

دور الحوكمة في تفعيل الدور التنموي للقطاع العام، دراسة حالة الجزائر 2000-2014.

The Role of Governance in Activating the Developmental Role of the Public Sector .Case Study of Algeria 2000-2014.

د. تحريشي جمانة

جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر.

teh_djmn@hotmail.com

الملخص: يعد القطاع العام أحد أهم العناصر الفاعلة في تحقيق التنمية الاقتصادية، إلا أن الممارسات الإدارية في العديد من دول العالم أظهرت بعض التجاوزات التي عرقلت تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، مما أدى إلى البحث عن أطر و آليات لتحسين أداء القطاع العام، فظهرت الحاجة لتطبيق الحوكمة من أجل تجنب عرقلة عجلة التنمية. وقد لجأت الجزائر لتطبيق الحوكمة من أجل تحقيق أهداف الخطط التنموية وتجنب هدر المال العام، ومن هنا تظهر معالم إشكاليتنا: كيف يمكن تحقيق الفعالية في أداء القطاع العام من خلال الحوكمة؟ وما هي تحديات تطبيقها في الجزائر؟ هدفت الدراسة إلى تحقيق نقطتين، تمثلت الأولى في إبراز أهمية تطبيق الحوكمة في القطاع العام، أما الثانية فكانت حول إظهار واقع الحوكمة في الجزائر و البحث عن أهم عوائق تطبيقها. من أجل تحقيق هذه الأهداف تطرقنا لتحديد أهم متطلبات حوكمة القطاع العام كمطلب أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية، ثم تعرضنا لواقع وتحديات الحوكمة في الجزائر من خلال المؤشرات العالمية للحوكمة للفترة من 2000-2014.

الكلمات المفتاحية: قطاع عام، حوكمة، تنمية اقتصادية، شفافية، نزاهة.

Abstract : The public sector is one of the most important actors in achieving economic development. However administrative practices in many countries of the world have shown some abuses that have hindered the achievement of the objectives of economic development, There was a need to apply governance in order to avoid hindering development.so our problem :how can public sector performance be achieved through governance? What are the challenges of applying them in Algeria?The study aimed at achieving two points. The first was to highlight the importance of implementing governance in the public sector.The second was to show the reality of governance in Algeria and to find the most important obstacles to its implementation. In order to achieve these objectives, we addressed the main requirements of public sector governance as a prerequisite for economic development. We then presented the realities and challenges of governance in Algeria through the Global Governance Indicators 2000-2014.

Key Words: Public sector, Governance, Economic development, Transparency, Integrity.

JEL Classification :G34.

*مرسل المقال: تحريشي جمانة (teh_djmn@hotmail.com).

مقدمة:

لقد أصبحت الحوكمة من أكثر المفاهيم تداولاً في الحياة السياسية والأكاديمية للعديد من دول العالم، لما للحوكمة من أبعاد من حيث إصلاحات الدولة الاقتصادية و جهودها التنموية، مما دفع بالعديد من دول العالم على غرار الجزائر الاهتمام بأدبيات الحوكمة من أجل إنجاح برامج التكيف الهيكلي و أهداف التنمية من خلال المبدأ الرئيسي الذي يستند عليه هذا المفهوم و المتمثل في بناء و تعزيز سيادة القانون و الربط بين الإصلاح السياسي و التنمية الاقتصادية، خاصة و أن الجزائر تسعى جاهدة لتنمية و تطوير القطاعات الاقتصادية خارج قطاع المحروقات خاصة القطاع العام لما يشهده من فساد إداري و مالي، من أجل تنويع مصادر الاقتصاد للتعافي من تداعيات الأزمة المالية التي مست الجزائر بعد تراجع أسعار النفط، و من هنا تظهر معالم إشكاليتنا: كيف يمكن تحقيق الفعالية في أداء القطاع العام من خلال الحوكمة؟ وما هي تحديات تطبيقها في الجزائر؟

أهداف البحث: إبراز أهمية تطبيق الحوكمة في القطاع العام و إظهار واقع الحوكمة في الجزائر و البحث عن أهم عوائق تطبيقها.

أدوات الدراسة: لقد تم الاعتماد على البيانات الإحصائية لمؤشرات حوكمة القطاع العام في الجزائر للفترة من 2000 إلى 2013.

هيكل البحث: من أجل تحقيق أهداف الدراسة سنتطرق لتحديد أهم متطلبات حوكمة القطاع العام كمطلب أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية، ثم نتعرض لواقع وتحديات الحوكمة في الجزائر من خلال المؤشرات العالمية للحوكمة الصادرة عن البنك الدولي للفترة من 2000-2013.

1- حوكمة القطاع العام.. المفهوم و الأهمية.

1-1- مفهوم الحوكمة:

إن مفهوم الحوكمة لم يكن منتشرًا حتى منتصف عقد التسعينيات من القرن العشرين، إذ يعد من أكثر المفاهيم التباساً في أدبيات التنمية، إذ كانت أدبيات الأمم المتحدة تركز على مفهوم التمكين باعتباره إحدى الركائز للتنمية البشرية المستدامة، والذي يعني توفير الوسائل والقدرات التي تمكن الأفراد من ممارسة الخيارات التي صيغت بالإرادة الحرة، والمشاركة في القرارات التي تخص حياتهم على مختلف المستويات. وإن تحقق التمكين يتطلب وجود الديمقراطية والحرية الاقتصادية والسلطة اللامركزية ومشاركة جميع الأفراد والمؤسسات غير الحكومية في صنع القرار وتنفيذ خطط التنمية. وقد شاع استخدام مجموعة من المصطلحات وهي المشاركة، التمكين، الديمقراطية، الشفافية، المساءلة، اللامركزية، الإدارة الصالحة، الحاكمية وغيرها. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد تعريف موحد لمصطلح الحوكمة إذ حرصت العديد من المؤسسات الدولية على الخوض في هذا المفهوم بالتحليل والدراسة منها:

- عرّفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) عام 1999 الحوكمة بأنها نظام يتم بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدّد هيكل وإطار توزيع الواجبات والمسؤوليات بين المشاركين في

- الشركة المساهمة، مثل مجلس الإدارة، والمديرين، وغيرهم من ذوي المصالح، وتضع القواعد والأحكام لاتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة. (الرزاق، 2007) عرّفت الحوكمة في هذا التعريف على أنها السبيل الوحيد لترشيد عملية اتخاذ القرار و لحل النزاعات بين أصحاب المصالح و لكن تم التركيز فقط على شركة المساهمة.
- البنك العالمي (BM) يعرّف الحوكمة بأنها ممارسة السلطة في تدبير موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية". تطرّق البنك الدولي للحوكمة على أنها أسلوب إدارة موارد الدولة وبالتالي فقد نقل الحوكمة إلى مستوى آخر أشمل من مستوى الشركات و المؤسسات إضافة إلى أنه تم ربطها بالتنمية و هو أهم هدف للحوكمة.
 - صندوق النقد الدولي (FMI) يعرفها بأنها: "الطريقة التي بواسطتها يتم تسيير سلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمنظمة لخدمة التنمية، وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع". (LAKHLEF, 1999) هذا التعريف للحوكمة هو امتداد لما سبق إلا أن صندوق النقد الدولي جعلها أحسن الطرق لتسيير الموارد بكفاءة و فعالية.
 - ذكر تقرير Cadbury Committee عام 1992 بالملكة المتحدة عن الجوانب المالية لحوكمة الشركات ما معناه: "أن حوكمة الشركات هي النظام السليم للرقابة المالية وغيرها الذي بواسطته يتم توجيه الشركة ومراقبتها" (بيومي، 2005). ما أضافه هذا التقرير هو معالجة مفهوم الحوكمة على أنه نظام لتوجيه الشركات و الرقابة عليها و ليس فقط أسلوب أو طريقة للحكم كما تم التركيز على وظيفة الرقابة المالية نظرا لأهميتها في ظل الأزمات المالية، و لعل تطور التعريفات يرجع إلى التغيرات الاقتصادية و الأحداث المالية التي شهدتها العالم.
 - تعرّف اللجنة الاستشارية للجمعية الوطنية لأعضاء مجلس الإدارة في نيويورك NACD الحوكمة بأنها تسعى إلى تحقيق الأهداف والخطط المعتمدة وطويلة المدى بتوفير هيكلية إدارية عليا تنفيذية ومنظومة من الأفراد تكون قادرة على تحقيق هذه الأهداف. وعلى الإدارة العليا أن تؤكد لجميع العملاء والمستفيدين تطبيق المصداقية والسمعة والمسؤولية من خلال التنظيم والعاملين). (العبدلي ن. م. 2008)، قامت اللجنة الاستشارية NACD بتوضيح مسؤوليات الأفراد المعنيين بالتطبيق السليم للحوكمة و هي الإدارة العليا و الأفراد الخاضعين لسلطتها كما تمت الإشارة لأهم الركائز لتحقيق الحوكمة و هي المصداقية و السمعة و المسؤولية.
- و يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP وجهة نظره في تعريف الحكم الراشد، حيث يشير إلى أنه العمليات و الهياكل التي تقود العلاقات السياسية و السوسيو اقتصادية بشفافية ومسؤولية وقد حدد العوامل التالية (بلوصيف، 2005):
- المؤشرات السوسيو اقتصادية: و تتضمن التربية، الوصول إلى الحاجات القاعدية و دور المرأة.
 - الاقتصاد: النمو، التبعية المالية للموارد الخارجية.
 - القدرات البشرية و الاستدامة.
 - الموارد الطبيعية و التوجهات في مجال البيئة.

○ التنوع الثقافي و الديني و القيمي.

وتعرّف الحوكمة في القطاع العام بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر و تشكل الطريقة التي تُوجه وتُدار 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 بعدالة من جانب آخر.

1-2- ركائز الحوكمة في القطاع العام:

تتطلب الحوكمة في القطاع العام توافر مجموعة من الركائز الأساسية، فطبقاً للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فإن الحوكمة تقوم على ما يلي (الحمش، 2004):

- المشاركة الفاعلة من قبل المواطنين في إدارة شؤون مجتمعهم.
 - الشفافية و تعني توفير المعلومات الدقيقة و الصحيحة و إمكانية الحصول عليها من قبل المواطنين.
 - المحاسبة: أي خضوع الموظفين الحكوميين للرقابة و المساءلة.
 - حكم القانون بمعنى توافر ترتيبات قانونية و قضائية واضحة مع كفالة المساواة أمام القانون للجميع.
 - الفاعلية: و تعني الاستخدام الأمثل للموارد، أي تخصيص و غدارة الموارد استجابة للحاجات الجماعية.
 - الإنصاف: أي كفالة معاملة عادلة للجميع، فضلاً عن التوزيع العادل لثمار التنمية و أعبائها.
- ونظراً للتطورات المتسارعة للأحداث الاقتصادية العالمية تم تطوير و تحديث ركائز الحوكمة، فالدراسات التي صدرت لاحقاً عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وضعت تسعة معايير للحكم يمكن تلخيصها في الآتي:
- (Riyad)

- المشاركة الفعالة للمواطنين، مع توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الأحزاب و الجمعيات و كفالة حرية التعبير و الانتخاب، و بسط الحريات العامة بشكل إجمالي.
- حكم القانون: أي مرجعية القانون و سيادته على الجميع دون استثناء.
- الشفافية: أي توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها، و إفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية و الموثقة بما يساعد على اتخاذ القرارات الصحيحة، و يجب نشر المعلومات بصورة علنية بما يوسع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة، و يخفف من الهدر و يحاصر الفساد.
- حسن الاستجابة: أي قدرة المؤسسات على خدمة المجتمع، بالاستجابة السريعة لمطالبه و احتياجاته.
- التوفيق: أي القدرة على التوسط و التحكم بين المصالح المتضاربة.
- الفعالية: بمعنى القدرة على تنفيذ المشروعات التي تحقق احتياجات المواطنين و تطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية و راشدة للموارد.
- وجود نظام متكامل من المساءلة السياسية و الإدارية للمسؤولين و منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص.

○ الرقابة الإستراتيجية المنطلقة من المعطيات الثقافية و الاجتماعية الهادفة إلى تحسين أوضاع الناس و تنمية المجتمع.

1-3- أهداف الحوكمة في القطاع العام:

إن غاية الحوكمة في القطاع العام هي تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها من خلال تحقيق الأهداف التالية (دليل ممارسات الحوكمة في القطاع العام، تموز 2014):

- زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام.
- تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة للدوائر الحكومية وموظفيها والالتزام بالقوانين والأنظمة.
- تحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد الدولة، والحد من استغلال السلطة العامة لأغراض خاصة.
- تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين.
- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح الأطراف ذات العلاقة.
- العمل على تحقيق الأهداف الوطنية الاستراتيجية وتحقيق الاستقرار المالي للدوائر الحكومية.
- رفع مستوى قدرات الدوائر الحكومية من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم بشكل مستمر.
- إنشاء أنظمة فعالة لإدارة مخاطر العمل المؤسسي وتخفيف آثار المخاطر والأزمات المالية.

2- واقع الحوكمة في الجزائر وتحدياتها.

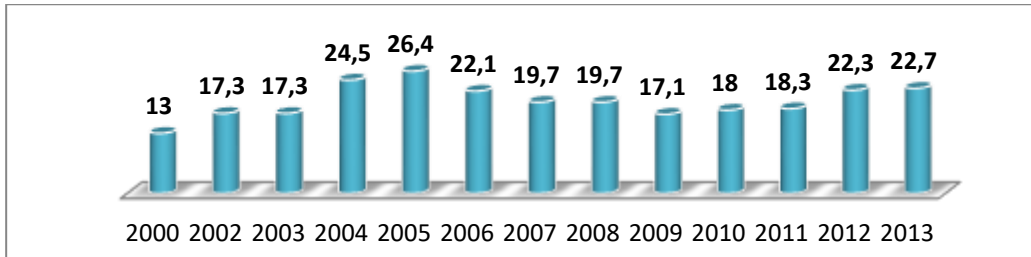
عمدت الجزائر إلى إطلاق عدة برامج إصلاحية كخطوة لتحقيق الحوكمة وتجسيد الإدارة الاقتصادية وتعزيز المساءلة والنزاهة والشفافية، للحد من الفقر، وتعزيز دولة الحق والقانون، كما رافق تلك الإصلاحات إطلاق مشاريع تنمية تدرج في إطار سياسة الحوكمة، وهو الأمر الذي يستدعي إدارة جيدة للموارد وذلك عن طريق تعزيز إجراءات الوقاية من الفساد ومكافحته، وتفعيل آليات الشفافية والنزاهة.

2-1- واقع الحوكمة في الجزائر:

لقد اهتم البنك الدولي على غرار العديد من الهيئات الدولية بمفهوم الحوكمة و توضيح أهمية تطبيقها من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية فقد قدم البنك الدولي مجموعة من المؤشرات تظهر مستوى تطبيق الحوكمة في الدول، سنتطرق لمؤشرات الحوكمة بالجزائر الصادرة عن البنك الدولي للفترة 2000-2013:

أ- التمثيل و المساءلة: يقيس هذا المؤشر مدى مشاركة المواطنين في انتخاب ممثليهم و حكومتهم، فضلا عن حرية التعبير، و حرية تكوين الجمعيات، و الإعلام الحر (BOUTALEB, 2010).

الشكل رقم (01): تطور مؤشر التمثيل و المساءلة خلال الفترة 2000-2013.

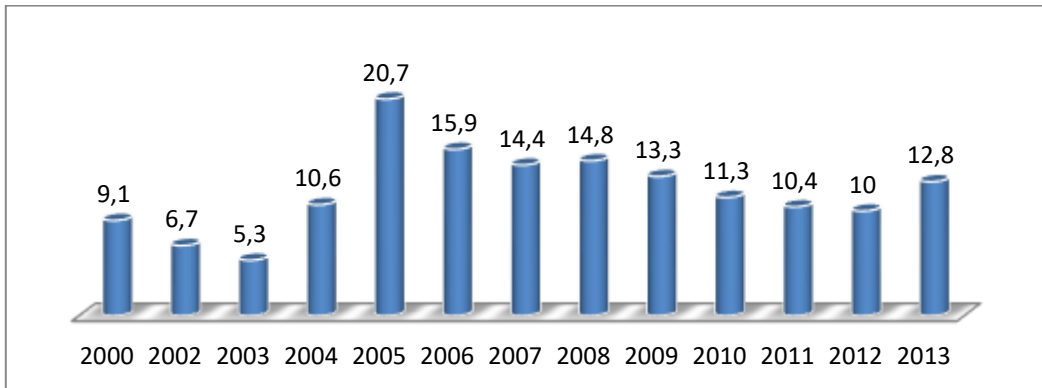


المصدر: مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، مأخوذ من الموقع: www.govindicators.org، تاريخ التصفح 28-06-2018.

نلاحظ من الشكل البياني أن هذا المعيار لم يتعدى 30% خلال الفترة 2000-2013 أي أنه لم يصل إلى الوضع الجيد إطلاقاً، حتى وإن عرف بعض التحسن خلال الفترة 2000-2005 حيث كان يقر سنة 2000 بـ 13 ليصل إلى أعلى معدل له سنة 2004 و 2005 بـ 26.4%، وبهذا انتقل من الوضع الضعيف إلى الوضع المتوسط خلال سنتي 2004 و 2005، وقدر معدل الزيادة بما يقارب 85% ولكنه ابتداء من سنة 2006 عرف هذا المؤشر هبوطاً حيث كان يصنف خلال الفترة 2006-2010 ضمن المستوى الضعيف، ومن 2010 إلى 2013 شاهد تحسناً نسبياً، ضمن المستوى الضعيف. وتعكس هذه الأرقام الوضع المتدني لهذا المؤشر في الجزائر، وهو ما يدل على أن حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات، وحرية الإعلام والمشاركة السياسية في الجزائر تبقى محدودة ودون المستوى.

ب- الاستقرار السياسي و غياب العنف: يقيس هذا المعيار احتمالات زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عنيفة بما في ذلك العنف ذو الدوافع السياسية (نزاع مسلح، تهديد إرهابي، صراع داخلي، تشقق الطبقة السياسية، تغييرات دستورية) (BOUTALED, 2010).

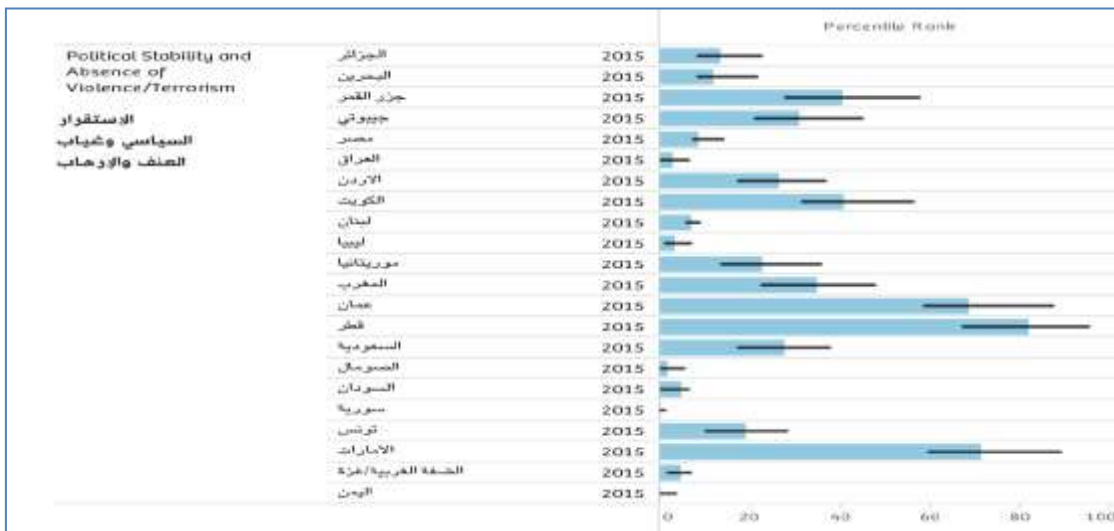
الشكل رقم (02): تطور مؤشر الاستقرار السياسي في الفترة 2000-2013.



المصدر: معطيات البنك الدولي حول مؤشرات الحوكمة، مأخوذ من الموقع: www.govindicators.org، تاريخ التصفح 27-06-2018.

من خلال الشكل البياني أعلاه نلاحظ أن قيم هذا المعيار تراوحت بين 5.3% كأدنى قيمة سنة 2003 وما بين 20.7 كأعلى قيمة سنة 2005 وهذا يدل على أن تصنيف الجزائر في المرحلة "2000-2004" ضمن المستوى "ضعيف جدا"، ليصبح خلال الفترة 2005-2013 ضمن المستوى الضعيف. وبالرغم من التحسن الملحوظ في هذا المؤشر خاصة خلال الفترة 2003-2005 حيث عرف هذا المؤشر ارتفاعا بحوالي 185% ما بين سنتي 2003 و 2005 إلا أنه بقي يتميز بالضعف، وربما تعود الأسباب تسجيل هذه القيم المتدنية إلى تداعيات الوضع الأمني الذي شهدته الجزائر خلال العشرية السوداء في تسعينات القرن الماضي، التي أدخلت البلاد في دوامة عنف أثرت على كافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وعطلت جهود التنمية الاقتصادية، وعرقلت الخطط التنموية. بعد سنة 2013 عرف مؤشر الاستقرار السياسي بعض التحسن وارتفعت قيمته قليلا ولكنه لم يتجاوز حاجز 20%، وهو ما يظهره الشكل الموالي:

الشكل رقم (03): مؤشر الاستقرار السياسي و غياب العنف للدول العربية لسنة 2015.

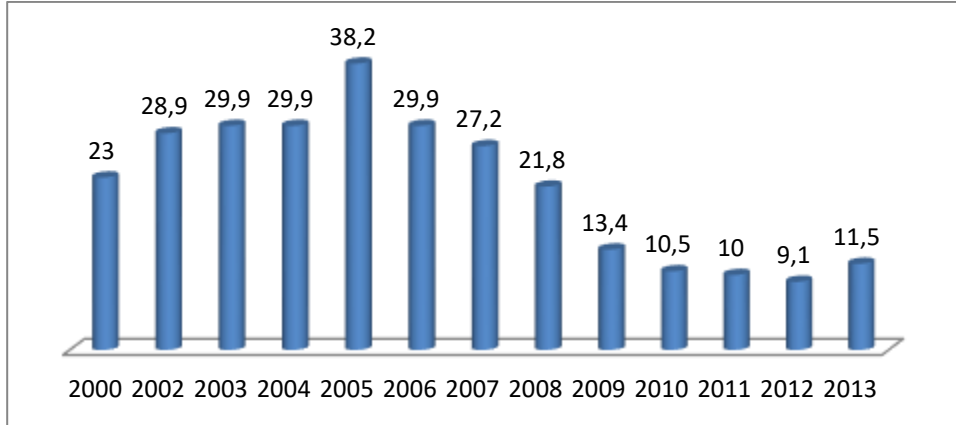


المصدر: مؤشرات الحكم الصالح للدول العربية 2016، جريدة الوسط، العدد 5135 - الثلاثاء 27 سبتمبر 2016م الموافق 25 ذي الحجة 1437هـ، مأخوذ من الموقع: <http://www.alwasatnews.com/news/1163343.html> ، تاريخ التصفح: 2018-06-30.

ويظهر من خلال هذا الشكل أن مؤشر الاستقرار السياسي للجزائر سنة 2015 لم يتجاوز 20% فبقي ضمن المستوى الضعيف، في حين أن بعض الدول العربية حققت مستويات متقدمة من هذا المؤشر على غرار قطر والإمارات و عمان التي فاقت فيها قيمة المؤشر 70%. ويرجع التحسن في مؤشر الاستقرار السياسي بعد فترة 2013 إلى هدوء الوضع الأمني في البلاد بشكل كبير، وتراجع العنف إلا أنه يبقى دون المستوى المطلوب مقارنة مع العديد من الدول العربية و يعود ذلك إلى العديد من الأسباب نذكر منها: الخلافات السياسية والانشقاقات داخل الأحزاب، التجاوزات الناتجة عن التزوير في الانتخابات في بعض الاستحقاقات، مما أثر على مشاركة المواطنين وزاد من عدم إقبالهم على الاقتراع.

ت- نوعية التنظيم والإجراءات أو جودة التشريعات: يقيس هذا المعيار قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة وأنظمة ولوائح تسمح بتشجيع وتنمية القطاع الخاص، وتم تجميع عناصر هذا المؤشر من مصادر مختلفة تقيس الإدراكات الحسية لمدى حدوث سياسات غير ودية حيال السوق (مثل التحكم بالأسعار والرقابة غير الوافية على البنوك).

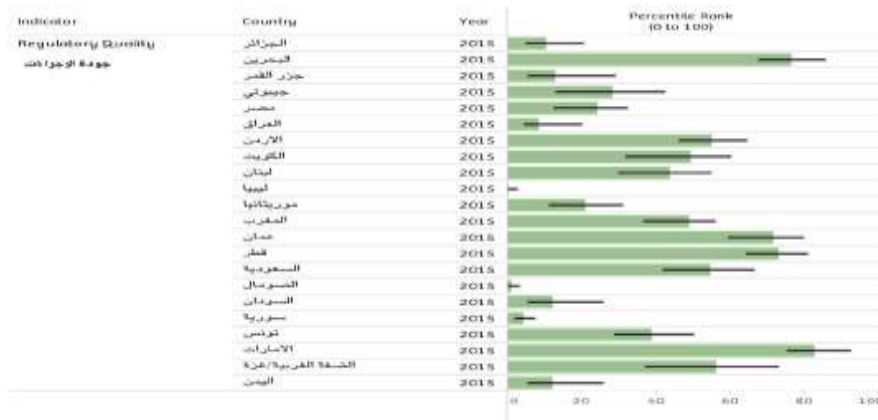
الشكل رقم (04): تطور مؤشر نوعية التنظيم و الإجراءات للجزائر للفترة 2000-2013.



المصدر: مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، مأخوذ من الموقع www.govindicator.org، تاريخ التصفح: 2018-06-28.

من خلال الشكل نلاحظ أن الجزائر سجلت قيما متدنية في هذا المؤشر، حيث تراوحت بين الوضع المتوسط في الفترة 2000-2005 و الوضع الضعيف بعد سنة 2007، وتعود الأسباب في ذلك إلى: عوامل عدة نذكر منها: عدم تحقيق الجزائر تقدما ملموسا في مجال الخصوصية، وتعود أسباب ذلك إلى غياب سياسة مالية فعالة في سبيل استقطاب المدخرات المالية الخاصة، بالإضافة إلى وجود العديد من العراقيل الإدارية و التشريعية، وصعوبة تعبئة و اتاحة أرس المال، والحواجز الإدارية، ومحدودية القدرة على الحصول على المعلومات، ونقص اللوائح التنظيمية الخاصة بسوق العمل، وعدم جدوى الإطار القانوني والقضائي، بالإضافة إلى نقص الرقابة على البنوك. بالرغم من هذا الوضع و المستوى الضعيف قامت الدولة بمجموعة من الإجراءات من أجل تحسينه و تطويره و تحقيق الجودة في الإجراءات إلا أن هذا المؤشر لم يغادر المجال التي كان فيه طيلة فترة الدراسة بين (0-20%). وهو ما يوضحه الشكل الموالي:

الشكل رقم (05): مؤشر جودة الإجراءات للدول العربية لسنة 2015

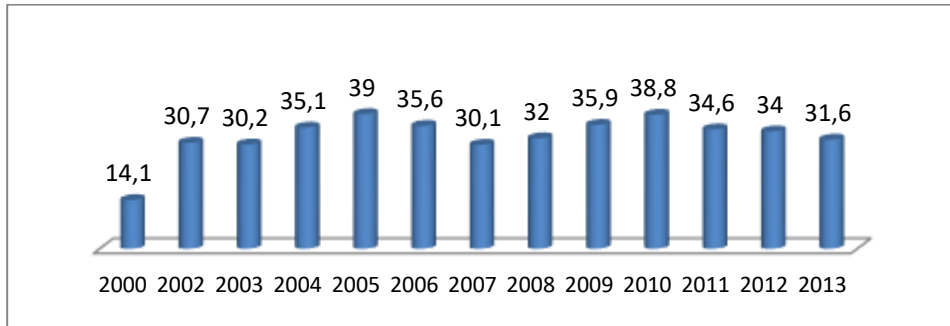


المصدر: مؤشرات الحكم الصالح للدول العربية 2016، جريدة الوسط، العدد 5135 - الثلاثاء 27 سبتمبر 2016م ، مأخوذ من الموقع: <http://www.alwasatnews.com/news/1163343.html> ، تاريخ التصفح: 2018-06-30.

يظهر من الشكل الرتبة المتأخرة للجزائر في مؤشر جودة التشريعات لسنة 2015 بين مجموعة من الدول العربية، فشهد هذا المؤشر تحسنا طفيفا مقارنة مع السنوات التي سبقت حيث سجل قيمة 16% سنة 2015 يرجع هذا التحسن إلى الإجراءات المتخذة لتطوير النظام المصرفي و المالي بالإضافة إلى الجهود الرامية لتحسين مناخ الاستثمار، و لكن بالرغم من ذلك فتبقى الجزائر ضمن المستوى الضعيف في هذا المؤشر الذي سجلت فيه العديد من الدول العربية قيما متقدمة، على غرار البحرين، الإمارات، قطر، عمان التي تجاوزت حاجز 70%، حتى الضفة الغربية لغزة بالرغم من الأوضاع الأمنية إلا أن قيمة المؤشر فاقت 50%، مما يعكس عمق المشكل في الجزائر.

ث- فعالية الحكومة: يقيس هذا المعيار نوعية الخدمات العامة، ونوعية وكفاءة الخدمات المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، واستخدامها لتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ونوعية وضع السياسات وتنفيذها، ومدى مصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات. (BOUTALEB, 2010)

الشكل رقم(06): تطور مؤشر فعالية الحكومة للجزائر في الفترة 2000-2013.



المصدر: المؤشرات العالمية للحكومة الصادرة عن البنك الدولي، مأخوذ من الموقع: www.govindicator.org ، تاريخ التصفح: 2018-06-28.

من خلال الشكل نلاحظ أن هذا المؤشر عرف قيما أعلى من المؤشرين السابقين، حيث سجلت قيمه وضعاً متوسطاً بشكل متذبذب سجل أعلى قيمه سنة 2005 أين وصل إلى 39%، ويرجع هذا التحسن بالدرجة الأولى إلى برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي تبنته الجزائر سنة 2001، والذي أفرز نتائج إيجابية انعكست على تحسين مستوى التنمية البشرية في البلد، تمثلت في تراجع مستوى الفقر والبطالة، وتحسين القدرة الشرائية للمواطن، والخدمات الصحية والتعليمية. كما سجل المؤشر قيمة معتبرة سنة 2010 وصلت إلى 38.8%، فخلال هذه الفترة واصلت الدولة جهودها التنموية حيث أقرت البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009 والذي حقق نتائج ملموسة في التنمية، انعكست على جميع القطاعات في الوطن، وتبعه برنامج التنمية الخماسي 2000-2014 وتعكس هذه البرامج بوضوح جهود الدولة لتحسين رفاه المواطن وأمنه.

الشكل رقم (07): مؤشر فعالية الحكومة للدول العربية لسنة 2015.

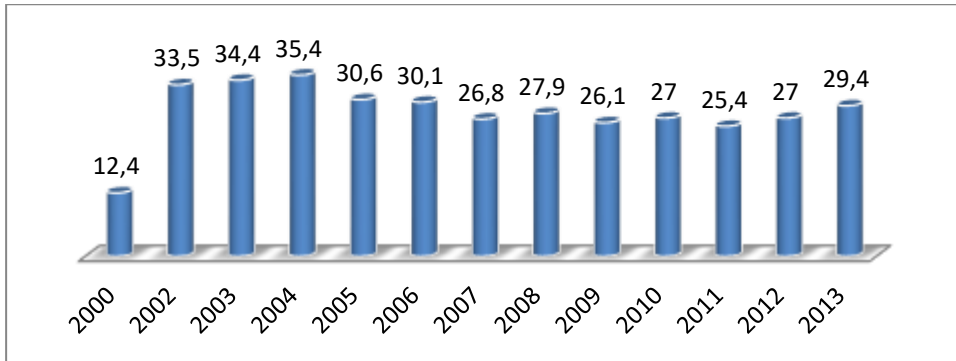


المصدر: مؤشرات الحكم الصالح للدول العربية 2016، جريدة الوسط، العدد 5135 - الثلاثاء 27 سبتمبر 2016 الموافق 25 ذي الحجة 1437هـ، مأخوذ من الموقع: <http://www.alwasatnews.com/news/1163343.html> ، تاريخ التصفح: 2018-06-30.

يوضح هذا الشكل قيمة مؤشر فعالية الحكومة في الجزائر بين الدول العربية، حيث واصل تحسنه بعد سنة 2013 ليقترّب من 40% سنة 2015 مما يعكس جدوى الجهود التنموية وتطور مستوى خدمات القطاع العام و مدى تطور فعالية الحكومة بالجزائر، مما جعلها تقترب من ركب الدول العربية التي فاقتها في المؤشرات السابقة بقيم كبيرة.

ج- معيار حكم القانون: يقيس هذا المعيار مدى ثقة و المواطنين في الالتزام بقواعد المجتمع و قوانينه، وخاصة نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية، والشرطة، والمحاكم، فضلا عن احتمال وقوع الجريمة والعنف (BOUTALED, 2010).

الشكل رقم 08: تطور مؤشر حكم القانون في الجزائر للفترة 2000-2014.

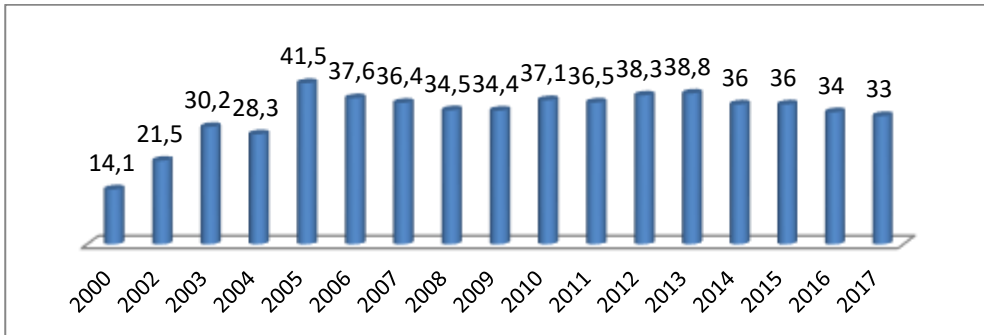


المصدر: مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، مأخوذ من الموقع: www.govindicator.org، تاريخ التصفح: 01-07-2018.

نلاحظ من الشكل رقم 08 أن هذا المعيار بقي يتراوح ما بين متوسط وضعيف خلال فترة الدراسة، على الرغم من أنه عرف تحسنا سنة 2003 مقارنة بسنة 2000 وصل إلى أعلى مستوى له خلال الفترة 2000-2010 ليعرف بعد ذلك تدهورا مستمرا، ومن بين الأسباب التي جعلت الجزائر تسجل مستويات ما بين الضعيفة والمتوسطة في هذا المؤشر: عدم استقلالية القضاء، عدم التزام الحكومة بتطبيق جميع القوانين التي تم تشريعها وصدورها في الجريدة الرسمية، فبعض القوانين بقيت حبرا على ورق وقيد التنفيذ في انتظار دائما صدور القوانين التنظيمية، انتشار الجريمة والعنف في الجزائر، من سرقة وقتل وعنف خاصة ضد المرأة والأطفال، وتعاطي المخدرات وغيرها من الآفات الخطيرة، ولعل أحد أهم أسباب هذه الجرائم إلى عدم تنفيذ القانون وتطبيقه على الجميع.

ح- مؤشر ضبط الفساد: يقيس هذا المعيار التأثير الذي يمارسه بعض المؤثرين في القرارات السياسية لتحقيق مكاسب خاصة، تم تجميع عناصره من مصادر مختلفة يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: الفساد بين المسؤولين الحكوميين، الفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم أموال غير قانونية إلى الرسميين والقضاة ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية. (BOUTALEB, 2010).

الشكل رقم (09): تطور مؤشر الفساد للفترة 2000-2017.

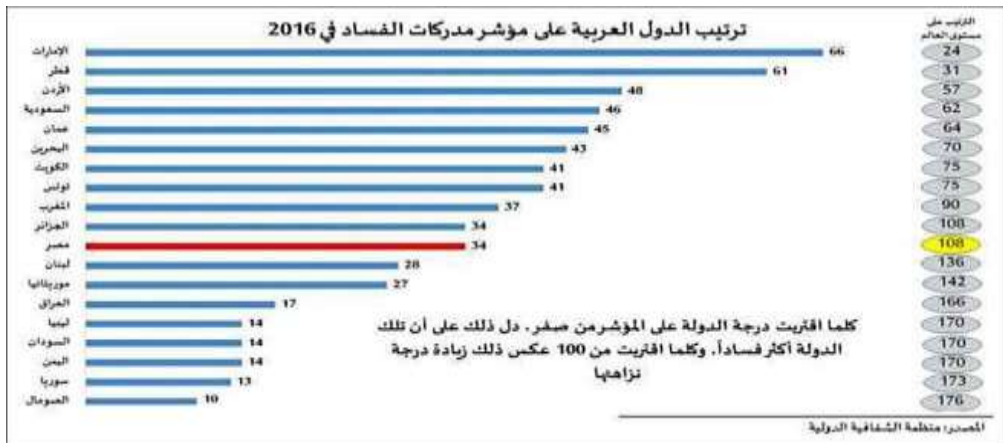


المصدر: تطور مؤشر الفساد في الجزائر، مأخوذ من الموقع:

<https://ar.tradingeconomics.com/algeria/corruption-index>، تاريخ التصفح: 01-07-2018.

من خلال الشكل نلاحظ أن هذا المؤشر عرف تحسنا ملحوظا، فبعدما كان يسجل قيما متدنية في بداية الألفية الجديدة، أصبح يتحسن شيئا فشيئا، وانتقل من المستوى الضعيف سنتي 2000 و 2002 إلى المستويات المتوسطة في باقي السنوات الثمانية، ويعود هذا التحسن إلى عزم الدولة على محاربة الفساد بكل أنواعه، وتجسد هذا من خلال عدة اجراءات كالتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 و التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته و إصدار قانون خاص بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006. ورغم كل التشريعات التي صدرت للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، إلا أن المؤشر لم يرق إلى الوضع الجيد (أعلى من 50%) طيلة فترة الدراسة وتعود الأسباب ذلك إلى استمرار تفشي الفساد في الجزائر سواء بين المسؤولين في الدولة، أو بين الموظفين العموميين المقدمين للخدمات العامة من خلال الرشاوي التي يتلقونها مقابل تقديم بعض الخدمات، وحتى في سلك القضاء، ويعود السبب في ذلك بالدرجة الأولى إلى عدم الالتزام الكمي بتطبيق قوانين وتشريعات مكافحة الفساد. مما جعل الجزائر تتدلى ترتيب الدول في مؤشر مدركات الفساد، و هو ما يظهر جليا في الشكل الموالي:

الشكل رقم (10): رتبة الجزائر بين الدول العربية في الفساد.



المصدر: مصطفى عبد السلام، العرب الأكثر فسادا، مجلة العربي الجديد، 25 يناير 2018، مأخوذ من الموقع:

<https://www.alaraby.co.uk/economy/2017/1/25/>، تاريخ النسخ: 28-06-2018.

يظهر من الشكل السابق احتلال الجزائر للمرتبة 108 عالميا و 10 عربيا بقيمة قدرت ب 34%، مما يعكس الوضع المتدني للجزائر في الفساد الذي أصبح ينخر بالاقتصاد الجزائري ويعرقل الجهود التنموية مما يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، و انتشار الآفات الاجتماعية، و فقدان الثقة في أجهزة الدولة.

3- معوقات الحوكمة بالجزائر:

- يشوب تطبيق الحوكمة في الجزائر العديد من العوائق لعل أهمها ما يلي: (مصيطفى، 2006)
- **استمرار هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي:** حيث أن الدولة تسيطر على أغلب النشاطات الاقتصادية خاصة الحيوية منها، في ظل ضعف الإدارة الاقتصادية، وغياب الشفافية والتراخي في تطبيق القانون مما أدى إلى تضاعف حجم الفساد وازدياد منافذه.
- **نقص الشفافية في الهيئات والمؤسسات العمومية:** فالملاحظ أن هيئات ومؤسسات الدولة وحتى الجماعات المحلية تتكتم دائما على المعلومات المتعلقة بالجانب المالي لها، وتكاد لا تنشر أي معلومات متعلقة بهذا الجانب بحجة أنها أسرار الدولة، وبالتالي يصعب تطبيق الرقابة عليها أو محاسبتها حتى من طرف هيئات المجتمع المدني.
- **انتشار الفساد الإداري و المالي:** فالسبب الأول لاستمرار تفشي الفساد في الجزائر يعود إلى عدم التزام الفعلي للقوانين الصادرة في إطار مكافحة الفساد، والاتفاقيات المصادق عليها.
- **عدم الاستقلالية التامة للقضاء وللهيئات الرقابية الموجودة:** وهو الأمر الذي يعيق عمل هذه الهيئات بفعل الضغوط التي قد تمارس عليها، سواء من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف أصحاب النفوذ ورجال الأعمال وغيرهم.
- **عدم وجود صرامة في محاربة الاقتصاد الخفي وغسيل الأموال:** مما يشجع على استمرار اختلاس الأموال وتحويلها للخارج، نظرا لنقص الرقابة على هذه العملية، بالإضافة إلى عدم وجود نظام ضريبي فعال يمكن من معرفة ممتلكات الأفراد لا سيما المسيرين للمؤسسات العمومية وأملاك الدولة.

3-1- سبل تحسين الحوكمة بالجزائر:

للقطاع العام دور مهم وكبير في تلبية حاجات المواطنين من خلال تهيئة البيئة الاقتصادية والاجتماعية الملائمة، من اجل استقطاب الاستثمار الوطني الخاص والأجنبي، فالقطاع العام يحرص على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ولا بد لهذا الأخير أن يكون في مستوى تطلعات المواطنين من خلال تجسيد نظام جيد للحوكمة الذي يضمن الشفافية في الإجراءات التي تنظم التعامل مع أفراد المجتمع، والحرص على بناء إدارة حكومية تلبي حاجيات المواطنين بكفاءة وجودة عالية. (الكايد، 2003). ومن أجل الحكم على الحوكمة يجب الأخذ بعين الاعتبار العناصر الأربعة التالية:

- القيم: القيم المشتركة بين الأفراد.
- الهياكل: المتمثلة في هياكل الدولة، الوزارات، مؤسسات الدولة، التي تتمثل مهامها في خدمة الشعب .
- إطارات التسيير: طريقة التسيير، كيفية تسيير التجهيزات، تسيير الموارد الأولية، تسيير المعلومات، تسيير الموارد البشرية
- الوسائل أو الطرق المتمثلة في سياسات الدولة، برامج الدولة، مشاريع الدولة

فمن أجل الحصول علي حوكمة جيدة يجب أن يكون هناك تناسق بين العناصر الأربعة السابقة، فلأسف في الجزائر لا يوجد تناسق بينها، إذ أنه لا يوجد تطبيق فعلي للحكومة بل هناك بعض المحاولات التسييرية من يوم ليوم، و لكن لا توجد رؤية للمستقبل حيث لا توجد هياكل قادرة على حمل المتغيرات الجديدة، و الإطار التسييري لا زال ذات طابع إداري حيث ما زال في الإطار البيروقراطي، الذي من المفترض أن يكون تسييري، معتمد على تحقيق النتائج الذي يعتمد على تقييم المدخلات و المخرجات، من خلال إجراء تقييم دوري و إجراء تحسينات، ولكن الإطار التسييري في الجزائر مازال بعيدا عن ذلك. (mazouz) إذ يولد عدم التناسق بين العناصر الأربعة السابقة مجموعة من الصراعات: (mazouz)

- صراع عدم الثقة.
- صراع تنظيمي: على مستوى جميع مؤسسات الدولة، هياكل لا تقدم النتائج التي أنشئت من أجلها.
- صراع تسييري: هل الهياكل قادرة على تحقيق النتائج، هل تمكن الإطارات التسيير من تسيير الأدوات العمومية بالطريقة الجيدة.
- صراع الوسائل: استعمال وسائل غير ملائمة مع الإطار التسييري، مثل التقييم كيفية التقييم و من يقوم بعملية التقييم.

فمن أجل الحصول على نظام حوكمة جيد يجب أن يكون هناك تنسيق بين القيم و الهياكل و إطار التسيير و الوسائل، فعند تحقيق التناسق يمكننا القول أن هناك حوكمة جيدة تحقق الشفافية و المسؤولية، و أيضا تكون هناك وسائل تمكن الشعب الجزائري من الحصول على خدمات جيدة كالعدالة و التعليم، النقل، الطاقة، الصحة.

الخاتمة:

حاولنا من خلال هذه الورقة البحثية استعراض واقع حوكمة القطاع العام في الجزائر من خلال مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي التي كانت معظمها ضمن المستوى الضعيف، كما قدمنا سبل تحسين الحوكمة في القطاع العام بالجزائر كمطلب أساسي لتفعيل دوره التنموي، فبالرغم من الإصلاحات الاقتصادية العديدة و الجهود التنموية التي قدمتها الدولة إلا أنها لم تتمكن من تحقيق أهداف التنمية، و ذلك بسبب عدم توفر البيئة الملائمة و المناخ المناسب لتطوير القطاع العام، فانتشار الفساد و سوء استغلال السلطة و عدم تطبيق القوانين و الالتزام بها أدى إلى فشل البرامج الإصلاحية و عرقلة عجلة التنمية .

و من نتائج البحث، نذكر:

- تعدد الحوكمة الشغل الشاغل لجميع الدول على حد سواء نظرا لأهميتها الكبرى في ترشيد الحكومات، بهدف إعادة إصلاح الهياكل والمؤسسات والقيام بإصلاحات سياسية واقتصادية وتقديم الخدمات العامة للأفراد.

- تمكّن الحوكمة من تحقيق الديمقراطية و التنمية الاجتماعية، بفضل ركائزها المبنية على الشفافية و النزاهة و المشاركة في اتخاذ القرار.
- يتطلب نجاح حوكمة القطاع العام توفير بيئة حقوقية ومناخ ديمقراطي تؤسس لها وتدعمه، والتي لا يمكن تحقيقها إلا في دولة القانون.
- حققت الجزائر نتائج ضعيفة في مؤشرات الحوكمة حسب البنك الدولي عديدة، يرجع السبب فيها إلى غياب المشاركة السياسية و غياب آليات الرقابة، وهو الأمر الذي أدى إلى غياب المساءلة التي لا تكون إلا بالشفافية التي تعد محدودة جدا في الجزائر بالإضافة إلى استمرار انتشار الرشوة والفساد والبيروقراطية وكذا انتشار الفقر والبطالة.

قائمة المراجع:

- البنك الدولي، المؤشرات العالمية للحوكمة، مأخوذ من الموقع: www.govindicator.org ، تاريخ التصفح: 28-06-2018.
- الحمش منير ، تصحيح مسار التنمية في عالم متغير، الأهالي للطباعة و النشر، دمشق 2004.
- بلوصيف الطيب، الحكم الراشد المفهوم و المكونات، ملتقى الديمقراطيات الصاعدة، ماي 2005، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
- بيومي شوقي عبد العزيز ، حوكمة الشركات و دورها في علاج أمراض الفكر والتطبيق المحاسبي، المؤتمر العلمي السنوي الخامس، "حوكمة الشركات وأبعادها المحاسبية والإدارية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة، 10- 8 سبتمبر 2005 ، ص 6.
- تطور مؤشر الفساد بالجزائر للفترة 2000-2016، مأخوذ من الموقع: <https://ar.tradingeconomics.com/algeria/corruption-index> ، تاريخ التصفح: 30-06-2018.
- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر 2004، ص 48.
- خليل عبد الرزاق، حوكمة البنوك من منظور لجنة بازل، الملتقى الدولي حول حوكمة المؤسسات: أخلقة العمل والمسؤولية الاجتماعية للمؤسسة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، 05-06 ديسمبر 2007.
- الكايد زهير عبد الكريم ، الحكمانية - Governance قضايا وتطبيقات -، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003.

- مصطفى عبد السلام، العرب الأكثر فسادا، مجلة العربي الجديد، 25 يناير 2018، مأخوذ من الموقع: <https://www.alaraby.co.uk/economy/2017/1/25/>، تاريخ التصفح: 28-06-2018.
- مصطفى بشير، «إقامة الحكم الصالح من خلال مكافحة الفساد»، ورقة مقدمة للملتقى الدولي السادس للاقتصاديين الجزائريين حول الحكم الصالح، الجزائر، 2006.
- ناصر محمد العديلي، حوكمة الشركات تحمي حقوق المساهمين من الضياع ووقاية للمنشآت من الفساد والإفلاس، 20 سبتمبر 2008، الرياض، من موقع: <http://creativeh.Maktoobblog.com>، تاريخ التصفح: 13-06-2018.
- Bachir Mazouz, la gouvernance en Algérie, la parole aux experts, première partie: mieux comprendre la gouvernance, le cas de l'Algérie, sur : www.youtube.com/, vise le 02-07-2018.
- Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1997.
- Bouriche Riadh. La bonne gouvernance et la problématique des politiques économiques et de développement : le cas de l'Algérie. sur : www.univ-chlef.dz/uahc/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_7.pdf, vise : 01-07-2018.
- Brahim Lakhlef, La Bonne Gouvernance, Dar Alkhaldounia ,1999, Algérie.
- Kouider Boutaleb, Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique: le cas de l'Algérie, colloque international Cafrad-Unesco- sur la bonne gouvernance et l'efficacité des institutions en Afrique face à la crise mondiale, 17 septembre 2010, Ouagadougou. Sur : http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/colloque-ouaga-a5-boutaleb.pdf, vise 01-07-2018.