

# حوكمة الجامعات: مفاهيم ونماذج مع الإشارة إلى حالة الجزائر

University governance: concepts and models With reference to the case of Algeria

جقطة سناء

جامعة سطيف 1 – الجزائر

[sana.djegta@univ-setif.dz](mailto:sana.djegta@univ-setif.dz)

Received: 02/05/2020

قمري زينة

جامعة سطيف 1 – الجزائر

[gomrizina@yahoo.fr](mailto:gomrizina@yahoo.fr)

Accepted: 06/06/2020

Published: 29/06/2020

## ملخص:

على ضوء الأهمية التي تكتسبها الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي عامة وفي الجامعة الجزائرية خاصة تأتي هذه الدراسة في محاولة إلى عرض إطار مفاهيمي عن حوكمة الجامعات: الماهية، أبرز النماذج القائمة لحوكمة الجامعات على المستوى العالمي، مع الإشارة إلى النموذج المنتهج في منظومة الجامعة الجزائرية. تم التوصل إلى أن تطبيق الحوكمة في الجامعة الجزائرية يقترب نوعا ما من النموذج الذي يركز إلى الدولة، مع الكشف عن أهم النقائص التي تعترض تطبيق النموذج كالمركزية الشديدة وضعف الاستقلالية المالية، والإدارية خصوصا، وتغيب بعض الأطراف أصحاب المصلحة في صنع القرار. وتمت التوصية بضرورة إشراف الجامعات على تقديم خدمة التعليم العالي بدلا من الإشراف الكلي للدولة، ضمان استقلالية الجامعة، وتوسيع مشاركة أصحاب المصلحة في مختلف مستويات القرار الجامعي. الكلمات المفتاحية: حوكمة التعليم العالي. نماذج الحوكمة. حوكمة الجامعة الجزائرية. إصلاح التعليم العالي. الجزائر. تصنيف JEL: G34, I23.

## Abstract:

The study aims to present a conceptual framework on university governance, and the most important existing model of university governance at the global level, with reference to the model used in the Algerian university.

It was concluded that the application of governance at the Algerian University is somewhat close to the model that is centered on the state, with extreme centralization and weak financial and administrative autonomy in particular, and the absence of some stakeholders in decision-making. It was recommended that universities should supervise the provision of a higher education service rather than the overall supervision of the state, ensure the independence of the university, and expand the participation of stakeholders at various levels of university decision.

**Keywords:** Higher Education Governance, Governance models, Governance of the Algerian University, Higher Education Reform. Algerié

**Jel Classification Codes:** G34, I23.

\*المؤلف المرسل: جقطة سناء، الإيميل المني: [sana.djegta@univ-setif.dz](mailto:sana.djegta@univ-setif.dz)

## 1. مقدمة:

يكتسب التعليم العالي اهتماما متناميا على المستوى العالمي لاعتبار مؤسساته أهم اللبّات لبناء الحضارات وتطوير المجتمعات، بفضل إعدادها وتخرجها للكفاءات والباحثين، ولقدرتها العالية على إنتاج، نشر، وتخزين المعارف، وتوظيفها في حل المشكلات التي تعوق نمو المجتمعات. وفي ظل التوسع الهائل لأنظمة التعليم العالي واحتدام المنافسة بينها، تحجيم التمويل العمومي، تزايد مطالبة أصحاب العمل بامتلاك الخريجين لمزيج جديد من المهارات والكفاءات، في ظل ما سبق تبرز تحديات وشواغل تتعلق بنوعية وملاءمة مخرجات هاته المؤسسات وجودة خدماتها.

قصد التصدي لمواجهة هاته التحديات ومواكبة التغيرات تبرز نظم حوكمة الجامعات كأحد العناصر الرئيسية التي يلزم تحليلها للبدء في تطبيق إصلاحات مواتية لتحسين نوعية نواتج هذه المؤسسات، باعتبار الحوكمة الإطار الناظم لتحديد أهداف الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، وإدارة مواردها ومكوناتها وفق قواعد الشفافية والمشاركة والمساءلة، من أجل تحقيق الجودة والتميز في الأداء. إذ تعني حوكمة الجامعة بمدى تماسك الجامعة كمؤسسة وكيفية ممارستها للسلطة واتصالها بأعضاء هيئة التدريس والطلبة، والكيفية التي يتم بها اتخاذ القرارات، وتفويضها للصلاحيات، ودور المجالس والقيادات الجامعية والهيكل التنظيمية للمؤسسة الجامعية، والاجراءات والقواعد المختلفة.

و باعتبار الحوكمة عنصرا رئيسيا في التركيز على اتجاهات إصلاح التعليم العالي على مستوى عالمي، فقد أكدت الرابطة الدولية للجامعات (2008) على ضرورة قيام مؤسسات التعليم العالي باستمرار بتحسين ومواءمة نماذج حوكمتها لمواجهة التحديات المتغيرة (Fabrice & Alexander, 2010, p. 3). كما ورد في تقرير للبنك الدولي (2012) أن تقييم أداء نظم حوكمة الجامعات من شأنه مساعدتها على القيام بإصلاحات تمكنها من أن تكون أكثر استجابة لاحتياجات المجتمعات وأن تصبح مصدرا للمعرفة والابتكار لدفع عجلة النمو (Jaramillo, 2012).

إن الجزائر، كغيرها من الدول، سعت جاهدة للرفع من مستوى قطاع التعليم العالي عبر سلسلة من الإصلاحات، هذه الأخيرة وإن حققت بعض المكاسب إلا أنها خلفت اختلالات عميقة كعدم مواءمة برامجها مع متطلبات سوق العمل والمجتمع المتغيرة باستمرار وتزايد معدلات البطالة، تدني جودة البحث العلمي وعدم ارتباطه بالتوجهات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. الأمر الذي يستدعي مراجعة فحوى هذه الإصلاحات وتصحيحه من منظور الحوكمة، ووفقا لخصوصيات منظومة التعليم العالي الجزائرية والمجتمع الجزائري من جهة وبما يتوافق مع الاتجاهات العالمية من جهة أخرى.

من منطلق أهمية حوكمة الجامعات عموما وحوكمة الجامعات الجزائرية خصوصا، تبلور اشكالية هذه الدراسة في

السؤال التالي:

ما هي أهم النماذج الرائدة لحوكمة الجامعات وما هو النموذج المنتهج في الجامعة الجزائرية؟.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة في أهمية موضوع الحوكمة لمؤسسات التعليم العالي هذا الأخير الذي ارتقى إلى رأس أولويات الحكومات وصدارة اهتماماتها، للدور المنوط به في تحقيق رفاهية المجتمعات وتحضرها، وحيث تأتي الحوكمة كإطار عملياتي يضمن حسن التسيير، ويمنع تضارب المصالح، ويضمن تحقيق الجودة لمخرجات مؤسسات التعليم العالي وتميز أداؤها.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم إطار نظري مفاهيمي عن حوكمة الجامعات، من خلال عرض مفهومها، ومن ثم التطرق للنماذج الرائدة في تطبيق حوكمة الجامعات عبر العالم، ثم تقصي النموذج المطبق في الجزائر.

## منهج البحث:

نظرا لطبيعة الموضوع، تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي باعتباره المناسب لهذا النوع من البحوث، من خلال الاستعانة بالأدب النظري المتاح حول حوكمة الجامعات لبناء الجانب النظري للدراسة. ثم تفحص بعض الدراسات السابقة والقوانين والمراسيم التي استنبطت من خلالها حالة الحوكمة في الجامعة الجزائرية.

## 2. ماهية حوكمة الجامعات:

تلعب الجامعات دورا حيويا في المجتمعات وعلى مستوى عالمي من خلال اسهامها في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. إلا أنّ التحديات التي تواجهها تفرض تحديث نظم إدارتها وطرق تسيير مواردها من خلال انتهاز نظم الحوكمة.

## 1.2. مفهوم حوكمة الجامعات:

تعدّ الولايات المتحدة من أولى دول العالم التي حاولت تطبيق الحوكمة في الجامعات. حيث قامت بتفعيل نظم الرقابة على التعليم الجامعي، وضمان تحقيق مستوى جيد من الأداء الجامعي، ودعم القرارات الجامعية القائمة على المشاركة، وتدعيم اللامركزية، والإدارة الذاتية لمؤسسات التعليم الجامعي الأمريكية.

وحسب منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي *Organisation for Economic Co-operation and Development* تتناول عمليات الحوكمة في التعليم العالي أبعادا متعددة تتمثل في: كيفية تماسك أجزاء المؤسسة، كيفية ممارستها سلطتها، كيفية الاتصال بالأعضاء الداخليين- طلاب وأعضاء التدريس-، كيفية اتخاذها للقرار، وكيفية تفويضها للمسؤولية عن القرارات والإجراءات الداخلية ومدى قيامها بذلك. ويتضمن هيكل الحوكمة كل من: دور مجالس إدارة المؤسسات ورؤساء المؤسسات، وهياكل مشاركتهم، وقواعدهم الإجرائية والتأديبية، وسياساتها في تخصيص الموارد وترتيباتهم لإدارة الأداء والمتابعة وإعداد التقارير (OECD, 2010, pp. 83-84).

من الناحية العملية، تعد الحوكمة اليوم مفهوم مشوش ومتنازع فيه حيث تكون الحدود بين المستويات غير واضحة وحيث القوة والسلطة بين مختلف الجهات الفاعلة في النظام متغيرة باستمرار. وبالتالي، يجب التعامل مع تعريفات الحوكمة بحذر لأنها مفتوحة لتفسيرات مختلفة في سياقات مختلفة.

حيث تعرف الوكالة الكندية للتطوير الدولي (CIDA) *The Canadian International Development Agency*

الحوكمة بأنها: "إعادة هيكلة الجامعات الذي يستلزم تغيير في طريقة إدارة الشؤون الداخلية للمؤسسة، حيث تعتبر حوكمة الجامعات من بين التوجهات العالمية الرامية إلى المشاركة في بناء الطابع العالمي للتعليم العالي" (Bationo, 2011, p. 32).

كما تشير الحوكمة في الجامعة إلى "الممارسات الرسمية وغير الرسمية من طرف السلطات بمقتضى القوانين، السياسات والقواعد التي توضح الحقوق والمسؤوليات لمختلف الجهات الفاعلة، بما في ذلك القواعد التي تتفاعل، وذلك للمساعدة على تحقيق الأهداف الأكاديمية للمؤسسة" (Jochen, 2006, p. 85). بعبارة أخرى، توضح الحوكمة الإجابات على السؤال الأساسي: من المسؤول، وكيف يتم تطبيق القواعد، وما هي مصادر الشرعية لصنع القرار التنفيذي من قبل مختلف الجهات الفاعلة؟.

وأیضا تعرف على أنها: "الطريقة التي يتم من خلالها توجيه أنشطة الجامعة وإدارة كلياتها وأقسامها العلمية، ومتابعة تنفيذ خططها الإستراتيجية وتوجيهاتها العامة، كما يعالج مفهوم حوكمة الجامعة نظم الإدارة وأساليب تقييم الأداء وتشكيل الهيكل التنظيمي للجامعات وأساليب متابعة ودعم القرار بها، وكيفية تخصيص مواردها المالية وإدارة مواردها البشرية، مركزة على ضرورة الحوار مع ذوي المصالح والوصول إلى معايير وأطر تناسب البيئة التي تعمل فيها الجامعة وتحكم عملها، ما يقتضي

إعمال مبادئ المسؤولية والمحاسبية عند صنع القرار بها، ووضوح أهداف ورؤية رسالة الجامعة، بما ينعكس على مستوى أداء الجامعة وجودة ما تقدمه من خدمة تعليمية، وكذا على دورها المجتمعي وعلاقتها بالقوى الاجتماعية التي تشكّل نوعاً من الضغوط عليها" (خورشيد، 2009، صفحة 13).

واقترح (Kohler, 2005, p. 26) تعريفاً تقريبياً لحوكمة التعليم العالي (الجيدة) على النحو التالي: الهيكل المؤسسي وتلك العمليات على المستوى الاستراتيجي لكل من مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي والأنظمة الوطنية والدولية المعنية بتحديد وتحقيق تلك المتطلبات والنتائج والثقافة والأجهزة التوجيهية التي تتعلق بالاستقلالية المؤسسية والحرية الفردية في سياقاتهما مع المسؤولية العامة للمؤسسة التي يجب أن تُحكم، والتي يجب وصفها وتطويرها من أجل الحفاظ على الفوائد وتعزيزها فيما يتعلق برفاهية الأفراد والمجتمع والقيم والأهداف الأكاديمية التقليدية، الجودة وضمان الجودة، التمرکز المؤسسي، فعالية وكفاءة التعليم العالي الشامل والبحث المتقدم في المجتمعات الديمقراطية على أساس كفاءة الخبراء، الإدماج والمشاركة، سيادة القانون، حرية الأفراد المسؤولين أخلاقياً، و تبادل الاحترام.

ويشار إلى أنّ الحوكمة هي تحديد ما هو مهم وما يراعى خلال تحديد الأهداف المؤسسية (الاستراتيجية)، الأغراض (المهمة) والقيم. كما أنها معنية بالمدخلات (المادية والبشرية والمالية) والعمليات (طرق التشغيل والتنظيم) والمخرجات والنتائج (جوانب مختلفة من الأداء المؤسسي والمساهمة في الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً) (Marginson & Considine, 2000, p. 7).

كما تهتم الحوكمة بتحديد القيم داخل الجامعات، وأنظمتها لصنع القرار وتخصيص مواردها، ومهمتها وأغراضها، وأنماط السلطة والتسلسل الهرمي، وعلاقة الجامعات كمؤسسات بالعوامل الأكاديمية المختلفة، وبالحكومات وقطاع الأعمال والمجتمع المدني (Marginson & Considine, 2000, p. 7).

ما نلاحظه أنّ أغلب صياغات مفهوم حوكمة التعليم العالي، وتحديد مبادئها تتفق على أربع أمور: العمل الداخلي للمؤسسة، العلاقة مع الكيانات الخارجية بما فيها الحكومة، الحفاظ على الحرية الأكاديمية والدور الحاسم للتعليم العالي، الحفاظ على ثقة الجمهور بالمؤسسات وتعزيزها.

على ضوء ما سبق، تشير حوكمة الجامعة إلى: منظومة من المعايير المبادئ والإجراءات التي يهدف تبنيها إلى تحسين أداء المؤسسة من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة وموازنة المسؤوليات والمهام بين الأعوان الإداريين، مع الحرص على مشاركة أصحاب المصالح في العملية الإدارية بما يحفظ كافة الحقوق.

### 2.2. أهمية حوكمة الجامعة وأهدافها

تكتسب الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي أهمية بالغة تنبع من أهمية مؤسسات التعليم العالي في عصر العلم والمعرفة إبان الألفية الثالثة، إذ توالى توصيات نتائج الدراسات المقارنة التي قام بها كل من البنك الدولي ومنظمة اليونسكو، وسلطات التعليم الوطنية بالأخص في الدول النامية، بضرورة الأخذ بعدد من التوجهات والسياسات الإصلاحية لتحقيق أهداف تطوير الأداء في ظل تراجع التمويل الدولي وتنامي الطلب المجتمعي على التعليم العالي تأتي في مقدمتها انتهاج الحوكمة كمدخل إداري حديث، يساعد إدارة الجامعة في الاضطلاع بدورها الرئيسي في خوض التحديات التي تواجهها. وفي ما يلي نعرض أهمية الحوكمة، وكذا أهدافها التي ترجوها مؤسسات التعليم العالي.

#### 1.2.2. أهمية حوكمة الجامعة

تعدّ الحوكمة في المؤسسة الجامعية أساساً جيّد للصحة والاستقامة الأخلاقية، وتظهر أهميتها في ما يلي :

- تحسين وتطوير الأداء الجامعي؛
- مساعدة إدارة الجامعة على صياغة إستراتيجية سليمة، وضمان اتخاذ قرارات فعالة بما يؤدي إلى كفاءة الأداء؛
- تجنب حدوث أية مخاطرة أو صراعات داخل الجامعة تعوق جودة الأداء؛
- تحسين سمعة المؤسسة الجامعية في المجتمع؛
- تحسين الممارسات البيداغوجية والإدارية في المؤسسة الجامعية وتحقيق العدالة والنزاهة والشفافية في جميع التعاملات الجامعية؛
- الفصل بين الملكية التنظيمية والإدارة والرقابة على الأداء؛
- توفير الإرشادات للمؤسسة الجامعية حول كيفية تحقيق التزام أفضل بالمعايير والممارسات القياسية. (ضحوي و

المليحي، 2011، صفحة 56)

ويمكن القول أن موضوع حوكمة الجامعة يزداد أهمية بالتزايد المستمر للطلب على التعليم العالي، كما أن مؤسسات التعليم العالي كمستفيدة من الأموال العامة، تواجه ضغوطات جديدة لتكون أكثر فاعلية واستجابة لمتطلبات المجتمع وسوق العمل. مما يحتم التوجه نحو المزيد من الشفافية والمساءلة العامة على وضع مواز للتحرك نحو مزيد من الاستقلالية، وضمان أن تتم إدارة أنظمة التعليم بطريقة فعالة.

## 2.2.2. أهداف حوكمة الجامعة

الهدف من الحوكمة كمدخل إداري جديد للتعليم العالي هو الوصول إلى الإدارة الإبداعية لنظمه من خلال تنفيذ تدابير تهدف إلى التغيير نحو الأفضل في المجالات المختلفة للنظام: الأهداف والسياسات والقيادة الإدارية والتنظيمية. الهيكل والتشريع والموارد البشرية والبيئة التنظيمية وإدارة نظم المعلومات والشراكة مع قطاعات الأعمال الإنتاجية والخدمية، وبالتالي تهدف الحوكمة إلى تحقيق نقلة نوعية في نظام التعليم العالي، سواء من حيث التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة ولا يتحقق ذلك إلا من خلال ما يلي:

- توسيع نطاق مشاركة كافة الأطراف الأسرة الجامعية في مختلف مراحل صنع القرار؛
- ديمقراطية الحياة الجامعية؛
- التسيير العقلاني للموارد المالية والمادية والبشرية المحدودة (سليمي، 2009، صفحة 1).
- مواجهة الاستبداد الإداري الذي تخلقه العلاقة الهرمية بين الرؤساء والمرؤوسين؛
- تحقيق الشفافية التي توفر المناخ الداعم لجميع العاملين في الجامعة، وخصوصا الأكاديميين لتشجيع العطاء العلمي ومشاركتهم في الحياة الجامعية؛
- تحقيق المساواة والمعاملة العادلة بين مجموعات ملاك الجامعة وصغار المساهمين فيها، وكذا الطلاب باعتبارهم الأساس الذي وجدت من أجله الجامعة، وبين العاملين في الجامعة من أعضاء الهيئة التدريسية والإدارية، وجميع المستفيدين من وجود الجامعة كالمجتمع المدني؛
- توفير حق المساءلة لجميع المستفيدين والمعنيين بالجامعة ومنحهم حق محاسبة الإدارة التنفيذية (عزت، 2010).

### 3.2.2. مبادئ حوكمة الجامعة

بتقصي مبادئ حوكمة الجامعات في العديد من المراجع والدراسات والأبحاث العلمية التي تناولت قضية حوكمة مؤسسات التعليم العالي، نجد أنها جميعاً قد حددت مبادئ حوكمة الجامعات والتي يجب على القيادات الجامعية الاهتمام بها ومراعاتها في سياساتها الإدارية والأكاديمية، والتي لم تخرج عن المبادئ التالية:

- الإفصاح والشفافية: وتشمل الإفصاح عن السياسات التعليمية، والتنفيذية للجامعات، وطرح الآراء والأفكار والتعاون والتنسيق بين أفراد المؤسسة الجامعية؛
- صيانة حقوق أعضاء مجلس الجامعة: وتتلخص في السماح لأعضاء مجلس الجامعة بإبداء آرائهم، وإعطائهم الفرص في المشاركة، والمناقشة وتقبل مقترحاتهم، مع وضع مكافآت وحوافز مالية وإدارية؛
- ضمان حقوق أصحاب المصلحة: ويقصد بأصحاب المصلحة الفئة المستفيدة من وجود الجامعة، ويمكن حفظ حقوقهم من خلال تنفيذ السياسات التعليمية، وتزويد الطلاب بالعلم والمعرفة، وتخريج قوى مؤهلة للنهوض بالتنمية بكفاءة؛
- مسؤولية مجلس الجامعة: تحديد المهام والمسؤوليات بوضوح لجميع العاملين، مما يؤدي إلى ممارسة الإدارة بشكل منسجم مع مبادئ وآليات الحوكمة المعمول بها وفق التشريعات؛
- تجنب تضارب المصالح لأعضاء مجلس الجامعة: كون ذلك يؤثر بشكل مباشر على سير إدارة الجامعة ويأتي بنتائج عكسية؛
- السلطة: بمعنى السلطة المخولة لمدير الجامعة من طرف الهيئات الحكومية في الدولة، والتي يمارسها عن طريق وكلائه، العمداء، رؤساء الأقسام... الخ.
- التمثيل: الحوكمة الجامعية الفعالة تتطلب هيئات تمثيلية مهنية وطلابية على مستوى الكليات ومجلس الجامعة، وأيضاً على مستوى المحيط الخارجي للجامعة؛
- المشاركة: حيث تشارك الأطراف المكونة للحوكمة الجامعية عن طريق ممثلها في كل الأمور؛
- التقييم: على مستوى الأقسام، الكليات، والجامعة ككل، بصفة دورية بمشاركة الأطراف المعنية؛
- المساءلة: تتعلق بأصحاب السلطة، والمسؤولية على مستوى الجامعة من الأطراف الداخلية والخارجية؛
- الاستقلالية: تشمل على حرية الجامعة وهيئة التدريس والطلبة في تتبع الحقيقة والمعرفة دون قيود.

### 4.2.2. معوقات تطبيق الحوكمة في الجامعات

هناك العديد من العوامل التي تعوق سريان مبادئ الحوكمة في المؤسسة الجامعية، وهي تنتشر بصفة خاصة في الدول النامية، ويمكن تصنيف هذه المعوقات تحت واحد أو أكثر من العوامل التالية (عزت، 2010):

- الثقافة السائدة في المجتمع والجامعة: والمتجذرة في غياب أسلوب الحوار والشورى وكذا غياب الشفافية والمساءلة، كنتيجة لما اكتسبه الفرد من بيئته المجتمعية ووصولاً إلى البيئة الجامعية، مولدة ثقافة العزوف وعدم الثقة في إمكانية التغيير، فهي ثقافة سلطوية تمنع الطالب من الاعتراض على وجهات النظر في مختلف المستويات كالمناقشات العامة أو مناهج وطرق التدريس، وكذا ما تخضع له علاقة الأستاذ بباقي المستويات الإدارية العليا، مما يجعل من الجامعة مؤسسة بيروقراطية فليس من حق من هو أدنى في التدرج الإداري مناقشة قرارات الرئيس الأعلى.



- **المناخ السياسي العام:** يؤثر المناخ السياسي للدولة على مدى اهتمام الأسرة الجامعية بشؤونها الخاصة داخل أسوار الجامعة، كغياب الديمقراطية في مختلف المجالات ما يزرع الإحباط والشك في القدرة على إحداث التغيير.
- **طريقة إدارة الجامعة:** ويبرز إشكال إدارة الجامعة على وجه الخصوص في طريقة اختيار أعضاء هيئة التدريس والقيادات الجامعية عموماً، بداية من رئيس الجامعة إلى عمداء الكليات ورؤساء الأقسام...، إذ يتم تعيينهم من السلطات التنفيذية أو الإدارية بدل أن تتم عملية انتخابهم لتولي مناصبهم.
- **تسييس إصلاحات التعليم العالي:** ويبرز ذلك من خلال تهميش أعضاء الأسرة الجامعية في عملية صنع القرار وكذا الإصلاحات التي تخص شؤونهم وتؤثر فيها بالدرجة الأولى، وهذا ما يؤثر على إمكانية تسيير الجامعة وفق ما تقتضيه تطبيقات الحوكمة فيها (بوقشور، 2007، صفحة 261)

بالنظر إلى تعريف الحوكمة بأنها ممارسة السلطات الاجتماعية والاقتصادية الرشيدة والسياسية والإدارية الفعالة لإدارة شؤون المجتمع بفئاته المختلفة، فإن التشريعات والقوانين، والأنظمة البالية، وجمهور المتعاملين والتوسع العالمي في التجارة ومشاكل التمويل والإدارة التي تتعلق بها، والفساد والرشوة وضعف الرقابة وعدم الاعتراف من البعض بأخلاقيات المهنة بالإضافة إلى عدم وضوح السلطة والمسؤولية في الكثير من المؤسسات والابتعاد عن الشفافية، تمثل عوائق حقيقية أمام تطبيق الحوكمة بمعناه الحقيقي.

### 3. نماذج حوكمة الجامعات:

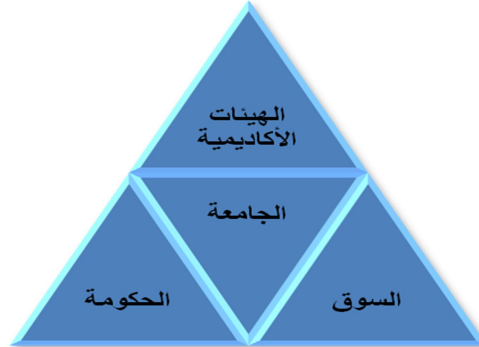
مع انخفاض التمويل الحكومي للتعليم العالي وتزايد المنافسة الدولية بين مؤسساته في عصر المعلوماتية، والأدلة المقلقة حول الاختلال الوظيفي لتطبيقات الحوكمة، إذ يشكك النقاد في إمكانية هياكل الحوكمة المنشأة على مواجهة هذه التحديات وغيرها، فيصير البعض على أنّ أعضاء هيئة التدريس هم الأكثر ملاءمة لإدارة الجامعات الحكومية لأنها الأقدر على رؤية ورسالة الجامعة، ويطالب آخرون بأن مجالس المحافظين على قدر من المهارة في الأمور المالية، إذ تشكل الأولوية الأولى لاستمرار الجامعة. وينادي آخرون بالحكم على أساس من الثقة والاطمئنان بين الذين يحكمون والمحكومين. فلا يوجد نموذج واحد يعتبر كمقياس للجميع (Trakman, 2008, p. 3). ويرتبط تطبيق نماذج الحوكمة في الجامعات بعوامل ثقافية سياسية اقتصادية واجتماعية، مثل السياق الوطني، طبيعة نظام التعليم العالي ونوع مؤسساته، طبيعة التمويل، التشريع القانوني، المجالس الإدارية العليا، الأطراف ذات المصلحة،... الخ (مقيدش، 2019، صفحة 36).

وهناك مجموعة متنوعة واسعة من نماذج الحوكمة، يعرض أهمها فيما يلي:

1.3. **نموذج clark:** يعتبر clark من أوائل المطورين لمفهوم الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي. يقوم نموذج على التوتر أو التوازن بين ثلاث قوى رئيسية هي الدولة، قوى السوق، النخبة الأكاديمية (الأوليغارشية الأكاديمية). وتمثل أقلية أعضاء هيئة التدريس الذين يؤثرون من خلال الأطر الرسمية أو غير الرسمية على القرارات والإجراءات في نظام التعليم العالي، بينما تشير سلطة الدولة إلى الجهود التي تبذلها الحكومة لتوجيه قرارات وأفعال الجهات الفاعلة في المجتمع ومؤسسات التعليم العالي والسوق، فمثلاً نسبة الالتحاق بمؤسسات التعليم العالي ترتبط بسياسات الدولة كسلطة توجيهية، كما قد يتم استحداث برامج في الجامعات استجابة لطلب معين من المهارات تحدت في السوق (مقيدش، 2019، صفحة 36). فإذا ما أخذنا بعين الاعتبار كيف تتفاعل هذه القوى الثلاث فيما بينها، فإننا سنجد عند أحد الطرفين أنظمة التعليم العالي والجامعات المدفوعة مركزياً التي تقع تحت سلطة الدولة، في حين تحتل مؤسسات القطاع الخاص والسوق الطرف الآخر. وتقع فيما بين هذين

الطرفين درجات متفاوتة من تأثير النخبة الأكاديمية. ويمكن تحديد نماذج حوكمة الجامعات بناء على القوة المسيطرة بين تلك القوى (Jaramillo, 2012, p. 14).  
والشكل الموالي يبين ذلك:

الشكل رقم (01): القوى الرئيسية الفاعلة في تحديد نماذج حوكمة الجامعة.



Source : Adriana Jaramillo and all, 2012, " Universities Through the Looking Glass: Benchmarking University Governance to Enable Higher Education Modernization in MENA", World Bank and Center for Mediterranean Integration, p 09.

وقد أضاف *Clark* سنة 1997 عنصرا رابعا إلى مثلثه وصفه بالتوجيه الذاتي الهرمي للقيادات الجامعية في إطار إصلاحات الإدارة العمومية الحديثة، وعرض من خلاله نموذج الجامعة الريادية (*Entrepreneurial University*) ويتضمن المفهوم الدور الرئيسي للجامعات المتمثل في المساهمة في التنمية الاقتصادية من خلال إطلاق المشاريع الابتكارية المنتجة، ويتطلب ذلك تحويل دور الجامعة من التركيز على التوظيف إلى التركيز على خلق فرص عمل، والشراكة الحقيقية والمتوازنة مع أصحاب المصلحة من القطاعات العامة والخاصة والخريجين، ونقل التكنولوجيا والمعرفة بالتواصل مع الجامعات المتقدمة في مجال ريادة الأعمال والتعليم القائم على الابداع والابتكار، والقيادة القادرة على توفير الامكانيات المادية والمعنوية لرواد الأعمال (مقيدش، 2019، صفحة 36).

2.3. نموذج *VanVught*: الذي ميّز بين نموذجين متعارضين متجاهلا قوى السوق، نموذج "سيطرة الدولة" في أوروبا ونموذج "إشراف الدولة" في الدول الأنجلوساكسونية. يتميز النموذج الأول بتنظيم حكومي قوي وأوليغارشية أكاديمية قوية (سيطرة على الشؤون الداخلية للجامعات كتحديد سياسات التعليم والبحث العلمي)، ويكون تأثير الدولة في النموذج الثاني ضعيفا، تقتصر مهمتها على الإشراف على نظام التعليم العالي، من حيث ضمان الجودة ومستوى معين من المساءلة، بمعنى غياب الرقابة والتنظيم الصارم ومنح المزيد من الاستقلالية لمؤسسات التعليم العالي (مقيدش، 2019، صفحة 37).

3.3. نموذج *Braun و Merrien*: على أساس نموذج *Clark* قام الباحثان سنة 1999 بتطوير "مكعب الحكم" الذي يضع أنظمة التعليم العالي في ثلاث فئات تعكس ثلاثة نماذج تتمثل في نموذج قائم على ثقافة المنفعة (نفعي/غير نفعي) والتي تعكس درجة الخدمة والتوجه نحو العميل، نموذج إجرائي (حر/مقيد) قائم على درجة الرقابة الإدارية من قبل الدولة، ونموذج مدى موضوعية الأهداف (موضوعي/أقل موضوعية) يرتبط بدرجة قدرة الحكومات على صياغة الأهداف ومدى موضوعية هذه الأخيرة. عرض الباحثان تصنيف الفئات السابقة في خمسة نماذج مثالية خاصة والتي لديها ما يعادلها في بلدان مختلفة وتتمثل في نموذج الإدارة الحديثة (ثقافة نفعية، موضوعية ضعيفة، إجراءات حرة)، نموذج السوق (ثقافة نفعية، موضوعية كبيرة، إجراءات حرة)، نموذج المؤسسة-الدولة (ثقافة نفعية، موضوعية ضعيفة، إجراءات مقيدة)، ونموذج الشراكة الجماعية (ثقافة غير نفعية، موضوعي، إجراءات حرة) (مقيدش، 2019).



4.3. نموذج *Maassen & Cloete*: قام الباحثان سنة 2006، بقراءة نموذج *Clark*، وبدلاً من سلطة الدولة وسلطة الأوليغارشية الأكاديمية وسلطة السوق، أشارا إلى الحكومة والمجتمع ومؤسسات التعليم العالي في سياق العولمة. ويشير النموذج إلى السياسات الحكومية اتجاه التعليم العالي وتأثيرات المجتمع والعولمة في نظام الحوكمة، ركز النموذج على شبكة العلاقات والتأثيرات المتبادلة بين العناصر الثلاث والتي تعكس التعقيد المتزايد لنظام التعليم العالي ومؤسساته. فالعولمة تؤثر من خلال الاتجاهات والضغوط العالمية التي كانت أساساً مهماً في طرح قضية إصلاح التعليم العالي، أما الحكومات فتركز على المصلحة العامة للتعليم العالي والتطلعات الاجتماعية حوله، من خلال صياغة السياسات الحكومية وتصميم الأطر التنظيمية وكذا التمويل الذي يعتبر المصدر الوحيد أحياناً. أما المجتمع وما يضمه من أصحاب مصلحة داخليين وخارجيين، فيؤثر من خلال طلب الالتحاق بالتعليم العالي والمطالبة بجودة الخدمات، وتأسيس الشراكات، والمطالبة بالمساءلة. وتتفاعل مؤسسات التعليم العالي باستمرار مع عديد الجهات الفاعلة المختلفة في إطار السياسات الخارجية والداخلية، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عند التفاعل خصوصية مؤسسات التعليم العالي عن المؤسسات الأخرى. ولا يمكن لأي عنصر مما سبق التحكم في حوكمة التعليم العالي بشكل منفصل عن الآخر (مقيدش، 2019، صفحة 37)

5.3. نموذج *Boer Enders & Schimark*: تم تطويره سنة 2007، تضمن خمسة نماذج لنظام الحوكمة هي:

- الحوكمة وفق تنظيم الدولة: يشير إلى سلطة الإدارة أو السلطة الدولة وحققها في وضع اللوائح والقوانين الحاكمة لعمل مؤسسات التعليم العالي، ويركز على درجة الالتزام بأنظمة وتعليمات الحكومة؛
- الحوكمة وفق توجه أصحاب المصلحة: يقيس تأثير أصحاب المصلحة، ليس من خلال التعليمات ولكن من خلال المشورة والمشاركة في وضع الأهداف، ويشير إلى عمليات التوجيه والرقابة المستمرة بين أعضاء المجالس العليا وأصحاب المصلحة كأطراف اجتماعية فاعلية في التعليم العالي؛
- الحوكمة الأكاديمية الذاتية: وتشير إلى عمليات الرقابة الذاتية وإدارة أداء أعضاء هيئة التدريس ذاتياً وفقاً لمهامهم، ويركز هذا النموذج دور الأكاديميين في مؤسسات التعليم العالي، وتأثيرهم من خلال اتخاذ القرارات جماعياً والتوجيه الذاتي للمجتمع الأكاديمي بناءً على مراجعة الأقران.
- الحوكمة الإدارية الذاتية: وتشير إلى أدوار ومسؤوليات القيادة الإدارية، تتضمن درجة التطور والتسلسل الهرمي للنظام الإداري الداخلي لمؤسسات التعليم العالي، صياغة الأهداف الداخلية، فعالية التنظيم وقوة القرارات المتخذة من طرف الفاعلين الداخليين الأساسيين مثل الرؤساء، المدراء، العمداء... الخ.
- الحوكمة وفق المنافسة: يرتبط هذا النموذج بالمنافسة ضمن الأسواق من أجل الموارد الشحيحة (رأس المال، الموظفون، قياس الجودة من خلال التصنيف، تقييم الأداء، رضا الزبائن...) وتأثيرها على حوكمة الجامعة (Fabrice & Alexander, 2010, pp. 28-29)، (مقيدش، 2019، صفحة 38)

6.3. نماذج *Leon Trakman*: اعتبرت النماذج التي حددها (Trakman, 2008, pp. 66-73) الأكثر دقة وهي التالية:

- الحوكمة الأكاديمية (حوكمة الكلية): تعتبر نماذج الحوكمة التي يقودها الأكاديميون النماذج الأكثر تمسكاً بالتقاليد، وهي نماذج قائمة على الافتراض بأنه يتعين أن تخضع الجامعات لحوكمة الموظفين الأكاديميين. وهناك عدة طرق لتبني مثل هذا النهج، مثلاً من خلال منح سلطات اتخاذ القرار لمجلس أكاديمي أو مجلس أمناء، أو من خلال وجود تمثيل فعال للموظفين الأكاديميين في المجالس الحاكمة، أو عبر تعيين أحد الأكاديميين البارزين كرئيس أو مسؤول في المؤسسة. سبب تفشي هذا النموذج هو أن الموظفين الأكاديميين عادة يكون لهم التمثيل الأوسع والرأي الأقوى في

تحديد رسالة الجامعة، إضافة إلى درايتهم بالأهداف والتطلعات الأكاديمية للجامعة وكيفية تحقيقها. وتظهر النتائج الإيجابية للحوكمة الأكاديمية على وجه الخصوص عند بناء هياكل الحوكمة وتعزيز العلاقات مع الدوائر ذات الصلة مثل النقابات والطلاب. وقد لا يتناسب النموذج مع بعض المسائل المالية وقلة توافر الموارد المزمن وعدم القدرة على التكيف بسرعة مع المطالبات المتغيرة والظروف وحاجتها إلى المساءلة أثناء صنع القرار. ورغمًا لهذه الانتقادات إلا أن هذا النموذج يبقى مدعوما بقوة من بعض كبريات الجامعات.

● **حوكمة الشركات:** ظهرت حوكمة الشركات استجابة للأزمات المالية، ولحاجة الجامعات أن تدير مواردها المالية بأسلوب أكثر مسؤولية. ويسود النموذج في استراليا والولايات الأمريكية المتحدة والمملكة البريطانية، وكما أنه خرج للوجود استجابة للحاجة إلى تحسين إدارة الجامعات. وتعمل حوكمة الشركات في ظل الافتراض بأن تطبيق أساليب الشركات مثل المساءلة المالية سوف يساعد على تحسين النتائج، وبدل النموذج على أن رئيس الجامعة هو عبارة عن مدير شركة مهني وليس شخصا أكاديميا فحسب. يركز النموذج على المسؤولية المالية والإدارية للقائمين على إدارة الجامعة ويمثل ردا على انتقادات أن الجامعات الحكومية تدار بشكل سيء أو غير فعال من الناحية المالية، وعلى افتراض أن نمذجة حوكمة الشركات يمكنها معالجة هاته العيوب. ويصر أنصار حوكمة الشركات على أن الجامعات ينبغي أن يحكمها المهنيون الذين لهم خبرات في تخطيط سياسات الشركة، وقادرة على التوجه الإداري الفعال. وحسب بعض الجامعات فإن النموذج يكون مناسباً وقت المضاعف الاقتصادية الشديدة كمثال انخفاض التمويل الحكومي، أو مطالبة الجامعات بفعالية أكثر للتكاليف المدفوعة من قبل الطلاب خاصة.

● **حوكمة الأمناء:** تختلف حوكمة الأمناء عن الحوكمة التشاركية التي تستند إلى فكرة التمثيلية التي يجب على الجامعات تشغيلها من قبل مجموعة من أصحاب المصالح. فحوكمة الأمناء ليست مسؤولية تماما عن تمثيل أصحاب المصالح، بدلا من ذلك فإنها تشير إلى طريقة الحوكمة، وعلى وجه التحديد الحوكمة من خلال علاقات الوصاية أو الثقة بين الأمناء والمستفيدين. ويتمحور النموذج هيكليا حول آلية الوصاية. إذ يكون لمجالس الأمناء عادة مسؤوليات ائتمانية وأخرى تتعلق بالعناية الواجبة لحماية الوصاية، بما في ذلك الكشف عن أي عوامل التي قد تشكل تضاربا في المصالح والوصاية. ويصور مؤيدي حوكمة الأمناء على أنها تقدم ضمانات بأن حكام الجامعات سوف يعملون نيابة عن الجامعة ويؤدون ثقة الجمهور بشكل دؤوب. إلا أن هذا النموذج يعتبر غامضا في بعض الحالات. وغالبا يتم اللجوء إلى نموذج الأمناء لمواجهة المخاوف المتعلقة بأمن الطلاب والثقة في كبار المسؤولين الإداريين وفشل القيادات...الخ.

● **حوكمة أصحاب المصالح (الحوكمة التمثيلية):** تختلف عن حوكمة الشركات بأنها أكثر تمثيلا وولاء لأصحاب المصالح الداخليين والخارجيين في عملية صنع القرار، ويمتد إلى أبعد من الإدارة الفعالة والمسؤوليات المالية لمجالس إدارة الشركات. من أبرز الأمثلة: تمثيل الفئات المجتمعية في مجالس الجامعات، وإن لم تكن ذات ارتباط رسمي بالجامعة، وتعكس مصالح الجنس، العرق، البيئة...الخ. أما المشكل في النموذج هو تحديد أي من أصحاب المصلحة الذين يجب أن يكون لهم تمثيل في مجالس الإدارة، وطريقة تمثيلهم ومدى سلطتهم. وقد ترتد حوكمة أصحاب المصالح إلى غير فعالة لما أصحاب المصلحة يفرضون مسؤولياتهم نحو المصالح التي رشحتهم دون الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الجامعة ككل.

• **الحكومة المختلطة:** يوفر النموذج مزيجاً من الحوكمة الأكاديمية، وحوكمة الشركات، وحوكمة الأمناء، والحوكمة التمثيلية، والميزة التي يتمتع بها النموذج المختلط هي أنه يدمج مواطن قوة كل من هذه النماذج لتلائم احتياجات المؤسسة بشكل أفضل خلال فترة معينة من الزمن أو الوفاء بأغراض معينة.

7.3. نموذج *Dobbins*: استناداً لنموذج كلارك 1983 طور *Dobbins* مفهوم موسع لحوكمة التعليم العالي ويتضمن أنماط التحكم والتنسيق وتخصيص الحكم الذاتي بين ثلاث مستويات: الدولة، الهيئة الأكاديمية، إدارة الجامعة. وهذا مَيَّز بين ثلاث أنماط لحوكمة الجامعات وهي: نموذج الحوكمة الأكاديمية الذاتية، النموذج مركزه الدولة، النموذج الموجه نحو السوق (Dobbins, Knill, & Vögtle, 2011).

• **النموذج الأكاديمي:** ويقوم على مبدأي: "وحدة التعليم والبحث"، و"الحرية الأكاديمية". تدار الجامعة من طرف الهيئات الأكاديمية بها، ممثلة بمجلس الشيوخ، أو مجلس الجامعة، مع نظام أقسام أو كراسي يعمل باستقلالية تامة، طبقاً لمتطلبات الاختصاص، ولا يخضع للضغوط الاقتصادية أو الاجتماعية. يتم التعيين فيها على أساس قاعدة الزمالة والاستحقاق العلمي (الأمين، 2018، صفحة 63). تتمتع مؤسسات التعليم العالي بمزيد من الاستقلالية لكنها تفتقر إلى علاقات جيدة مع قوى السوق والنظام السياسي.

• **النموذج الذي مركزه الدولة:** يعتبر الجامعة عبارة عن وكالة حكومية، مهمتها الأساسية تلبية أهداف الحكومة الاجتماعية والاقتصادية (مقابل تلبية متطلبات الحرية الأكاديمية وإنتاج المعرفة هناك). وتكون الوزارة الوصية مسؤولة عن الرقابة والتقييم، وتضع الدولة خطة القوى العاملة والتوظيف، وتحدد توجهات التعليم والبحث، وتقتصر علاقة الجامعة بالدولة على التزام إطار العمل المتفق عليه، ومنه دفع رواتب العاملين في الجامعة (الأمين، 2018، صفحة 63). تتدخل الحكومة في جميع التفاصيل المتعلقة بحكومة هذه المؤسسات، وجودة خدماتها، وعلاقتها بالسوق، وتوجيهها البحثي، وتخصيص مواردها. يوفر هذا النموذج تسلسلاً هرمياً قوياً للغاية، وتشريعاً مشتركاً لجميع مؤسسات التعليم العالي في جميع أنحاء الدولة، وعلاقات وثيقة بين الجامعات والدولة.

• **النموذج الموجه نحو السوق:** تمنح مؤسسات التعليم العالي الأولوية في تصميم برامجها وقبول طلابها، وتعاقدها مع الهيئات الأكاديمية والإدارية لمتطلبات العرض والطلب والتنافس (El Amine, 2016, p. 63). يرى النموذج الموجه للسوق أن الجامعات فعالة نتيجة ترابطها مع قوى السوق، وتعمل الجامعات كشركات مالية تتنافس فيما بينها من أجل جذب المزيد من الطلاب والموارد المالية. تسمح هذه القدرة التنافسية للجامعات بتقديم خدمات ذات جودة أفضل. في هذا السياق لا يحظى تدخل الحكومة بالتقدير ودورها هو ضمان شفافية السوق من أجل تعزيز المنافسة؛ لذا، سيكون للسوق التأثير الأكبر على القرارات المتخذة في إدارة مؤسسات التعليم العالي. الولايات المتحدة هي أفضل الأمثلة على هذا النموذج.

عموماً الأول يعطي السلطة الكاملة للحكومة، والثاني يعطي الاستقلال الذاتي الكامل لمؤسسات التعليم العالي، ويستند الثالث إلى التكيف المستمر مع قوى السوق.

حسب ما سبق فإنه لا يوجد نهج موحد لحوكمة الجامعات يعتمد نمودجا منفرداً أو مبدأ "مقاس واحد يناسب الجميع"، كما أنه من الواضح أن اختيار نموذج حوكمة كي تبناه مؤسسة بعينها يجب أن يأتي لقرار يتم اتخاذه بعد تفكير عميق. وكما اقترح تراكمان: "إنّ الحوكمة الجيدة تعتمد بشكل كبير على التوقيت والاجتهاد: إنها تحتاج إلى مجالس محافظين تعرف متى يتوقف النموذج عن العمل، ولماذا وكيف يمكن إصلاحه" (Trakman, 2008, p. 75).

و ترتبط النماذج الفعالة للحوكمة بعدة خصائص أبرزها ما يلي:

- الاتجاه نحو المزيد من الدعم لمؤسسات التعليم العالي؛
- الاستقلالية الإدارية والمالية الموسعة؛
- الربط بين النتائج والتمويل الممنوح لمؤسسات التعليم العالي؛
- تعددية موارد الدخل، ما يسمح بوجود علاقات مع أطراف وجهات أخرى.

#### 4. نموذج حوكمة التعليم العالي في الجزائر:

يتم عرض في ما يلي لمحة عن تطور التعليم العالي في الجزائر ثم نتطرق إلى نموذج الحوكمة القائم في منظومته وأهم خصائصه.

##### 1.4. لمحة عن التعليم العالي في الجزائر:

غداة الاستقلال عرفت الجزائر تحولات عميقة مست مختلف الجوانب الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، ولم يكن التعليم العالي بمنأى عنها، حيث فرض على منظومته السعي إلى التكيف مع هذه التحولات ومع المتطلبات التي فرضتها التطورات التكنولوجية والعلمية على المستوى العالمي. فقد أكد مسؤولو التعليم العالي بالجزائر على ضرورة المراجعة العميقة لنظام التكوين وأهداف البحث العلمي وإعادة النظر في كفاءات تسيير مؤسسات التعليم العالي، خصوصاً بعد طفرة التحولات العميقة التي مست منظومتها كتوسيع الشبكة الجامعية ونمو تعداد الملتحقين من الطلاب، وكذا تعداد الخريجين- نتيجة الإصلاحات التي مست القطاع وخاصة إصلاح سنة 1971 والذي كان هدفه بناء جامعة بمقومات عربية وهوية جزائرية، وربطها بالاقتصاد الوطني، استناداً إلى ديمقراطية التعليم وجزأته، وكذا التوجه نحو التعليم العلمي والتكنولوجي- حيث يطرح أمامها بعد هذه التحولات تحدي ضمان جودة الخريج ونوعيته، وكذا مواءمة مخرجاتها البحثية لمتطلبات سوق العمل والتوجهات التنموية الاقتصادية والاجتماعية للدولة الجزائرية. حيث تكشف معدلات البطالة بين الخريجين عن الثغرة بين متطلبات سوق العمل ومخرجات منظومة التعليم العالي الجزائرية، إضافة إلى القيود على الميزانية الدولة وبالترافق مع مبدأ مجانية التعليم وإتاحته للجميع ما أدى إلى تزايد الطلب على المقاعد الجامعية والكشف عن ضعف النظام، وطرح تحدي تنويع مصادر التمويل.

##### 2.4. حوكمة التعليم العالي في الجزائر

بالإشارة لنموذج Doubbins باعتباره الأحدث فإن نمط حوكمة نظام التعليم العالي في الدول العربية معظمه يميل إلى "النموذج الذي يركز على الدولة" يعني أن الدولة نفسها تتخذ غالبية القرارات الرئيسية في مؤسسات التعليم العالي. أما الجامعة، تتمثل مهمتها الرئيسية في تلبية متطلبات الدولة والأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي وضعتها الحكومة بدلاً من النظر في متطلبات السوق والحرية الأكاديمية.

وتتميز الحوكمة في الجامعات العربية عموماً بما يلي (El Amine, 2016, p. 3):

- هيمنة السلطات المركزية الوصية على التنظيم الإداري والمالي وتفرغ محتوى مبدأ الاستقلالية؛
- المركزية وانخفاض مشاركة أصحاب المصلحة في صنع القرار؛
- جمود الهياكل التنظيمية؛
- انعدام الحرية الأكاديمية.

الجزائر ليست استثناء مما ذكر، فوزارة التعليم العالي باعتبارها الطرف الوصي تدعو لإصلاحات حوكمة التعليم العالي من خلال التأكيد على: زيادة استقلالية المؤسسات في إدارة الموارد المالية، ربط النتائج والتمويل، تنويع مصادر التمويل،

الانفتاح على العالم الاجتماعي الاقتصادي والتعاون الدولي، التوازن بين الجنسين في الهيئات الإدارية، تبني معايير الأداء، إسناد دور مهم للهيئات الوطنية لضمان الجودة. لكن التنفيذ أبعد ما يكون عن ذلك. يتجلى ذلك من خلال ما يلي:

- تقع الجامعات تحت إشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (MESRS) التي تشرف على وضع سياساتها وتخطيط جميع أعمالها. حيث تفرض القوانين واللوائح على الجامعات الامتثال الكامل لتوجيهات السلطة الوصية. ويكون للجامعات مساحة محدودة للغاية للمناورة في شؤونها الأكاديمية وغير الأكاديمية .
- تعيين القيادات وصناع القرار: يتم تعيين القيادات من رؤساء المؤسسات (جامعة، معهد، مدرسة) ونوابهم وعمداء الكليات بمراسيم لفترات محددة. كذلك، يتم تعيين: (نواب العمداء، رؤساء الأقسام ونوابهم بقرارات وزارية بناء على اقتراح عمداء الكليات ورأي رؤساء المؤسسات) ويتم انتخاب أعضاء المجالس العلمية وممثلي الهيئات الأكاديمية والإدارية. ويكونون من الهيئة الأكاديمية دائما (World Bank, 2012, p. 15).
- الاستقلالية الأكاديمية: يتم تحديد مهمة ورسالة الجامعات مركزيا من طرف الوزارة الوصية عبر مرسوم وعلى المستوى الوطني، مع تغييب كل من ممثلي المجتمع المدني، ممثلي القطاع الخاص والصناعة في ذلك. والأمر سيان لأهداف الجامعات الجزائرية إذ تحدد بقرار وزاري، ويُحرص على اتساق الأهداف ومواءمتها مع الرسالة المحددة سابقا، دون مراعاة لتوقعات الأطراف أصحاب المصلحة الخارجيين والداخليين خاصة. أما رصد مراقبة تحقيق هذه الأهداف فيكون من مسؤولية مجالس إدارة الجامعات ورؤسائها وكذلك الحكومة، ولا يكون أي طرف من أصحاب المصلحة الآخرين جزءا من عملية الرصد (World Bank, 2012, p. 12). وتتمتع الجامعات باستقلالية محدودة في فتح عروض التكوين، اختيار التخصصات ومحتواها، الحجم الساعي للمقررات، أنماط تقييم الطلبة، والشراكات الأكاديمية مع مؤسسات أخرى، دون أن ننسى معايير القبول، وعدد المقبولين من الطلاب لكل تخصص، كذلك الأمر المشاريع البحثية (World Bank, 2012, p. 16). ويبقى على الوزارة المصادقة على كل ماسبق بعد دراستها من طرف لجان منصفة وطنية تمثل الوزارة الوصية (الندوات الوطنية والجهوية للجامعات).
- استقلالية الموارد البشرية: تتمتع الجامعات الجزائرية عموما بحكم ذاتي في توظيف وفصل الموظفين الإداريين والأكاديميين، أما عملية تكوينهم ومنحهم الترقيات، فتتم بمصادقة الوزارة الوصية في معظم الحالات. من جهة أخرى، تمنح للجامعات استقلالية محدودة جدا فيما يخص تأسيس الحوافز أو تحديد الأجور للأساتذة أو الإداريين، وكذا إنشاء مكافآت مرتبطة بالأداء أو تحديد الشروط التعاقدية للموظفين، ويعزى ذلك لضعف الاستقلالية المالية للجامعة الجزائرية (World Bank, 2012, p. 17).
- الاستقلالية المالية: تعتمد الجامعات بشكل كامل على موارد الدولة، وتستخدم هذه الموارد وفق توجيهاتها وتخضع للوائح انفاق محددة مسبقا.
- المساءلة: تتم مساءلة موظفي الموارد البشرية، والمالية والأقسام الأكاديمية من طرف مجالس إدارة الجامعات ورؤسائها، كما يساءل موظفو المالية أيضا من طرف الحكومة. أما أعضاء هيئة التدريس، الباحثون والطلبة، فيخضعون لمساءلة مجالس الجامعات والعمداء عموما (World Bank, 2012, p. 16).
- المشاركة: بالتوازي مع الهيئات الإدارية التي تعينها السلطات العليا، تدير الجامعات شؤونها الأكاديمية من خلال ثلاثة أنواع من المجالس محددة سلفا (Mezhouda & Sahel, 2018, p. 9):

– المجالس الإدارية: تختص بالقرارات الإدارية؛

- المجالس العلمية: تبت في الشؤون العلمية للمؤسسة، بما في ذلك التأهيل والترقية والتكوين،... إلخ.
  - المجالس البيداغوجية: تحديد مسار الدراسة ونتائج الطلاب.
- وتتكون المجالس المختلفة من فئات مختلفة وأصحاب مصلحة من الجامعة (الإدارة، الأساتذة، الطلبة). ولا يتم تمثيل كل من الخريجين، القطاع الخاص، والمجتمع المدني بشكل رسمي في هذه الهيئات.
- **الحوكمة الخارجية:** بالإضافة إلى هيئات الحوكمة الداخلية تشارك هيئات خارجية أخرى في إدارة الجامعات. هي الندوة الوطنية والجهوية للجامعات التي تناقش الاتجاهات الاستراتيجية. وتساعد هذه الندوات لجان إقليمية ووطنية. ويضاف إلى آليات الحوكمة هذه، اللجنة الوطنية لتطبيق نظام ضمان الجودة في الجامعات الجزائرية *CIAQES*، وضعت تحت رعاية الوزارة الوصية لتولي مسؤولية إعداد وتنفيذ المرجعية الوطنية لضمان جودة التعليم العالي *RNAQES* ومساعدة الجامعات على تثبيت خلايا الجودة الخاصة بها واعتماد نهج الجودة في جميع الأنشطة. (Mezhouda & Sahel, 2018, p. 10) رغم ذلك تبقى مجرد هيئات استشارية محدودة المهام والمسؤوليات، ولا تتمتع بالاستقلالية التامة في مساءلة منظومة الجامعات والتعليم العالي.
- ويمكن تلخيص ما سبق عن حوكمة الجامعة الجزائرية في النقاط التالية:
- مركزية نظام التعليم العالي في الجزائر: حيث أنّ تحديد مهمة الجامعة وهدفها وإطارها القانوني، يتم مركزيا. الأمر الذي يحدّ من الابتكار وتطوير المزايا التنافسية للتعليم العالي وكذا العجز عن تلبية الاحتياجات المحلية والجهوية. إضافة إلى أسلوب تعيين القيادات بدل الانتخاب؛
  - ضعف استقلالية مؤسسات التعليم العالي، حيث تتخذ معظم القرارات من طرف الحكومة، كما يؤثر ضعف القطاع الخاص على مدى مساهمته في المشاركة في تطوير الجامعات وبالأخص جانب التمويل، وهذا انعكاس ونتيجة لمركزية نظام التعليم العالي؛
  - ضعف الاستقلالية المالية لمؤسسات التعليم العالي في الجزائر بسبب تمويلها كليا من طرف الحكومة، حيث تجسد الحكومة رغبتها في إتاحة التعليم للجميع وديمقراطيته من خلال مصاريف دراسة رمزية وسياسة المنح والإعانات للطلبة (إيواء، نقل...)، إلّا أنّ الحكومة وبصفتها الممول الرئيسي تميل إلى استغلال سلطتها والتدخل في شؤون هذه المؤسسات بغرض ممارسة معينة تتناقض مع متطلبات تقديم خدمة ذات جودة وكفاءة الإدارة ومرونتها. كذلك أنّ توفر الاستقلالية المالية للجامعات ومؤسسات التعليم العالي يسمح بتنوع مصادر دخولها ما يساعد على التجديد والابتكار في ميدان تحسين الجودة؛
  - يعتبر مستوى المشاركة في مؤسسات التعليم العالي في الجزائر منخفض نسبيا، فبالرغم من التمثيل القوي للهيئة الأكاديمية على مستوى مجالس الحوكمة، والتمثيل النسبي لكل من الطلبة والهيئة الإدارية، إلّا أنّه يغيب تمام تمثيل كل من الخريجين وكذلك القطاع الخاص باعتباره طرف رئيس في سوق العمل.



## 5. خاتمة :

أصبحت الحوكمة قضية رئيسية في مؤسسات التعليم العالي ومنهجاً إصلاحياً، في خضم التحديات التي يواجهها القطاع، واختلفت هياكل وأنماط تطبيقها من دولة لدولة ومن زمن لآخر، فلا يوجد نموذج واحد يعتبر كمقياس للجميع. ويرتبط تطبيق نماذج الحوكمة في الجامعات بعوامل ثقافية سياسية اقتصادية واجتماعية، مثل السياق الوطني، طبيعة نظام التعليم العالي ونوع مؤسساته، طبيعة التمويل، التشريع القانوني... الخ. من خلال استقراء الجانب النظري لحوكمة الجامعة نخلص إلى مايلي:

- تعتبر الحوكمة عن منظومة من المعايير المبادئ والإجراءات التي يهدف تبنيها إلى تحسين أداء المؤسسة من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة وموازنة المسؤوليات والمهام بين الأعوان الإداريين، مع الحرص على مشاركة أصحاب المصالح في العملية الإدارية بما يحفظ كافة الحقوق؛
- تبرز ضرورة حوكمة الجامعة من خلال كونها منظومة متكاملة لتطبيق معايير الجودة بالجامعة بما يحقق سلامة توجهاتها، وجودة قراراتها، ونزاهة سلوكيات أفرادها من خلال مجموعة من القوانين، والأنظمة التي تكفل تطبيق مبادئ: الاستقلالية والحرية الأكاديمية والمشاركة في صناعة القرار والشفافية والمساءلة الإدارية والأكاديمية، مما يؤدي إلى تحقيق الفعالية التنظيمية، والأكاديمية وتحسين الجودة في المدخلات، العمليات والمخرجات الجامعية بما يلي هدف ضمان جودة التعليم العالي؛
- من أهم المعوقات التي تؤثر على نجاح منظومة الحوكمة في الجامعة: ثقافة المجتمع، المناخ السياسي العام، التشريعات الجامعية، غياب أعضاء هيئة التدريس والطلاب عن الحياة الجامعية؛
- تبتعد الحوكمة في منظومة التعليم العالي الجزائرية عن نموذج الحوكمة الأكاديمية الذاتية، وكذلك عن النموذج الموجه نحو السوق، في حين تقترب من النموذج الذي يركز إلى الدولة مع بروز بعض الاختلافات عموماً.

## مقترحات الدراسة:

على ضوء نتائج الدراسة بخصوص الجامعة الجزائرية نقترح ما يلي:

- إشراف الجامعات على تقديم خدمة التعليم العالي بغرض التنافس على أساس الجودة بدلا من الإشراف الكلي للدولة؛
- ضمان الاستقلالية الإدارية، الأكاديمية والمالية للجامعة قصد التطوير والمنافسة وصيانة الحرية الأكاديمية لمنتسبيها قصد ضمان حرية الفكر والتعبير والبحث والابداع؛
- إنشاء مجلس أعلى للجامعات يضم أصحاب المصالح لضمان التقييم والمساءلة.

## 6. قائمة المراجع:

1. El Amine, A. (2016, Avril). Les modèles de gouvernance des universités arabes. *Revue Défense Nationale Libanaise*, pp. 4-6.
2. Fabrice, H., & Alexander, M. (2010). *GOVERNANCE AND QUALITY GUIDELINES IN HIGHER EDUCATION-A review on governance arrangements and quality assurance guidelines*. berlin: OECD.
3. Jaramillo, A. (2012, 05 31). *Universities through the Looking Glass: Benchmarking University Governance to Enable Higher Education Modernization in MENA*. World Bank.
4. Jochen, F. (2006). Higher education governance in Europe: autonomy, ownership and accountability —a review of the literature. Dans J. H. Jürgen Kohler, *Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces* (pp. 79-134). Council of Europe Publishing. Eurydice.

5. Johnstone D. و Patricia J. Gumpert, G. Altbach Philip. (2001). *Governance: the Remarkable Ambiguity*. Keller George .baltimore, Maryland: JHU Press. (الصفحات 322-304). *In Defense of American Higher Education*, Bruce
6. Kohler, J. (2005). Higher education governance — Background, significance and purpose. Dans K. Jürgen, & H. Josef, *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations, and market forces* (pp. 17-32). Council of Europe Publishing.
7. Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Melbourne: Cambridge University Press.
8. Mezhouda, A., & Sahel, S. M. (2018, January). La Gouvernance De L'enseignement Supérieur Public Les Apports Des Référentiels De L'assurance Qualité :, Etude Comparative Entre Les Référentiels De La CIQAES (Algérie) Et De La NCAAA (Arabie Saoudite). *Al Bashaer Economic Journal*, pp. 1-17.
9. Country —An Analytical Framework for the Cross. (February , 2011 1). Eva Maria Vögtle و Christoph Knill , Michael Dobbins . *Higher Education*, vol. 62(05). Comparison of Higher Education Governance experience 'la gouvernance des universités: de l à la contribution des conseil administration. (2011). Serge Williams Bationo .10 de koudougou au Burkina université'un modèle efficace pour l'la proposition d à Chicoutimi à du Québec université'de l Alexandrie , Senghore Université .*Mémoire de master en gestion et management publique*.Faso, Mémoire de master .EGYPTE
11. paris: OECD . *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Egypt*. (2010). The World Bank OECD .Publishing
12. Trakman, L. (2008, May 01). Modelling University Governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1-2), pp. 63-83.
13. World Bank. (2012). *Rapport sur la gouvernance des universités en Algérie*. World Bank.
14. أحمد عزت. (10 مارس، 2010). مفهوم حوكمة الجامعات والغرض منها وسبل تطبيقها. تم الاسترداد من الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان: <http://qadaya.net/node/3068>
15. بيومي محمد ضحاوي، و محمد رضا المليحي. (2011). دراسة مقارنة لنظم الحوكمة المؤسسية للجامعات في كل من جنوب أفريقيا وزيمبابوي. المؤتمر السنوي التاسع عشر التعليم والتنمية البشرية في دول قارة أفريقيا (الصفحات 41-117). مصر: الجمعية المصرية للتربية المقارنة والإدارة التعليمية.
16. جمال سليمي. (2009). أثر اقتصاديات المعرفة على حوكمة الجامعات العربية. المؤتمر العلمي الثالث: الحوكمة الأكاديمية، كلية إدارة الأعمال والعلوم الإدارية جامعة القدس، الكليسيك، لبنان: كلية إدارة الأعمال والعلوم الإدارية.
17. محمد عدنان الأمين. (2018). الجامعات العربية وتحديات التغير الاجتماعي. مجلة عمران، الاصدار 7، العدد 27.
18. محمودة بوقشور. (2007). التعليم الجامعي والحكم الراشد في الجزائر .الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي. سطيف، الجزائر: كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 02.
19. معتز خورشيد. (2009). حوكمة الجامعات وتعزيز قدرات منظومة التعليم العالي والبحث العلمي في مصر. مصر: مكتبة الاسكندرية.
20. نبيل محمد الجعدي، و مختار محمد اسميو. (ديسمبر، 2015). نحو رؤية حديثة لنموذج الحوكمة في مؤسسات التعميم العالي. مجلة دراسات الاقتصاد والأعمال، 3(2)، الصفحات 1-24.
21. نزيهة مقيدش. (2019). دور مبادئ الحوكمة في تحقيق الجودة في الجامعات الجزائرية من وجهة نظر هيئة التدريس —دراسة استقصائية على عينة من الأساتذة- أطروحة دكتوراه غير منشورة، علوم/اقتصادية. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، الجزائر.