

تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر وحثمية تطبيق الحكم الراشد

The development of the economic public institution in Algeria and the inevitability of the implementation of adult governance

زيتوني عبد القادر
جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر

د. بن عيسى بن عليّة
أستاذ محاضر قسم (ب)
جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر

الملخص:

عالجت هذه الدراسة موضوع تطور المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية، بهدف دراسة أهم الاستراتيجيات التي تبنتها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا في ظل مبادئ الحكم الراشد، وهذا عن طريق أهم المراحل التي مرت بها .
بعد استعراض أهم المراحل التي مرت بها المؤسسات الاقتصادية في الجزائر، وعرض مجموعة من المفاهيم حول الحكم الراشد وأهم المبادئ التي يجب تبنيها . أظهرت النتائج أن عدم حوكمة المؤسسة العمومية الاقتصادية ناتج عن سوء تسيير الاقتصاد الوطني بصفة عامة و المؤسسة العمومية بصفة خاصة.

الكلمات المفتاحية: تطور، المؤسسات العمومية الاقتصادية، الحكم الراشد، الحوكمة، الجزائر، الاقتصاد الوطني

Abstract:

This study dealt with the development of Algerian economic public institutions, with the aim of studying the most important strategies that adopt since independence to the present day under the principles of adult governance, and this through the most important stages that have passed.

After reviewing the most important stages of economic institutions in Algeria, he presented a set of concepts on adult governance and the most important principles to be adopted. The results showed that the lack of governance of the economic public enterprise is the result of the mismanagement of the national economy in general and the public enterprise in particular.

Key Words : Development, public economic institutions, governance, governance, Algeria, national economy.

تمهيد:

إن الطريق نحو التنمية الاقتصادية يمر حتماً عبر المؤسسة الاقتصادية الفعالة، وهذا من خلال التحكم في كفاءتها الإنتاجية، كما أن أهمية القطاع العام تبقى ثابتة و قائمة في مختلف الأنظمة بغض النظر عن السياسة الاقتصادية المتبعة، و ما يتغير إنما هو أساليب التنظيم و قواعد الإدارة وصولاً لمحدد ثابت وهو الحكم الراشد أو الحكم الصالح تكريساً للعدالة، والأكد أنه لكي تعم العدالة لابد من وجود نصوص تشريعية عادلة وصائبة ومن بين أهدافها المساواة والتوازن وعدم التعدي وحمية المصالح الفردية والعامه .

فالإشكالية التي نريد معالجتها من خلال هذا المقال تتمحور حول هل تم إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر منذ نشأتها من خلال التسيير الفعال والرشيد ؟

للإجابة عن هذه الإشكالية لابد من دراسة المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية منذ نشأتها في سنة 1962، بالإضافة للتعرف على الحكم الراشد كمفهوم ومعايير.

المبحث الأول: المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية

لقد شهدت المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية منذ الاستقلال العديد من التطورات عبر مختلف المراحل، فهذه المؤسسة كانت خلال كل سنوات العمل التنموي بالبلاد الأداة الأساسية التي تستخدمها الدولة من أجل تحقيق المشاريع المختلفة الاقتصادية والاجتماعية وحل المشاكل القائمة وبعث عملية التنمية الشاملة. انطلاقاً من هذه المكانة تعتبر المؤسسة العمومية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد تلخصت المراحل التي مرت بها في:

المطلب الأول: مرحلتى التسيير الذاتي و التسيير الاشتراكي

لقد بدأت المؤسسة العمومية الاقتصادية تطورها القانوني من التسيير الذاتي، الذي كان تبنيه نتيجة للوضعية التي كانت تشهدها الدولة الجزائرية والتي تميزت بسياسية اقتصادية غير واضحة المعالم، ثم اتجهت الدولة نحو الإصلاح من خلال التسيير الاشتراكي.

- لمرحلة الأولى: مرحلة التسيير الذاتي 1962-1970

غداة حصول الجزائر على استقلالها السياسي، لم تكن هناك صناعة جزائرية على الإطلاق، ففي غياب تعاليم اقتصادية ملموسة كان على القيادة السياسية أن تترجم اهتماماتها الأساسية من خلال تدخلها في توظيف المؤسسات المتواجدة آنذاك و خلق جهاز إداري قادر على التكفل والتأقلم و الإيديولوجية الرسمية للحكومة، حيث تجسدت هذه الأيديولوجية من خلال بيان أول نوفمبر 1954، ومؤتمر الصومام 1956، وبرنامج طرابلس 1962 و ميثاق الجزائر 1964 و المتمثلة في كون حزب جبهة التحرير الوطني يسعى إلى تحقيق مهام و أهداف الثورة الديمقراطية و الشعبية وبناء مجتمع اشتراكي في الجزائر⁽¹⁾.

فكانت تجربة التسيير الذاتي الصناعي والفلاحي التي تُعد وليدة الظروف التي عرفها الاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال مباشرة، فبعد مغادرة المعمرين الأوروبيين للتراب الوطني، تركوا وراءهم العديد من المؤسسات المحرقة والآلات المعطلة، حتى الوثائق والمستندات لم تسلم وطالها بدورها الحرق والإتلاف، مما أدى إلى تعطل دورة الإنتاج،

لكن لم تنثني هذه الأوضاع والصعوبات من عزيمة العمال والفلاحين الجزائريين الذين تحركوا بصورة تلقائية وعفوية وقاموا بتسيير هذه المؤسسات فما كان من السلطات السياسية وقتها إلا تركية هذا النوع من الإرادة⁽²⁾.

فتطبيق نظام التسيير الذاتي بمقتضى مرسوم 22 مارس 1962 على الوحدات الصناعية و الزراعة في حقيقته لم يكن تطبيقا لأيدولوجية واضحة المعالم مسبقا، بقدر ما كان أمرا واقعا أملت مجموعة من العوامل أبرزها ظاهرة الأملاك الشاغرة، التي برزت كنتيجة للهجرة الجماعية للأوروبيين بعد استقلال الجزائر⁽³⁾.

وفي السنوات الممتدة ما بين [1965 1970] أخذت الجزائر منعرجا جديدا نظرا لأحداث جوان 1965، حيث شاع في هذه الفترة استعمال مفهوم الشركة الوطنية خاصة بعد التوسع في سياسة التأميم وامتصاص المؤسسات الصغيرة المسيرة ذاتيا من طرف الشركة الوطنية. والجدير بالذكر أن الشركات الوطنية هي شركات حكومية وأن عملية التسيير والإدارة ترجع لأعوان الدولة الذين تم تعيينهم بمقتضى مرسوم وزاري. الملاحظ خلال هذا العقد هو وجود نظامين لإدارة و تسيير الوحدات الاقتصادية: نظام التسيير الذاتي للأملاك الشاغرة، ونظام الدواوين الوطنية⁽⁴⁾.

نتائج الفترة الأولى: 1962-1970:

ما يمكن استنتاجه في هذه الفترة الأولى هو صياغة الأهداف العامة لإستراتيجية التنمية الوطنية، وتوفير الأرضية الصلبة في الواقع وذلك من خلال ما يلي:

أ/ التوسع في عمليات التأميم للاحتكارات الأجنبية وخاصة في المجال الصناعي باعتباره " المتعامل الرئيسي لعميلة التصنيع المستهدفة آنذاك "

ب/ بعث مؤسسات وطنية بديلة عن هذه الاحتكارات، تضطلع بعمليات البناء والتشييد لمواكبة مخططات التنمية الوطنية عن كثب.

ج/ اعتبار المؤسسات الوطنية العمومية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفرض نفسها، لا سيما تبنيها نموذج منفرد للتنمية المستقلة.

د/ التركيز على إظهار المؤسسة العمومية إلى حيز الوجود باعتبارها هدفاً في حد ذاته.

هـ/ الاعتماد على الأسلوب التقليدي التلقائي في تنظيم وتسيير المؤسسة، وذلك لاعتبارات منها قلة الإطارات المؤهلة، وكذا انعدام التجربة الكافية، بالإضافة للوضعية السياسية والاجتماعية السائدة آنذاك...⁽⁵⁾

- المرحلة الثانية: مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات 1971-1980:

عرفت المؤسسة العمومية تحولات هيكلية باعتبار أن صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسة قد مهد لبروز مفهوم جديد تسمية لهذه المؤسسة حيث أصبحت تسمى بالمؤسسة الاشتراكية.

إن التطبيق الفعلي للنظام الاشتراكي في الجزائر لم يكن إلا بتاريخ 56 نوفمبر 1971، وذلك بموجب صدور وثيقة رسمية لتسيير المؤسسات العمومية بصورة جماعية وفقا للمنهج الاشتراكي، وهي " ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات"، الذي يندرج ضمن التحول العام نحو الاشتراكية، وكان القصد من ورائه تطبيق المبادئ الاشتراكية في تسيير المؤسسات

العام، خاصة مبدأ إشراك العمال في الإدارة والتسيير، بهدف تجاوز علاقات العمل السلعية القائمة على الأجر، فقد أصبح العامل منتجا ومسيرا في نفس الوقت⁽⁶⁾.

تم تطبيق النظام الاشتراكي في إطار المؤسسة الاشتراكية، التي هي ملك للدولة تابعة للقطاع العام تولت الدولة الاستثمار فيها و مشاركة العمال في إدارتها وقد سيرت وهي تسيير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي، أما عن رأس مالها فكان من أموال عامة، وتمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتضمنت وحدة أو عدة وحدات، ويعتبر عاملها منتجون ومسيريون في آن واحد (المواد: 2، 3، 4، 7 من المرسوم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات) وقامت على التعاون بين جميع المنتجين، وعلى الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج ونبذ الاستغلال، كما تميز النظام الاشتراكي بمركزية التخطيط الشامل واتخاذ القرارات وذلك للقضاء على الفوضى الاقتصادية وغيرها، كما تميز أيضا بوجود هيئة مركزية تمثل في الحزب الواحد، الذي يقوم " بإعداد و توجيه سياسة البلاد و مراقبة تطبيقها"، لأنه دون حزب طلائعي حقيقي يكون المعبر الوافي عن مطامح الشعب العميقة؛ ستعرض الدولة لعدم الفعالية والبيروقراطية، وبهذا فإن الحزب هو الذي يتولى رسم سياسة البلاد و ممارسة الرقابة والإمساك بزمام السلطة⁽⁷⁾.

إلا أن ما يمكن ملاحظته في هذه المرحلة هو اضطلاع المؤسسة العمومية الاشتراكية بعدد كبير من المهام (البعض منها ليست له أي صلة بمهمتها الرئيسية)، و انعدام الاتصالات، و قصور نظام المعلومات و مركزية القرار. إلى جانب كل هذا؛ لقد اقتصر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات على تطوير ظروف و شروط العمل أكثر من مساهمته في رفع أداء المؤسسة. فهذا ما زاد من صعوبة المراقبة و تشابك المسؤولية حيث انعكس ذلك في سوء التسيير و الإدارة⁽⁸⁾.

المطلب الثاني: مرحلتى إعادة الهيكلة الاقتصادية واستقلالية المؤسسات

إن تطبيق التسيير الاشتراكي نجم عنه العديد من الأزمات، وهو ما دفع من جديد للبحث عن حلول تجسدت من خلال إعادة الهيكلة، ومع أواخر مرحلة إعادة الهيكلة بدأت تظهر بوادر التوجهات الاقتصادية الجديدة التي أفصح عنها بموجب القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والذي جاء بعد التبنى الرسمي لنظام اقتصاد السوق والتخلي نهائيا عن الاشتراكية، لكن ترتب عن مرحلة إعادة الهيكلة نتائج جد مهمة مست المؤسسة العمومية الاقتصادية وانعكست على اقتصاد البلاد، مما أدى في مرحلة لاحقة لاستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية.

- المرحلة الثالثة : مرحلة إعادة الهيكلة الاقتصادية 1980-1990

عُرفت باسم مرحلة إعادة الهيكلة الاقتصادية التي باشرتها الحكومة مع بداية الثمانينات فاعتبرت هذه المرحلة بمثابة مرحلة الجدية والفعالية نظرا للصيغة الجديدة التي بدت على الخطط الاقتصادية و الاجتماعية. حيث شرع في هيكلة الشركة الوطنية، واستبدالها بعدد كبير من نظيراتها وهي أصغرها في الحجم نسبيا وأكثرها تخصصا و انسجاما⁽⁹⁾.

حيث تضمنت سياسة إعادة هيكلة المؤسسة ما يلي:

1/ إعادة الهيكلة العضوية: وكان الغرض منه هو تحويل مؤسسات القطاع العام إلى مؤسسات صغيرة الحجم وأكثر تخصصاً وكفاءة، ولقد كان تعداد المؤسسات الوطنية آنذاك 85 مؤسسة، وتعداد المؤسسات الجهوية والمحلية 526 مؤسسة، وكان

العمل المستهدف هو تفتيت الأولى إلى 145 مؤسسة والثانية إلى 120 مؤسسة، وقد أسهمت هذه الإجراءات في زيادة إجمالي الناتج الوطني⁽¹⁰⁾.

2/ إعادة الهيكلة المالية: وتعتبر بمثابة إعادة توزيع جغرافي لمراكز اتخاذ القرار وتوزيع لإعادة الهيكلة العضوية، وكان الغرض منها إعادة هيكلة ديون المؤسسة بإعادة تنظيم سجلات استحقاقات الفائدة ورأس المال وتصفية الذمم بين المؤسسات، كما يهدف هذا الإصلاح إلى ما يلي:

أ/ إعادة تنظيم المؤسسات الوطنية العمومية وتجنبها والنقائص والانحرافات التي واكبت المرحلة السابقة.

ب/ إعادة ترتيب أولويات المهام المنوطة بالمؤسسة في إطار هذا التوجه الجديد الذي أستمده أبعاده من شعار: من أجل حياة أفضل، كما يركز هذا الإصلاح على مبادئ منها استغلال الطاقة البشرية، كفاءة التسيير، اللامركزية في التصرف⁽¹¹⁾.

- المرحلة الرابعة: مرحلة استقلالية المؤسسات

ومع الشروع في جني ثمار سياسة إعادة الهيكلة (العضوية و المالية)، للمؤسسة الوطنية العمومية بدأت المشاكل والتناقضات تبرز جليا منها ما يرتبط بالوصاية، السلطة و الإشراف، ومنها ما يرتبط بالتمويل والعجز الكبير الذي آلت إليه الكثير من المؤسسات من جهة و ما يتعلق بمحتوى فلسفة التسيير المتبعة من طرف إدارة هذه المؤسسات من جهة أخرى، فبناء على ما تقدم عمدت السلطة السياسية و الاقتصادية إلى طرح مشروع بديل للإصلاحات السالفة الذكر. يتمثل هذا المشروع فيما عرف باسم استقلالية المؤسسة العمومية وذلك بموجب القانون رقم 88-01 والقاضي باستقلالية المؤسسة العمومية الجزائرية⁽¹²⁾.

إن مصطلح استقلالية المؤسسات العمومية تم تناوله من طرف الوزير الانجليزي للنقل موريسون هيرت ما بين 1924 و1931، وكان يقصد به "إعطاء حرية أكثر في تسيير المؤسسات العمومية خاصة في نشاطها الدولي خارج إنجلترا"، ومع صدور القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 والمتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية، اتضح مفهوم أكثر لتصبح بذلك استقلالية المؤسسات تعني.. "إعطاء فرصة للمسيرين لتحقيق أهداف المؤسسة وفقا لما تراه مناسبا وإلغاء المفهوم التقليدي للوصاية الذي جعل من المؤسسة مجرد أداة تسيير عن بعد⁽¹³⁾.

ولقد جاءت استقلالية المؤسسات في الجزائر من اجل محاولة إعادة المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى مسارها ومكانتها الحقيقية المرتبطة أساسا بوظيفتها الإنتاجية، وكذلك لتجسيد محاولة جدية لإرساء وتفعيل الآليات العلمية والتقنية للتسيير في المؤسسات بعد تطهيرها ماليا⁽¹⁴⁾.

لكن العجز المالي الذي عانت منه المؤسسات الاقتصادية والذي لم يكن وليدة تلك اللحظة، بل هو نتيجة مشاكل تراكمت منذ سبعينات القرن الماضي، أين كان الاقتصاد الوطني يتميز باحتكار القطاع العمومي الذي أعيدت هيكلته نظراً لكبر حجم مؤسساته والمشاكل (الإدارية، التقنية والمالية) التي عرفها، أدى لتفاقم الوضع في ظل القيود الممارسة على المؤسسة الاقتصادية من جهة، وارتفاع أسعار المواد والموارد الأولية المستوردة في الوقت الذي انخفضت فيه أسعار البترول بصورة فضيعة من جهة ثانية، ورغم تبني خيار استقلالية المؤسسات عام 1988؛ إلا أنه لم تتم معالجة أغلب المشاكل المذكورة، وبقيت المؤسسات الاقتصادية الجزائرية تعاني ويلات إعسارها المالي إلى أن تم اتخاذ القرار بتطهيرها ماليا في نفس السنة⁽¹⁵⁾.

ما تجدر الإشارة إليه بالنسبة لاستقلالية المؤسسات، هو بقاء هذه السياسة متأرجحة بين النظري و التطبيق وذلك نظرا لاشتداد الأزمة الاقتصادية من جهة و الأزمة السياسية و تعاقب الحكومات مع مطلع التسعينات برؤى مختلفة وطروحات متباينة من جهة أخرى⁽¹⁶⁾.

المطلب الثالث: مرحلة إعادة الهيكلة الصناعية وصولاً لمرحلة الخصخصة

وبعد فشل الإصلاحات الاقتصادية السابقة كانت الضرورة لانتهاج سياسة إصلاحية جديدة، وهو الأمر الذي تجسد بتبني سياسة إعادة الهيكلة الصناعية التي جاءت كإطار للوفاء بالإلتزامات المبرمة مع صندوق النقد الدولي⁽¹⁷⁾، وبعد عدم تحقيق إعادة الهيكلة الصناعية لأهدافها المسطرة وجدت الجهات المسؤولة نفسها مرة أخرى أمام ضرورة تبني إصلاحات جديدة، فظهرت بذلك الخصخصة .

- مرحلة إعادة الهيكلة الصناعية

بداية جاءت إعادة الهيكلة الصناعية لتغطية الكثير من مواطن العجز التي مست الاقتصاد الوطني في فترة التسعينات والمتمثلة في:

أ/ نقص وعجز جهاز الإنتاج عن تغطية احتياجات الاقتصاد الوطني.

ب/ بروز العديد من نقاط الإختلال في التوازنات الهيكلية الداخلية والخارجية.

ج/ التبعية المفرطة للأسواق الخارجية نتيجة تطور التكاليف والتبذير الفاح للموارد الوطنية.

د/ العجز المسجل على مستوى التنظيم والتسيير.

هـ/ ضعف القدرة التنافسية للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية مقارنة بنظيراتها في باقي الدول العربية والغربية⁽¹⁸⁾.

وتهدف إعادة الهيكلة الصناعية إلى:

1/ حصر إهتمام المؤسسات بالنشاطات الرئيسية المنتجة والتخلي عن النشاطات الثانوية غير المنتجة.

2/ إدخال ثقافة إدارية وتسييرية تركز على التطور والتحكم في التقنيات الحديثة للتسيير، وضمان إدارة جيدة للموارد البشرية في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وبذلك وفي إطار إعادة الهيكلة الصناعية أصبح للدولة دور جديد تمثل في ضرورة الإنسحاب من مجال الإنتاج كمتعامل اقتصادي، ومن النشاطات ذات الطابع التنافسي ككل، وذلك لفتح المجال للقطاع الخاص كمالك وكمسير، وما هذه المرحلة إلا تمهيد للمرحلة القادمة من الإصلاحات الاقتصادية التي جاءت بعنوان الخصخصة⁽¹⁹⁾.

- مرحلة الخصخصة:

لقد ظهرت الخصخصة أول الأمر كسياسة اقتصادية وبرنامج تنموي في بعض الدول مطلع الثمانينات، وكانت بريطانيا من أول الدول التي تبنت هذه السياسة ونفذتها كبرنامج عمل لتحقيق معدل نمو اقتصادي أفضل.

ولقد عرفها الدكتور خليفة اليوسف بأنها: "تحويل الملكية العامة (كلياً أو جزئياً) للقطاع الخاص، أي قيام الحكومة ببيع ملكيتها العامة للشركات مباشرة وللمؤسسات الخاصة، أو أن تتوقف عن إمداد خدمة مباشرة، وتكليف القطاع الخاص بتسليم تلك الخدمة"⁽²⁰⁾.

ويعرفها الأستاذ الحسين بنى سعد في كتابه: "الجزائر- إعادة الهيكلة و الإصلاحات الاقتصادية 1980_ 1993" على أنها: "الطريقة التي يتم من خلالها إدخال طرق الإدارة و رأس المال الخاص إلى المؤسسات العمومية"⁽²¹⁾.

وحسب المشرع الجزائري فهي عبارة عن " كل معاملة تؤدي إلى تحويل تسيير مؤسسة عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفية تحديد تحويل التسيير وشروط ممارسته "⁽²²⁾

أما عن أهداف الخوصصة فهي ذات طابع⁽²³⁾ مالي، اقتصادي، سياسي واجتماعي.

*على الصعيد المالي : تخفيض النفقات العمومية ومنه تخفيض أعباء الدولة اتجاه القطاع العام؛

*على الصعيد الاقتصادي: تحسين فعالية المؤسسات العمومية والإسراع في فتح السوق العالمية لرؤوس الأموال؛

*على الصعيد السياسي: تقوية سوق الأسهم الجماهيرية وترقية مساهمة العمال في رأسمال المؤسسة وذلك بإشراكهم في التسيير الحسن لمؤسساتهم؛

*على الصعيد الاجتماعي⁽²⁴⁾ إعادة تشكيل المجتمع بأكمله، وتخفيض توقعات الشعب حول ما يمكن أن تقوم به الحكومات وما يمكن أن تكون مسؤولة عنه.

وفعلا اعتمدت الجزائر برنامجا الخوصصة بصفة رسمية منذ سنة 1995 وذلك بعد صدور قانون 95-22 المتعلق بها، تم بعدها توزيع أسهم المؤسسات العمومية على 55 شركة قابضة تمهيدا لإعادة هيكلتها أو خصخصتها، وصنفت المؤسسات العمومية إلى مجموعتين: وحدات عاجزة تمت تصفيتها وبيع عتادها وتجهيزاتها وتسريح عمالها، ومؤسسة أخرى قابلة للخوصصة وقادرة على مواصلة النشاط بصورة أحسن إذا ما تم تغيير طبيعتها القانونية(وهي تضم: الفنادق، ومؤسسات مواد البناء، المشروبات،... الخ)، وواجهت عملية الخوصصة رغم اعتبارها خياراً واضحاً في إطار إعادة الهيكلة الاقتصادية، وبالرغم أيضاً من إنشاء وزارت (وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة) ومجالس (المجلس الوطني للخوصصة) لهذا الغرض، وتوفر النصوص القانونية، بعض الصعوبات جعلتها بطيئة على المستوى التطبيقي في الجزائر⁽²⁵⁾.

تأسيساً على ما سبق يتضح أن عملية الخوصصة في الجزائر لم تواكبها جملة من الإصلاحات في المجال الإداري والسياسي، وهذا ما يتجلى في غياب إستراتيجية واضحة المعالم ، وتداخل المهام والصلاحيات، والاعتبارات البيروقراطية، في الوقت الذي برزت فيه تساؤلات حول مجال الصلاحيات وكيفية اتخاذ القرار ميدانياً، والجهات المخولة لإعطاء الضوء الأخضر لأي مشروع خوصصة، وآليات اختيار الشركات والمواصفات المعتمدة⁽²⁶⁾.

وبعد الخوصصة كان الاتجاه نحو ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الصناعية الخاصة وتأهيل المؤسسات التي بإمكانها النجاة وفق برنامج إصلاحى مشترك بين دول الاتحاد الأوروبي ووزارة الصناعة وإعادة الهيكلة.

المبحث الثاني: تعريف ومعايير الحكم الراشد

قبل التطرق لتعريف ومعايير الحكم الراشد، لابد من التعرف على أسباب ظهوره المتمثلة في الفساد المالي والإداري، حيث أصبحت هذه الظاهرة تتصدر قائمة المشاكل التي تعاني منها الدول النامية وحتى المتقدمة جراء غياب المسائلة والشفافية في تسيير أموال الدولة وشؤون المجتمع، وضعف مستوى التنمية البشرية وزيادة معدلات الفقر والبطالة لاسيما في دول العالم

الثالث، التي يمثل ظهور مفهوم الحكم الرشيد فيها أحد أهم الآليات التي تعمل على مساندة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي، وكذا العمل على تحسين الأداء والفعالية في القطاع العمومي، بإعتبار أن الحكم الرشيد يمثل مخططاً سياسياً، اجتماعياً وتنموياً ناتج سلوكيات الفاعلين في الدولة، وليس كنمط لرقابة هذه الأخيرة على باقي أجزاء المجتمع⁽²⁷⁾.

كذلك العولمة وما تبعها من تطورات في مختلف المجالات حيث اتسع مجال انتشار مفهوم الديمقراطية وحقوق الإنسان، وتزايد دور المنظمات غير الحكومية، وسرعة انتشار المعلومة على المستوى العالمي نتيجة للتطور التكنولوجي خاصة مع ظهور شبكة الإنترنت، وهو ما ساعد على تسهيل التواصل على المستوى العالمي⁽²⁸⁾، بالإضافة لتراجع دور الدولة وهو ما أدى إلى انتشار الديمقراطية كإيديولوجية جديدة، حيث هناك من الباحثين من يعتبر أن الحكم الرشيد هو وليد الديمقراطية، إذ يستوحي مكوناته من مفهوم أنه يمثل في محوره نظام للتسيير الديمقراطي⁽²⁹⁾.

المطلب الأول: تعريف الحكم الرشيد:

المعنى اللغوي كلمة حكم مشتقة من الفعل الثلاثي (ح ك م) في اللغة العربية، ومفهوم الحكم مستمد من جلال العلم والحكمة والعدل أي على أساس القاعدة القانونية، ويقال حكم أي قضى ويقال: حكم له وحكم عليه، وحكم بينهم، فالْحُكْمُ يقوم على القضاء بين الناس، ويعني الْحُكْمُ أيضاً العِلْمُ ومفهوم الحكم كذلك من الْحِكْمَةِ، وهو ما يتيح المجال لاعتباره من المبادئ السامية والرحمة والعدل أو المصلحة العامة، وفي القضاء العدل هو أحد معاني الحكمة⁽³⁰⁾.

أيضاً في اللغة العربية الحكم أو الحكمانية هي كلمة تعني أفضل الأشياء بأفضل العلوم أو معرف الحق لذاته ومعرفة الخير لأجل العمل به، كما تعني العلم والتفقه حيث ورد في القرآن الكريم قوله تعالى: " ولقد آتينا لقمان الحكمة "، كما تدل كلمة الحكم على العدل⁽³¹⁾.

المعنى الاصطلاحي: هناك أكثر من تعريف للمفهوم، فقد عرف البنك الدولي الذي يعتبر أول من بادر بإستخدام مضامين ومعايير ومبادئ الحكم الرشيد بشكل واسع، إذ عرفه بصفة عامة أنه " ممارسة للسلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة، فالحكم الرشيد مرادف التسيير الاقتصادي الفعال والأمثل الذي يسعى للإجابة عن مختلف الانتقادات الخاصة، والموجهة للدول والمؤسسات التي تشكك في الإصلاحات الهيكلية المسيرة بطريقة علوية، أي من الأعلى نحو الأسفل، والتي أدت إلى فراغ مؤسسي بدل تعبئة قدرات وطاقات المجتمع التي يزخر بها"⁽³²⁾.

*تعريف صندوق النقد الدولي: FMI عرف الحكم الرشيد على أنه " الطريقة التي بواسطتها تسيير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لمنظمة ما لخدمة التنمية، وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع"⁽³³⁾.

*تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية: وهذا لعام 2002 فإن الحكم الرشيد هو الحكم الذي يعزز ويدعم و يصون رفاه الإنسان و يقوم على توسيع قدرات البشر و خياراتهم و فرصهم و حرياتهم الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، و يسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً و تكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب⁽³⁴⁾.

*أما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فتعرف الحكم الرشيد على أنه قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي، وضمان القانون والنظام، والترويج من أجل خلق الظروف الضرورية للنمو الاقتصادي وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي، كما تم تعريف الحكم الرشيد على أنه قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفاعلية بحيث تكون خاضعة للمساءلة ومشاركة المواطنين في النظام الديمقراطي للحكومة⁽³⁵⁾.

وقد عرفت بعض الدراسات في ضوء الاتجاهات الحديثة الحوكمة بأنها بشكل عام " مجموعة من القواعد التي تنظم العلاقات بين أصحاب المصالح المختلفة في إطار من الشفافية والمساءلة، والتي يؤدي إتباعها إلى استدامة الأعمال ورفع كفاءة المنظمة في إدارة عملياتها وتحسين قدرتها التنافسية بالأسواق" (36).

*كما عرفه الأستاذ François Xavier على أنه يتجسد في فعالية ونجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية، أي من الدولة المتدخل إلى دولة الضبط في تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق، والانتقال من السلطة العمومية الاحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين والخواص (37) ..

*تعريف: Thiebault الحكم الراشد هو الأشكال الجديدة والفعالة بين القطاعات الحكومية، والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص، وكذا المنظمات العمومية والجماعات الخاصة والتجمعات الخاصة بالمواطنين، أو أي أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل السياسة. سليمان إلياس، الحكم الراشد بين الخصائص و المعايير (38)

*تعريف الحكم الراشد في الإسلام: في التراث العربي الإسلامي تدل كلمة الرشد على الهدى، وهي مقابل الغي وهو الضلال، وتعني أيضاً النضج العقلي والاتزان الفكري والاحتكام إلى المنطق في الفكر والسلوك، ويدل معناه كذلك من المنظور الإسلامي على الحكم بشريعة الله وإتباع سنة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - ولذلك سمي الخلفاء الراشدون بهذه التسمية لأنهم حكموا بشريعة الله تعالى والتزموا بالسنة النبوية المطهرة التزاماً حرفياً بما تتضمنه من قول أو فعل أو تقرير (39).

المطلب الثاني: معايير قياس الحكم الراشد

اختلف الباحثون والمنظمات في المجال في إيجاد صيغة موحدة لمعايير الحكم الراشد، هذا نظراً لاختلاف وتباين الوضعية العامة لكل بلد (التنمية، التراث، الثقافة، مستوى التطور...) وهو ما ألزم كل دولة التكيف وإتباع مؤشرات معينة على

حسب ظروفها مع التدرج في تطبيق كل معيار بعد التعرف على مواطن الحكم السيئ و الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (40).

ورغم تعدد المعايير لكن تبقى معظم المعايير مشتركة، وتصب في معنى واحد وهو الحكم الراشد وتمثل هذه المعايير في: أ/ سيادة القانون: يمثل هذا المعيار أحد أهم دعائم الحكم الراشد، فيمكن أن يتبين مدى توفر هذا المبدأ بصفة ثابتة أو متغيرة من خلال حكم القانون على العلاقة بين السلطة السياسية والقانون الواجب التطبيق سواء في صلب الوثيقة الدستورية أو في التشريع العادي، ذلك أن السلطة السياسية هي التي تضع القانون وهي التي تحدد الفاعلية القانونية لهذه العلاقة من خلال إبراز الكثير من المتغيرات الجوهرية وإدماج عملية صنع القرار بأكثر من مكون رسمي وغير رسمي، مما يضع السلطة في موضع اختبار على أساس القانون، فكلما أصاب هذه العلاقة قوة كلما ظهرت إلى النور ملامح الحكم الراشد، والعكس إذ حدث ضعف في العلاقة فنتيجة ذلك هو الفساد (41) ..

ب/ المشاركة: هي حق المواطنين في الترشح والتصويت وإبداء الرأي ديمقراطياً في البرامج والسياسات والقرارات، وتتطلب توفر القوانين الضامنة لحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والحريات العامة وترسيخ الشرعية (42).

ج/الشفافية والمساءلة: تُعد الشفافية والمساءلة من أهم معايير الحكم الراشد نظراً لما يحملانه من صفات تساعد على مكافحة مختلف مظاهر الفساد وسوء استعمال المال العام من ناحية، واعتمادها على عناصر الحكم الراشد مجتمعة (قطاع عام، قطاع خاص، مجتمع مدني) للوصول للحكم الراشد. فالشفافية تعني الانفتاح على مساهمة الجمهور فيما يتعلق هيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا السياسات المالية وحسابات القطاع العام⁽⁴³⁾، الذي من شأنه تعزيز المساءلة التي تتجسد من خلال خضوع جميع المسؤولين والحكام ومنتخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء⁽⁴⁴⁾.

د/الكفاءة والفعالية: من خلال قدرة الحكومة على إنتاج المخرجات العامة ذات الجودة، بما في ذلك الخدمات المقدمة للمواطنين بأفضل التكاليف، وفي مقابل ذلك تضمن مخرجات تحقق المطالب الرئيسية لصناع السياسات⁽⁴⁵⁾.

ه/الرؤية الإستراتيجية: وتعني مجموع السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يتبناها نظام سياسي ما، ولا بد أن تقوم على الحرية السياسية والعدل الاجتماعي والانفتاح الثقافي على العالم، وحسب مفهوم الحكمانية فإن الرؤية الإستراتيجية تتحدد بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة، وأفراده من جهة أخرى والعمل على تحقيق التنمية البشرية، لذا فعند وضع الإستراتيجيات لابد من مراعاة كافة المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ووضع الحلول لها⁽⁴⁶⁾.

الخاتمة:

إن إقامة الحكم الراشد لن يتسنى إلا بإقامة دولة القانون، كما أن الحكم الراشد يعزز الإنصاف والمشاركة والتعددية والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة والثبات، وفي تحويل هذه المعايير والمبادئ إلى ممارسات. كما تختلف الرؤى والآراء المتعددة والمتنوعة على ضوء المعطيات السياسية، فإذا كان توافر مقومات الحكم الراشد يأتي من خلال إتباع الإجراءات القانونية السليمة و من خلال العمل بموجب الدستور؛ فمن الخطأ تشخيص وضعية المؤسسة الجزائرية بعيداً عن الاقتصاد العالمي، فالمرجعية هنا أساسية وضرورية لإظهار النقائص والقيود التي كبلت المؤسسة الجزائرية، فالإصلاحات المستمرة التي عاشتها هذه الأخيرة لم تمكنها بعد من مواكبة التطورات العالمية، وهذا ليس بالمبرر منا في عدم حوكمة المؤسسة العمومية الاقتصادية لأنه في اعتقادنا أن مشكل الأزمة في الجزائر هو في الأصل ناتج عن سوء تسيير الاقتصاد الوطني بصفة عامة و المؤسسة العمومية بصفة خاصة.

الإحالات والمراجع:

- (1) ساهل سيدي محمد و بلمقدم مصطفى، خصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية لماذا؟ على الموقع: www.L'experience Algerienne.com
- (2) عليواش أمين عبد القادر، أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007، ص 27.
- (3) ساهل سيدي محمد و الأستاذ بلمقدم مصطفى، المرجع السابق.
- (4) نفس المرجع.
- (5) بن عنتر عبد الرحمان، مراحل تطور المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وآفاقها المستقبلية، العدد الثاني، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة جوان 2002.
- (6) عليواش أمين عبد القادر، المرجع السابق، ص 33.
- (7) نفس المرجع.
- (8) ساهل سيدي محمد و بلمقدم مصطفى، المرجع السابق.
- (9) نفس المرجع.
- (10) بن عنتر عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 7.
- (11) نفس المرجع، ص 7-8.
- (12) ساهل سيدي محمد و بلمقدم مصطفى، المرجع السابق.

- (13) مختار لفكيو، إصلاح المؤسسة العمومية الجزائرية بين النظرية والتطبيق، رسالة الماجستير فرع التسيير جامعة الجزائر، 93/92 ص 82.
- محفوظ جبار البورصة التسيير والخصوصية، دراسة حالة دول اتحاد المغرب العربي الجزء الثالث، رسالة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية جامعة فرحات عباس بسطيف، 1996-1997، ص 660.
- (14) داوي الشيخ، دراسة تحليلية في التسيير، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1994/1995، ص 116.
- (15) عليواش أمين عبد القادر، المرجع السابق، ص 66.
- (16) ساهل سيدي محمد و بلمقدم مصطفى، المرجع السابق.
- (17) - عماري عمار، الإصلاحات الاقتصادية وأثرها على القطاع الصناعي في الجزائر، الملتقى الدولي الأول حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف، يومي 29-30 أكتوبر 2001، ص 91-166.
- كربالي بغداد، الوظيفة التسويقية والإصلاحات الاقتصادية، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أبريل، 2004، ص 12-13.
- حامد نور الدين، العولمة والإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أبريل، 2004، ص 08.
- بن حبيلس منى، الآليات الجديدة لخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل الأمر (01-04) دراسة تحليلية مقارنة (مذكرة ماجستير في القانون، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2011، ص 17 وما بعدها.
- نقلًا عن بملول سمية، المرجع السابق، ص 32.
- (18) الداوي الشيخ، المرجع سابق، ص 269.
- (19) بملول سمية، المرجع السابق، ص 33-34.
- (20) هيثم يوسف عويضة، الخصوصية في الاقتصاد الفلسطيني، مذكرة مكملة لمتطلبات درجة الماجستير في برنامج إدارة السياسة الاقتصادية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2003، ص 19. نقلًا عن بملول سمية، المرجع السابق ص 36.
- (21) ساهل سيدي محمد و بلمقدم مصطفى، المرجع السابق.
- (22) الطيب داودي، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، مجلة المفكر، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 146.
- (23) بوخودوني وهيبة التطهير المالي وخصوصية المؤسسات العمومية الجزائرية، الملتقى الوطني الأول حول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية، الأغواط، الجزائر، 8-9 أبريل 2002 ص 40. نقلًا عن عليواش أمين عبد القادر، المرجع السابق، ص 90.
- (24) عليواش أمين عبد القادر، المرجع السابق، ص 90.
- (25) نفس المرجع، ص 94.
- (26) الطيب داودي، المرجع السابق، ص 152.
- (27) Xavier Greff : « La Gestion Publique », Dalloz, Paris, 1999, p21.
- بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص 201-202.
- (28) قاسم حجاج، العالمية والعولمة نحو عالمية متعددة وعولمة إنسانية، ط1، جمعية التراث، الجزائر، 2003، ص 304-311.
- (29) Philippe Moreau Defarge: "La Gouvernance", dans la collection Encyclopédique Que sais- je" France, Paris, 3eme édition, 2008, pp 19 -20.
- بن عيسى ليلي، المرجع السابق، ص 201-202.
- (30) أيمن طه حسن أحمد، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، 2008، ص 16.
- (31) خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الرشيد الإداري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة - ، العدد الثامن، نوفمبر 2012، ص 318.
- (32) الأخضر عززي وغالم جطلطي، الحكم الرشيد وخصوصية المؤسسات، مجلة الجنادل، العدد 27 مارس 2006. عن سايح بوزيد، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم إقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2013، ص 126.
- (33) مناد علي، دور الحكم الرشيد في تحقيق التنمية من خلال حوكمة الشركات حالة - PMI/PME في الجزائر - مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2006، ص 38-40.
- (34) مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، الحاكمة الراشدة : جدل لم يحسم بعد ، الأردن ، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني ، جوان 2007، على الموقع: www.hayatcenter.org/hayat/pics/edrak-guide-doc

(35) Nadia Chettab, "Economie, tic et Bonne Gouvernance en Algérie», Université Badji Mokhtar, Annaba, 31 Janvier au 1er Février 2005, page7. <https://www.drdsi.cerist.dz/SNIE/chettab.pdf>

(36) Ibid, P7

(37) نضيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص 143.

(38) مقالة منشورة في المجلة الإلكترونية البدر، جامعة بشار، العدد 03، ماي 2011، ص 133، ص 201.

(39) رحالي حجيلة، حقوق الإنسان وحرية ممارسة الشعائر الدينية في ظل الحكم الراشد، مقال بمجلة العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية، جامعة بسكرة، العدد 23، نوفمبر 2011، ص 171.

(40) لحسن كريم، الحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية مع المعهد السويدي بالإسكندرية، الطبعة الأولى، بيروت، ديسمبر، 2004، ص 101، نقلاً عن بن عيسى إبراهيم، الحكم الراشد في المالية المحلية، مذكرة ماجستير في المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2011/2010، ص 111.

(41) زياد عبد الوهاب النعيمي، الاصلاحات القانونية وآثارها في تخزين مفهوم الحكم الراشد، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، مقال منشور على الموقع:

www.pulpit.alwatanvoice.com/content-160162.html.

(42) نضيرة دويابي، المرجع السابق، ص 145.

(43) عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ص 146. عن بن عيسى إبراهيم، المرجع السابق، ص 120.

(44) كرهوسة عمراني، الجزائر في التنمية المستدامة ومستقبل الحكم الراشد، منشور على الموقع:

[www.hayatcenter.org/hayat/pics/edrak-F8 Guide.doc](http://www.hayatcenter.org/hayat/pics/edrak-F8%20Guide.doc)

(45) Rachel M. gisselquist, Good governance as a concept and why this matters for development policy, United nations university, March 2012, p 8.

<https://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2012/11046.pdf>.

(46) آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق: الجزائر أمودجا، 2008 2009، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، ص 53.