

- وضوح رسالة المؤسسة الحكومية؛
 - شرعية ومشروعية وجود المؤسسة والمنظمة؛
 - أن تتسم آليات وإجراءات العمل والتخطيط بالبساطة والوضوح؛
 - نشر واسع للمعلومات والبيانات لمراقبة عمل المؤسسة ومعرفة تطورها وتقديمها؛
 - أن تبتعد المنظمة عن جميع الممارسات المثيرة للريبة والشكوك؛
 - امتلاك مدونات أخلاقية؛
 - صياغة برامج نوعية بمفهوم الشفافية؛
 - تبني المنظمة موقعاً لها على شبكة الأنترنت.
- كما يجب تطوير آليات ووسائل خاصة بمختلف الأنشطة وعلى سبيل المثال:
- نشرات تصدر دورياً لأولياء أمور الطلاب؛
 - الكتب الدورية الصادرة من وحدات الجهاز الإداري؛
 - إتاحة الإحاطة الفورية بمعاملات البورصة؛
 - إتاحة تقارير مراجع الحسابات للمستثمرين والمساهمين؛
 - إتاحة العروض المقدمة في المناقصة أو المزيدة للكافة؛
 - تفعيل قوانين ومواثيق أخلاقيات العمل في مختلف المهن بالشكل الذي يدعم الشفافية.

ب- **قاعدة المساءلة:** أي إمكانية تقييم أعمال مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وتمكين المواطنين وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة ومساءلة الموظفين العموميين والمسؤولين من خلال القنوات والأدوات الملائمة، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه بغير سند وتتمثل وسائل المساءلة على سبيل المثال في:

- مجالس المستفيدين؛
 - النشر بكافة صورته، فالشفافية تؤدي إلى المساءلة، ويجب الإلزام بالنشر؛
 - متابعة الإلتزام بالمعايير؛
 - المجالس المستقلة للتقييم والرقابة؛
 - الجمعيات الأهلية بكافة مجالاتها وصورها.
- ج- **قاعدة المشاركة:** وتعني إتاحة الفرصة للمواطنين والأفراد والجمعيات الأهلية للمشاركة في صنع السياسات ووضع القواعد للعمل في مختلف المجالات وبخاصة الأعمال الحكومية وتتمثل أهمية ذلك فيما يلي:
- توسيع نطاق الأفكار والعقول والتخصصات التي تصنع القرار وهو ما ينعكس إيجابياً على القرار في أغلب الحالات؛
 - أخذ رأي المستفيدين فيما يتخذ من قرارات وهذا مهم للغاية؛
 - المشاركة في القرار تعني الإلتزام بالدفاع عنه من جانب كل الأطراف فتزداد فرص نجاحه.

ثانياً: آليات حوكمة المؤسسات العمومية

إن وضع الحوكمة المؤسسية العامة موضع التنفيذ الناجح على أرض الواقع يستلزم تفعيل مجموعة آليات فعالة تساهم في دعم المؤسسة وتعزيز أدائها من خلال تحسين استدامتها وتحقيق أهدافها بكفاءة، تنقسم هذه الآليات إلى آليات داخلية وآليات خارجية.

1- الآليات الداخلية لحوكمة المؤسسات العمومية: إن اتخاذ القرارات السليمة داخل المؤسسة والتوزيع العادل والمناسب للواجبات ما بين كل الأطراف في المؤسسة يعتمد على القواعد والأساليب داخل المؤسسة، والتي تتضمن وضع هياكل إدارية مثل مجلس الإدارة واللجان المنبثقة عنه كلجنة المراجعة ولجنة الترشيحات والمكافآت... إلخ، وهو ما يستخلص من التنبؤ والتطبيق السليم لحوكمة المؤسسات العمومية من أجل تحقيق مصالح كل الأطراف وضمان عدم وجود تعارض في هذه المصالح خاصة فيما بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين (زنخري، 2018)، حيث يمكن تصنيف الآليات الداخلية لحوكمة المؤسسات العمومية إلى ما يلي:

أ- مجلس الإدارة: إن مجلس الإدارة هو إحدى آليات الحوكمة، حتى إنه يمثل في بعض الأحيان مركز بعض تعريفات الحوكمة وهي مدرجة كآلية داخلية لدورها في السلوك الاستراتيجي للمؤسسة، كما يعتبر هيئة غير محايدة من وجهة نظريات الحوكمة، فضلا عن نموذج الكفاءة والأداء، فإن مجلس الإدارة يقدم نفسه أيضا باعتباره أداة للقوة، الهيمنة والسعي إلى الحصول على الربح وخلق معايير اجتماعية للإنتاج وما إلى ذلك. لا يمكن إجراء تحليل لعمل مجلس الإدارة على مستوى المؤسسة العمومية إلا فيما يتعلق بالمهام الخاصة بها (علي، 2021)، يقوم أيضا مجلس الإدارة بحماية حقوق المساهمين وكذا أصحاب المصالح من خلال تحديد السياسات العامة للمؤسسة، بالإضافة إلى مراقبة أداء المدراء التنفيذيين الموكلة لهم الإدارة اليومية للشركة، كما يجب أن تتوفر لديهم النية الحسنة عند القيام بأعمالهم وتطبيق جميع القواعد المتعلقة بحوكمة المؤسسات، الأمر الذي يحقق أهداف المؤسسة ومؤسسيها، فوفقا لنظرية الوكالة يعد مجلس الإدارة من بين الآليات الداخلية التي تسيطر على انتهازية المدراء ولكن يشترط توفر عامل الفعالية، فمن بين العوامل التي تحكم عامل الفعالية نجد عامل الاستقلالية، ولتحديد مدى استقلالية مجلس الإدارة يتم الإشارة إلى توزيع الأعضاء، إذ نجد أعضاء داخلية (تعمل في الشركة) وأعضاء خارجية (ليست لها علاقة بالشركة) بالإضافة إلى هيكل السلطة داخل المجلس (أي الفصل بين المدير العام ومدير مجلس الإدارة)، فالنسبة لمؤيدي هذه النظرية، كلما ارتفعت نسبة الأعضاء الخارجية ارتفعت استقلالية مجلس الإدارة وكلما ارتفعت استقلالية مجلس الإدارة زادت الفعالية، كما يقوم هذا الأخير بعملية مساءلة ومحاسبة الإداريين عن أدائهم نيابة عن المستثمرين بغية الوصول لأهداف الشركة ومصالحها، ولهذا يجب توفر عامل الاستقلالية حتى يتمكن مجلس الإدارة من مراقبة أعمالهم وفصلهم في حالة عدم الوصول للهدف المنشود (سنا، 2019-2020).

ب- لجنة التدقيق ولجنة المكافآت: إن تشكيل لجنة التدقيق في المؤسسات العمومية ظهرت الدعوة إليها لأول مرة في توصيات تقرير King Report في جنوب إفريقيا سنة 1994 وتلى ذلك صدور العديد من التوصيات لتشكيل مثل هذه اللجنة في العديد من الدول، أما فيما يخص لجنة المكافآت، فقد تضمنت إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE تأكيدا على ضرورة أن تكون مكافآت أعضاء مجلس الإدارة العليا معقولة، ولضمان تعزيز مصالح المؤسسة في الأمد البعيد من خلال جذب المهنيين وذوي الكفاءات العالية.

ج- التدقيق الداخلي: تؤدي وظيفة التدقيق دورا مهما في عملية الحوكمة بصفة عامة، وحوكمة المؤسسات العمومية بصفة خاصة، إذ أنها تعزز هذه العملية، وذلك بزيادة قدرة المواطنين على مساءلة المؤسسة. حيث يقوم المدققون الداخليون من خلال الأنشطة التي ينفذونها بزيادة المصداقية، العدالة، لتحسين سلوك الموظفين العاملين في المؤسسات العمومية والسعي للحد من الفساد المالي والإداري.

د- الرقابة من المساهمين: بعيدا عن الجدل حول هوية ومميزات المساهم في المؤسسات العمومية. عموما، يتم تغطية المؤسسة العمومية من خلال ثلاث ضوابط، يمارسها ثلاثة متدخلين (الذين يمكنهم أن يكونوا مؤهلين كأصحاب المصلحة)، تتمثل الرقابة الأولى في الحكومة التي تمثل الدولة من خلال الوزارة الوصية أو الفنية (تختلف طريقة المتابعة وفقا للتنظيمات المعمول بها)، أما الرقابة الثانية فتتم إما من قبل مجلس المحاسبة (تتغير التسمية لكن الشيء المهم هو أنها مؤسسة تتمتع باستقلالية مالية وتسييرية، والتي تتدخل لضمان التسيير الفعال للأموال العمومية) أو الرقابة العامة التي تمارسها وزارة المالية، من خلال فرق التفتيش التابعة لها (طبعا حسب التنظيم المعمول به في كل دولة)، في حين الرقابة الثالثة فيمارسها البرلمان (أو أي سلطة تعادله) من خلال متابعة تسيير المؤسسة وأدائها، وقد يؤدي ذلك إلى إفاد بعثة تحقيق إن تطلب الأمر ذلك (بلقاسم و طهرات، 2018).

2- الآليات الخارجية لحوكمة المؤسسات العمومية: على عكس الآليات الداخلية لحوكمة المؤسسات العمومية والمنبثقة من داخل المؤسسة، فالآليات الخارجية تتأتى من خارج المؤسسة والمتمثلة في المناخ العام للإستثمار الذي يساعد على تنفيذ القوانين والقواعد التي تضمن حسن تسيير المؤسسة ويشمل أساسا: النظم واللوائح التي تنظم العمل بالأسواق، كفاءة القطاع المالي وديناميكيته، كفاءة الهيئات والأجهزة الرقابية (زنخري، 2018). ويمكن تصنيف الآليات الخارجية لحوكمة المؤسسات العمومية كما يلي:

أ- منافسة سوق المنتجات (الخدمات) وسوق العمل الإداري: تعد من بين الآليات المهمة لحوكمة المؤسسات، فعدم قيام الإدارة بعملها على أكمل وجه سيؤدي بها إلى الإفلاس الأمر الذي سيكون سلبي على المدير وأعضاء مجلس الإدارة وبالتالي نلاحظ منافسة سوق المنتجات أو الخدمات تهذب من سلوك الإدارة.

ب- الاندماجات والاستحواذات: تعد الاندماجات والاستحواذات من بين الأدوات التقليدية لإعادة الهيكلة في قطاع المؤسسات في أنحاء العالم، يشير كلا من جون وكيديا على وجود العديد من الأدبيات التي تؤكد على ضرورة آلية الاكتساب في الولايات المتحدة، فبدونها لا يمكن التحكم في سلوك الإدارة بشكل فعال بحيث أنه في غالب الأحيان يتم التخلي عن خدمات الإدارات في حال الأداء المنخفض، أما فيما يخص منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فتشير إلى أنه تم الإستفادة من هذه الآلية بعد منح المؤسسات المملوكة للدولة نوعا من الإستقلالية في اتخاذ القرارات منها قرار الاستحواذ والاندماج.

ج- التدقيق الخارجي: يمثل التدقيق الخارجي حجر الزاوية لحوكمة جيدة للمؤسسات المملوكة للدولة، إذ يساعد المدقق الخارجي هذه الشركات على تحقيق المساءلة والنزاهة وزرع الثقة في نفوس أصحاب المصالح، يؤكد معهد المدققين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية AUDITORS INTERNAL OF INSTITUTE على أن دور التدقيق الخارجي يعزز مسؤوليات الحوكمة في الإشراف OVERSIGHT، التبصر INSIGHT والحكمة FORESIGHT، فالإشراف يعمل على التحقق مما إذا كانت المؤسسات المملوكة للدولة تعمل ما هو مفروض أن تعمله كما يفيد في اكتشاف ومنع الفساد الإداري والمالي، أما التبصر فإنه يساعد متخذي القرارات من خلال تزويدهم بتقويم مستقل للبرامج والسياسات، العمليات والنتائج، وأخيرا تحدد الحكمة الاتجاهات والتحديات التي تواجهها الشركة.

د- التشريع والقوانين: غالبا ما تشكل وتؤثر هذه الآليات على التفاعلات التي تجري بين الفاعلين الذين يشتركون بشكل مباشر في عملية الحوكمة، فمع إصدار قانون ساربون أكسلي سنة 2002 أصبح القانون الفيدرالي الأكبر لحوكمة الشركات بحيث قام بإصدار متطلبات جديدة على شركات المساهمة العامة تمثل بزيادة عدد أعضاء مجلس الإدارة المستقلين، وتقوية إشراف لجنة التدقيق على عملية إعداد التقارير المالية، والطلب من المدير التنفيذي ومدير الشؤون المالية الشهادة على صحة التقارير المالية وعلى نظام الرقابة الداخلية، ووضع خطوط اتصال فعالة بين المدقق الخارجي ولجنة التدقيق وتحديد قدرة المسؤولين في الشركة على المصادقة على المعاملات التي تخصهم في المؤسسة، والتي قد تكون مضررة بمصالح المالكين وأصحاب

المصالح الآخرين في المؤسسة كما أن مسؤولية تعيين وإعفاء المدقق الخارجي والمصادقة على الخدمات غير التدقيقية التي يمكن أن تقدمها مؤسسات التدقيق لزيابنها بلجنة التدقيق (سنا، 2019-2020).

ثالثا: تجربة الجزائر في حوكمة المؤسسات العمومية

سعت الجزائر كغيرها من الدول النامية محاولة مسانرة الدول المتقدمة التي كانت سابقة لتنمي مفاهيم الحوكمة وصياغة مبادئ تمثل حجر الأساس من أجل الحد من التلاعبات وممارسات المحاسبة الإبداعية داخل الشركة من جهة وتقليص التعارض نتيجة تصادم المصالح وكأول خطوة قامت بها الجزائر في هذا الإطار إصدار ميثاق الحكم الراشد للمؤسسات في الجزائر.

1- نظام حوكمة المؤسسات في الجزائر:

كانت هناك عدة دراسات وبحوث علمية، عدة ملتقيات ومؤتمرات حول موضوع الحوكمة في الجزائر من أجل دراسة أهمية ودور هذا النظام في المؤسسات الجزائرية وما مدى تأثير هذا النظام عليها، وقد توصلت هذه الدراسات إلى عدة نتائج تمحورت في نتيجة رئيسية على أنه لا يوجد تطبيق فعلي للحوكمة في الجزائر، بل بالعكس فهناك تسيير عشوائي، فمن أجل الحصول على نظام حوكمة جيدة يجب أن يكون هناك تنسيق بين العناصر الأربعة التالية:

- القيم: المشتركة بين الأفراد؛
 - الهياكل: هياكل الدولة، الوزارات وكل مؤسسات الدولة؛
 - إطارات التسيير: طريقة التسيير، كيفية تسيير التجهيزات، الموارد الأولية، المعلومات والموارد البشرية؛
 - الوسائل أو الطرق: وهي سياسات الدولة، برامجها ومشاريع الدولة.
- زيادة على هذا، لا توجد رؤية للمستقبل حيث لا توجد هياكل قادرة على تقدير المتغيرات الجديدة، والنظام التسييري المطبق لا زال ذا طابع إداري وهو من المفروض أن يعتمد على نظام يحقق فيه النتائج المرجوة، فلأسف لا يزال النظام التسييري في الجزائر بعيدا عن ذلك.
- ويولد عدم التناسق بين هذه العناصر الأربعة مجموعة من الصراعات:
- صراع عدم الثقة؛
 - صراع تنظيمي: على مستوى جميع مؤسسات الدولة، هياكل لا تقدم النتائج التي أنشأت من أجلها؛
 - صراع تسييري: هب الهياكل قادرة على تحقيق النتائج، هل تمكن إطارات التسيير من من تسيير الأدوات العمومية بالطريقة الجيدة؛
 - صراع الوسائل: استعمال وسائل غير ملائمة مع الإطار التسييري، مثل التقييم، كيفية التقييم ومن يقوم بعملية التقييم، وليكون نظام الحوكمة نظاما جيدا، يحقق فيه الشفافية والمسؤولية يجب التوافق والتناسق بين كل من القيم، الهياكل، وإطار التسيير والوسائل.
- فالجزائر تحتل المراتب الأخيرة من قائمة الدول الأقل شفافية حسب تقدير منظمة الشفافية الدولية، هذا ما يدل على أن تفعيل حوكمة المؤسسات مازال ضعيفا رغم الجهود المبذولة، ويرجع سببه إلى: سياسة التخطيط الإقتصاد المركزي الموروث تأزم الوضع الأمني في التسعينات، ميراث البيروقراطية والمحسوبة المفرطة، أفضت كلها إلى إضعاف التطور المؤسسي (كريم).

2- أهم المبادرات المتبناة في الجزائر من أجل تفعيل حوكمة المؤسسات:

رغبة في تحقيق التكامل الاقتصادي من خلال تنويع مصادر الدخل، تسعى الحكومة الجزائرية إلى تحسين مناخ الأعمال من خلال السعي لضمان المساءلة والشفافية بالعمليات المتعلقة بإدارة الأعمال، ومن بين الجهود المبذولة لإرساء إطار مؤسستي للحوكمة ما يلي:

- انعقاد أول ملتقى دولي حول الحكم الراشد للمؤسسات بالجزائر في شهر جويلية سنة 2007، وقد شكل هذا الملتقى فرصة مواتية لتلاقي جميع الأطراف الفاعلة في عالم المؤسسة، وحدد لهذا الملتقى هدف جوهرى، يتمثل في تحسيس المشاركين قصد الفهم الموحد والدقيق لمصطلح واشكالية حوكمة المؤسسات، من زاوية الممارسة في الواقع، وسبل تطوير الأداء في بلورة الوعي، بأهميتها في تعزيز تنافسية المؤسسات في الجزائر، وكذا الاستفادة من التجارب السابقة للدول التي قطعت أشواط في هذا المجال؛

- إنشاء مجموعة عمل لحوكمة المؤسسات: قامت جمعيات واتحاديات الأعمال الجزائرية بمبادرة لاكتشاف الطرق التي تهئ تشجيع الحوكمة الجديدة في مجتمع الجزائر، بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ولنجاح هذه العملية، قامت أصحاب المصالح في القطاعين العام والخاص سنة 2007، بإنشاء مجموعة للعمل على تفعيل حوكمة المؤسسات، ومؤسسة التمويل الدولية IFC دليل حوكمة المؤسسات العمومية؛

- إصدار دليل حوكمة المؤسسات الجزائرية (ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر): في 11 مارس 2009 أعلنت كل من جمعية كير (CARE) للحوكمة، واللجنة الوطنية لحوكمة المؤسسات في الجزائر، عن إصدار هذا الدليل، وقد تم إعداده بمساعدة المنتدى العالمي لحوكمة المؤسسات ومؤسسة التمويل الدولية، واحتوى هذا الدليل جزأين وملاحق، حيث يبرز الجزء الأول الأسباب التي أدت بحوكمة المؤسسات بأن تصبح أمرا ضروريا في الجزائر، ويتطرق الجزء الثاني إلى المعايير الأساسية لحوكمة المؤسسات؛

- إطلاق مركز حوكمة المؤسسات في الجزائر: بناء على قوة الدفع التي خلقها دليل حوكمة المؤسسات، قامت مجموعة عمل حوكمة المؤسسات الجزائرية بمبادرة هامة تتمثل بإطلاق مركز حوكمة الجزائر في أكتوبر 2010 بالجزائر العاصمة، تأسس مركز حوكمة مؤسسات الجزائر ليكون بمثابة منبر لمساعدة المؤسسات الجزائرية على الالتزام بمواد الدليل، واعتماد أفضل ممارسات حوكمة المؤسسات الدولية، وبالرغم من كونه نقطة تواصل مهمة للمؤسسات للحصول على الدعم لتحسين أنظمتها الحكومية إلا أن هذا المركز غير مفعّل حاليا في الجزائر؛

- إصدار نظام محاسبي جديد SCF حيث يشكل النظام المحاسبي خطوة مهمة لتطبيق المعايير المحاسبية الدولية في الجزائر، في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق، ويعتبر كدعامة لتطبيق الحوكمة، وتحسين الممارسات المالية والمحاسبية، الذي بدأ تطبيقه في 01 جانفي 2010؛

- برنامج الاتحاد الأوروبي لتعزيز الحوكمة في الجزائر: تبنى الاتحاد الأوروبي برنامج بمبلغ 10 ملايين يورو، لدعم الحوكمة في الجزائر، في إطار برنامج دعم الشراكة والإصلاح والنمو الشامل، ويهدف هذا البرنامج الجديد إلى دعم مؤسسات الحكم في المجالين الاقتصادي والسياسي، كما يهدف إلى تعزيز سيادة القانون، بما في ذلك الوصول إلى العدالة وتعزيز مكافحة الفساد، وتشجيع مشاركة جميع المواطنين في التنمية، وتحسين متابعة المالية العامة (حورية و مدوري، 2023).

3- مرتكزات ترسيخ حوكمة المؤسسات العمومية في الجزائر:

إن تحسين ممارسة الحوكمة في المؤسسات العمومية يستوجب الالتزام بالعديد من المتطلبات الأساسية، من أهم هذه المتطلبات مايلي: (زهير و رقوب، 2019)

أ- ضرورة وضع الإطار العام لحوكمة المؤسسات العمومية: يتطلب تحقيق الحوكمة في المؤسسات العمومية وضع إطار عام لها، حيث يجب أن يتضمن مجموعة من المبادئ التي يتوجب على كل دائرة حكومية الالتزام بها، ويكون ذلك في شكل دليل شامل، مع ضرورة أخذ كل دائرة حكومية وفقا لتشريعاتها ومتطلباتها الخاصة.

ب- الالتزام بالنموذج الدولي لحوكمة المؤسسات العمومية: توجد العديد من الهيئات والمؤسسات الدولية التي حاولت أن تلخص مبادئ الحوكمة في نموذج يمكن للدول الالتزام به للوفاء بمتطلباتها، لعل النموذج الصادر عن الاتحاد الدولي للمحاسبين ومجمع المالية العامة في إنجلترا من أهم نماذج الحوكمة في المؤسسات العمومية.

ج- ضرورة حوكمة عناصر المالية العامة: لقد بات لزاما على الجزائر اتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على مصدر الإسراف والتبديد، وذلك من خلال حوكمة نفقاتها وإيراداتها، وتكريس جل المبادئ المرتبطة بها خاصة ما تعلق بالشفافية، المساءلة والمشاركة...إلخ، قصد مواصلة مسيرتها التنموية من جهة واستدامة مصادر تمويلها من جهة أخرى.

خاتمة:

تعد الحوكمة من أبرز الأدوات التي أصبحت مختلف الهيئات سواء العمومية أو غيرها تتبناها من أجل إحداث تغييرات هيكلية وأساسية للنهوض بالاستراتيجيات التنموية لتحقيق الرشادة في طاقاتها ومواردها، حيث أصبح لحوكمة المؤسسات أهمية كبيرة لكل من صانعي ومخططي السياسات على المستوى الدولي وحتى المحلي، لكن أهميتها زادت كثيرا وبالأخص بالنسبة للمؤسسات العمومية التي تبحث الدول عن تحسين أدائها ورفع قيمتها سواء لخصصتها أو للاحتفاظ بها وجعلها أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية، كما تعتبر الآليات الداخلية والخارجية لحوكمة المؤسسات العمومية أساسية لضمان تشغيلها بفعالية، والتي تشمل مجموعة من السياسات والإجراءات التي تهدف إلى توجيه وإدارة أنشطة هذه المؤسسات بطريقة تحقق المصلحة العامة والنتائج المرجوة، وفي هذا الإطار كانت الجزائر من بين الدول التي شملها الاهتمام بمفهوم الحوكمة في السنوات الأخيرة نظرا للتطورات التي شهدتها الاقتصاد الوطني والضرورة الملحة لتحقيق إصلاحات وتحسينات في إدارة المؤسسات العامة، تهدف جهود تعزيز حوكمة المؤسسات العمومية في الجزائر إلى تحقيق الشفافية، المساءلة، ومكافحة الفساد، وتحقيق أداء أفضل في القطاعات الحكومية والاقتصادية.

أولا: نتائج اختبار الفرضيات

سيتم مناقشة صحة الفرضيات كما يلي:

الفرضية الأولى: والتي تنص على " تمثل حوكمة المؤسسات الإطار القانوني والمبادئ التوجيهية التي تحكم عمل هذه المؤسسات وتوجه إدارتها"، إنطلاقا مما تم التطرق له في هذه الدراسة تبين أن حوكمة المؤسسات هي مجموعة من القوانين والمبادئ التوجيهية التي تنظم وتوجه إدارة وعمل المؤسسات، يهدف إطار الحوكمة إلى ضمان تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المختلفة المرتبطة بالمؤسسة، وهو ما يثبت صحة الفرضية الأولى.

الفرضية الثانية: تنص على " تشمل آليات حوكمة المؤسسات العمومية مجموعة من الأدوات والإجراءات التي تستخدم لتنفيذ مبادئ الحوكمة وضمن الشفافية والمساءلة والفاعلية في الإدارة"، من خلال ما جاءت به الدراسة تبين أن حوكمة المؤسسات العمومية تعتبر جزءا هاما من عملية تنظيم وإدارة هذه المؤسسات بطريقة تضمن الشفافية، المساءلة والفاعلية، تهدف هذه الآليات إلى توجيه سلوك المؤسسات الحكومية وتحقيق أهدافها بشكل يحقق التنمية المستدامة، تتمثل هذه الآليات في الآليات الداخلية والخارجة لحوكمة المؤسسات العمومية، وهو ما يثبت صحة الفرضية الثانية.

الفرضية الثالثة: والتي تنص على " افتقار الجزائر لنظام واضح يقيم على أساسه مدى الالتزام بمتطلبات الحوكمة في القطاع العام"، من خلال الدراسة تبين أنه لا يوجد تطبيق فعلي لحوكمة المؤسسات في الجزائر، فالجزائر تحتل المراتب الأخيرة من قائمة الدول الأقل شفافية وهو ما يدل على أن تفعيل آليات الحوكمة مزال ضعيفا رغم الجهود المبذولة، وهو ما يثبت صحة الفرضية الثالثة.

ثانيا: نتائج الدراسة

إنطلاقا مما تم عرضه يمكن صياغة النتائج التالية:

- حوكمة المؤسسات هي القوانين والقواعد التي تحدد العلاقة بين إدارة المؤسسات من جهة والممولين وأصحاب المهنة من جهة أخرى؛
- تطبيق آليات حوكمة المؤسسات العمومية الداخلية والخارجية يعمل على كشف الانحرافات والتجاوزات وتقديم الاقتراحات اللازمة لتصحيح الأخطاء، كما يعزز الثقة بين المساهمين والأطراف ذات العلاقة داخل المؤسسة؛
- يعد تحسين ممارسات الحوكمة في المؤسسات العمومية عنصرا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وللقيام بذلك يجب أن تدار هذه المؤسسات من خلال نظام حوكمة يتسم بالشفافية، الفاعلية والمسؤولية، وذلك من خلال جملة من الآليات يتم صياغتها لسياق المؤسسات العمومية؛
- عدم وجود نظام واضح يقيم على أساسه مدى الالتزام بمتطلبات وآليات الحوكمة في المؤسسات العمومية في الجزائر جعل من الصعب تحسين ممارسات الحوكمة خلال السنوات الأخيرة؛
- ترسيخ الحوكمة في القطاع العمومي الجزائري أصبح ضرورة ملحة في ظل التحولات الراهنة، وذلك من خلال الوفاء بالمتطلبات الأساسية للحوكمة لا سيما ما تعلق بوضع الإطار العام لها، والاستفادة من النماذج الدولية للحوكمة، وكذا وضع مصفوفة تجمع بين متطلبات ترسيخ مبادئها.

ثالثا: التوصيات

على ضوء ما تقدم من تحليل لمشكلة الدراسة ونتائجها يمكننا أن نقدم التوصيات الآتية:

- ضرورة حوكمة المؤسسات العمومية لإصلاحها بما يساهم في بنائها على أسس قوية وزيادة مساهمتها في عملية التنمية؛

- ضرورة الاهتمام بموضوع الحوكمة في المؤسسات العمومية مع دراسة الآليات الداخلية والخارجية والوسائل المناسبة لتعزيز تطبيقها؛
- تطوير الإطار القانوني والتنظيمي وإنشاء مراكز تعمل على تطوير وتطبيق آليات الحوكمة في المؤسسات العمومية الجزائرية؛
- إصدار قانون خاص بحوكمة المؤسسات العمومية الجزائرية، مع مراعاة عند إعدادها الطبيعة الخاصة لهذه المؤسسات.

قائمة المراجع:

- ✓ أمحمد بلقاسم، و عمار طهرات. (2018). تفعيل آليات الحوكمة ودورها في تحسين أداء المؤسسات العمومية، نماذج لتجارب دولية رائدة. مجلة العلوم الإنسانية ، المجلد 18 (العدد 02)، 29-50.
- ✓ بلقاسم محمد، و محي الدين حمزة زكرياء. (2018). نحو حوكمة المؤسسات العمومية الجزائرية، المبادئ والآليات. مجلة المالية والأسواق ، المجلد 5 (العدد 9)، 203-223.
- ✓ بن دعاس زهير، و نريمان رقوب. (2019). مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر. حوليات جامعة الجزائر 01 (العدد 33-الجزء الثاني)، 272-299.
- ✓ بن علو حورية، و نور الدين مدوري. (2023). حوكمة المؤسسات العمومية، دراسة في المفاهيم مع عرض تجارب عربية. مجلة الاقتصاد والبيئة ، المجلد 06 (العدد 01)، 663-681.
- ✓ بن عيسى مريم. (2011-2012). تطبيق آليات حوكمة المؤسسات وأثرها على الأداء، حالة المؤسسات الجزائرية المدرجة في سوق الأوراق المالية. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص اقتصاد وتسيير مؤسسة. ورقة: جامعة قاصدي مرباح.
- ✓ بوسليمان صليحة، و نوال ضريفي. (2019). فعالية حوكمة القطاع العام كإحدى آليات تحديث التسيير الحديث. مجلة الحوكمة، المسؤولية الاجتماعية والتنمية المستدامة ، المجلد 01 (العدد 02)، 01-26.

✓ حفصة زخري. (2018). حوكمة المؤسسات غير الربحية كأداة لتحسين الخدمة العمومية، دراسة حالة عينة من المؤسسات غير الربحية لولاية ورقلة. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص إدارة وتسيير المنظمات. ورقلة، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة.

✓ مالطي سناء. (2019-2020). جودة التدقيق الخارجي وآليات حوكمة المؤسسات: دراسة ميدانية في السياق الجزائري. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص تدقيق مالي ومحاسبي. سيدي بلعباس: جامعة الجيلالي اليااس.

✓ محي الدين حمزة زكرياء. (2020). آليات حوكمة المؤسسة العمومية الاقتصادية، حالة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل.م.د في المالية والمحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص حوكمة المؤسسات، جامعة مستغانم، الجزائر.

✓ مولاي علي. (2021). مجلس الإدارة وحوكمة المؤسسة العمومية. مجلة الإقتصاد والبيئة، المجلد 04 (العدد 03)، 109-129.

✓ ميلودي محمد كريم. واقع وتحديات حوكمة المؤسسات في الجزائر. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية (العدد الاقتصادي-35(01))، 154-146.

✓ يوسف قروح، وفتيحة قصاص. (2016). عقود النجاعة كألية لتفعيل الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات في المؤسسات العمومية، دراسة حالة المؤسسات التربوية في الجزائر. مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية (العدد 6)، 173-188.