

مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر

Pillars of public sector governance in Algeria

بن دعاس زهير: أستاذ محاضر "أ"

رقوب نريمان: أستاذة مؤقتة

جامعة سطيف 1

تاريخ قبول المقال: 2019/05/24

تاريخ إرسال المقال: 2018/09/12

الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة إبراز أهم مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر ومتطلبات ترسيخها وتجسيدها في ظل التحديات التي يفرضها تواصل تذييل الجزائر لأغلب مؤشرات الحوكمة العالمية، والتي يتحمل فيها القطاع العام جانب مهم من المسؤولية. وعليه فقد بات لزاما على الجزائر العمل على تحسين أداء القطاع العام من خلال تحسين ممارسات الحوكمة، والإيفاء بمختلف متطلباتها، لاسيما ما تعلق بوضع إطار عام لحوكمة القطاع العام، تكريس سيادة القانون، تفعيل آليات وإجراءات الشفافية والإفصاح والوضوح ومساءلة القائمين عليه، وترسيخ مبادئ النزاهة ودرء الفساد بمختلف أشكاله، بالإضافة إلى حوكمة عناصر المالية العمومية من خلال حوكمة الإنفاق العمومي وضبط توجهاته، والالتزام بمبادئ شفافية الموازنة العامة، وعصرنة أساليب تسيير الجماعات المحلية وإصلاح ماليتها، وتعميق الإصلاح الإداري وترسيخ ثقافة الحوكمة لدى مستخدمي الإدارات والهيئات العامة.

الكلمات المفتاحية: القطاع العام، الحوكمة، حوكمة القطاع العام، الشفافية، المساءلة.

Abstract

This study aims at trying to analyze and valuate the governance of the public sector in Algeria, and to highlight the key tenets to set up this governance. After addressing the different aspects of this research, it is indicated that Algeria witnesses a significant lag in the most of global governance indicators, where the public sector takes a big part of the responsibility, so improving its performance requires improving the practices of governance in it, through meeting many requirements, especially regarding the development of a framework for governing the public sector, consecration supremacy of law, activation mechanisms and procedures of transparency, disclosure, and clarity in the performance of public sector; and fighting against corruption with its different forms, in addition to the governance of fiscal elements by governing public spending and adjusting its orientations, undertaking the principles of public budget transparency, modernization of local communities' management methods, and deepening administrative reform and establishing the culture of governance for public administrations and institutions.

keywords: the public sector; governance; the governance of public sector; transparency; accountability.

1- المقدمة

أخذت الحوكمة والإدارة الرشيدة في السنوات الأخيرة زخما كبيرا بين راسمي السياسات والباحثين والمهتمين بالإدارة السليمة للاقتصاد، بالنظر لدلولية ذلك اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا على الصعيد المحلي والدولي، خاصة عند ملامسة ذلك على مستوى القطاع العام الذي يعتبر من أهم القطاعات الداعمة لثقة المستثمرين والمتعاملين الاقتصاديين في السياسات العمومية المنتهجة، والمنطلق الأساسي لنجاح الدولة في تحقيق أهدافها.

وفي خضم ذلك أصبح الاتجاه نحو الوفاء بمتطلبات حوكمة القطاع العمومي من أهم ما تصبوا إليه الاقتصاديات المعاصرة خاصة بعد تبني مؤشرات قياسه من طرف أهم المؤسسات والهيئات المالية الدولية، على غرار البنك الدولي الذي تبني أهم مؤشرات الحوكمة منذ سنة 1996، والتي تتمحور حول ستة محاور، تستخدم في مجملها لقياس مدى التزام الدول (215 دولة منها الجزائر) بمبادئها ومعاييرها.

إن المتفحص لترتيب الجزائر في مجال الحوكمة انطلاقا من مكونات المؤشر العالمي للحوكمة يقف على حقيقة تدني ترتيبها وتصنيفها، وذلك لأسباب

متعددة، يتعلق بعضها بضعف أداء القطاع العام وسلوكيات العاملين فيه، في حين تتعلق عوامل أخرى بسيرورة الاقتصاد ككل، ما يحتم اليوم على راسمي السياسات العمل بجد من أجل الوفاء بالمتطلبات الضرورية لتحسين ممارسة حوكمة القطاع العام.

مشكلة البحث

إن تدليل الجزائر لمختلف مؤشرات الحوكمة العالمية وعلى كافة مستوياتها أثر سلبا على سمعتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ما يطرح ضرورة التفكير جديا في تحسين ممارساتها في كافة الهيئات والإدارات العمومية من خلال البحث عن الآليات الكفيلة بتحقيق الالتزام بالمعايير الدولية ذات الصلة والاستفادة من التجارب الدولية الرائدة؛ وعليه فإن إشكالية البحث تتمحور في التساؤل الرئيس التالي:

كيف يمكن ترسيخ حوكمة القطاع العام في الجزائر على ضوء مؤشرات الحوكمة العالمية؟

انطلاقا من التساؤل الرئيس نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي أهم مؤشرات قياس الحوكمة ؟
- ما هو واقع تصنيف الجزائر في مختلف أبعاد المؤشر العالمي للحوكمة خلال الفترة 2000-2016 ؟
- ما هي مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر على ضوء تدني تصنيفها في مؤشرات الحوكمة العالمية ؟

فرضيات البحث: ينطلق البحث من فرضيتين أساسيتين هما:

- الوفاء بمتطلبات حوكمة القطاع العمومي يعتبر من أهم مرتكزات تحسين ترتيب الجزائر في مؤشر الحوكمة العالمية.
- تحسين أداء القطاع العام في الجزائر يتوقف على مدى التزام مختلف الهيئات والإدارات العمومية بمنطلقات الحوكمة ومخرجاتها.

أهداف البحث: من أهم الأهداف التي نسعى إلى تحقيقها في هذا البحث نذكر مايلي:

- الإلمام بمفهوم حوكمة القطاع العمومي ومؤشرات قياسه؛
- الوقوف على مدى التزام القطاع العمومي الجزائري بمتطلبات الحوكمة؛
- طرح أهم مرتكزات حوكمة القطاع العام في الجزائر؛
- الخروج بمجموعة من النتائج والتوصيات يمكن الاستفادة منها.

هيكل البحث: للإجابة على مختلف تساؤلات البحث وتحقيق أهدافه، تم تقسيم

البحث إلى ثلاث محاور:

- مفهوم حوكمة القطاع العام؛

- تحليل مؤشرات حوكمة القطاع العام في الجزائر؛
- مرتكزات ترسيخ حوكمة القطاع العام في الجزائر؛

2- مفهوم حوكمة القطاع العام

لاشك أن أهمية القطاع العام في سيرورة التنمية بشتى أشكالها وأبعادها تختلف بين الاقتصاديات المعاصرة باختلاف النظام الاقتصادي السائد فيها وهيكلها الاقتصادي ودرجة تطوره، وعادة ما يحضى القطاع العام بدور ريادي في الاقتصاديات التي تعتمد النهج التدخلى للدولة، إلا أن نجاحه في تحقيق وظائفه وأهدافه يتوقف بالدرجة الأولى على مدى التزامه بقواعد الحوكمة، وفي هذا المحور سنحاول ضبط تعريف حوكمة القطاع العام وإبراز أهميتها ومؤشرات قياسها.

2.1. تعريف القطاع العام

ارتبط تطور مفهوم الدولة وهيكلها تاريخيا بتطور الحاجات الإنسانية، حيث يميز الفكر الاقتصادي والاجتماعي بين حاجات خاصة يسهر الفرد على تلبيتها بنفسه، وحاجات عامة تتكفل الدولة بتلبيتها وفق مبدأ التكافل والتضامن الاجتماعى، لكن هذا التطور في مفهوم الدولة ظل يحافظ على اختلاف نظرتة للقطاع العام باختلاف العقيدة السياسية والاقتصادية لها، ففي الدولة الاشتراكية نجد القطاع العام يهيمن على تركيبة الناتج المحلى الخام للدولة، في حين نجد القطاع الخاص قائد للنمو الاقتصادي في الدول الرأسمالية، على أن تنحصر ملكية القطاع العام في قطاعات محدودة فقط؛ أما في الدول النامية فعادة ما نجد القطاع العام يحضى بأهمية بالغة في معظمها، رغم سعيها نحو تمكين القطاع الخاص من لعب دوره في جهود التنمية.

وعليه تختلف النظرة إلى القطاع العام باختلاف النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم، وكذا باختلاف المدى المفاهيمي له، فوفق المفهوم الضيق نجده يعبر عن مجموع الوحدات والهيكل التابعة للحكومة المركزية والجماعات المحلية؛ أما وفق مفهومه الواسع فهو ذلك الجزء من الاقتصاد الذي يدار من طرف الحكومات، أي كل ما يتعلق بهيكل الحكومة المركزية والحكومات المحلية وصناديق التضامن الاجتماعى...، التي تدار من طرف الحكومات ولا يمكن إدارتها من طرف القطاع الخاص¹، ومن وجهة نظر المحاسبة العمومية ينظر إلى القطاع العام على أنه كل الهيئات العمومية التي تخضع في إدارة نفقاتها وإيراداتها لقواعد المحاسبة العمومية².

كما يمكن النظر للقطاع العام* بمفهوم أوسع على أنه مختلف هيئات الحكومة المركزية والإقليمية والمحلية والمؤسسات والوحدات الغير ربحية والربحية التي تسيطر عليها الدولة (تملك أكثر من 51% من رأسمالها الاجتماعي)، والتي يمكن أن تعتمد عليها الدولة لتحقيق مكاسب مالية أو مادية أو معنوية.³

2.2. تعريف حوكمة القطاع العام

يسعى صناع السياسات العامة إلى الالتزام بمتطلبات الحوكمة من أجل ضمان الأداء الجيد لعناصر الهيكل الإداري الذي يسهر على قيام الدولة بوظائفها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بالإضافة إلى الوظيفة المالية التي أصبحت تحظى بالأولوية في ظل تعدد أهدافها، وتأثيراتها على وظائف الدولة الأخرى.

1.2.2- تعريف الحوكمة

يعتبر بيريل ومينيس أول من تناول فكرة الحوكمة عند دراستهما لموضوع فصل الملكية عن الإدارة سنة 1932، لكن الاهتمام الجاد بالحوكمة ومتطلبات تعزيزها في المؤسسات والأسواق والاقتصاد يعود إلى تداعيات أزمات التسعينيات من القرن الماضي، خاصة الأزمة المالية لسنة 1997، حيث أطلقت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ستة مبادئ للحوكمة، وقد تم اعتمادها من طرف البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشكل موسع سواء للمؤسسات أو للاقتصاد ككل.

ومصطلح الحوكمة في الحقيقة هو ترجمة مختصرة لـ GOVERNANCE، الذي يشير إلى أسلوب ممارسة سلطة الإدارة الرشيدة؛ وبالنظر لاختلاف وجهة النظر لأسلوب الإدارة في حد ذاتها، (اقتصادية، قانونية، سياسية...) لا يزال مصطلح الحوكمة محل اختلاف بين المنظرين والمطبقين، فإذا ركزنا على الجوانب الاقتصادية وتحديد الاقتصاد العمومي، نجد الحوكمة تعبر عن تلك الإجراءات والقوانين والنظم والقرارات التي تضمن كل من الانضباط، الشفافية والعدالة، بهدف تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق ترشيد تصرفات الإدارة في استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل.⁴

وقد عرفت مؤسسة التمويل الدولية (IFC) الحوكمة على أنها: "النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها"⁵. في حين عرفها البنك الدولي

على أنها: " الكيفية التي يتم بواسطتها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما من أجل التنمية"⁶.

وما يجب الإشارة إليه، هو أنه لا يوجد نموذج موحد للحوكمة السليمة، فهي تختلف باختلاف الدول من خلال الفروقات الاقتصادية والبيئية والقانونية وحتى الاجتماعية، لكن الثابت أنه توجد عناصر مشتركة تحدد ماهية الأساليب السليمة للحوكمة، وقد سعت عدة منظمات دولية متخصصة لتحديد هذه العناصر وصياغتها على شكل مبادئ سيتم التطرق إليها لاحقا.

2.2.2- حوكمة القطاع العام

تحتاج الحوكمة الجيدة في القطاع العمومي إلى تحديد صارم للنتائج المستهدفة، ما يجعلها تتطلب تعريفا دقيقا لكل الأنظمة والتشريعات واللوائح التي تفسر الخدمات وطرق تسليمها وتحقيق الدخل وإعادة توزيعه، باعتبارها تستهدف اتخاذ قرارات تعزز الاستخدام الأمثل للموارد، وتعزز المساءلة عن إدارتها⁷.

وبالعودة إلى الأدبيات الاقتصادية نجدتها تتعلق أساسا بالعمل على تحقيق العدالة وتحسين أداء القائمين على المرفق العام وفق نظام يسمح بتدقيق المهام ويسمح بإرساء ضوابط الرقابة، واتخاذ القرار وفق مبادئ التشاركية والمساءلة والشفافية. وعليه يمكن تعريف الحوكمة في القطاع العام على أنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات التي تشكل الطريقة التي تدار بها الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي شفاف ونزيه وفق آليات المتابعة والتقييم ونظام صارم للمساءلة⁸، تضمن من خلاله الهيئة العمومية كفاءة وفعالية الأداء من جهة، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة من جهة ثانية.

ما نخلص إليه من خلال سرد مختلف الآراء أن حوكمة القطاع العام تتمثل في مختلف الإجراءات والتدابير التي تحاول من خلالها الهيئة الحكومية تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية عالية.

3.2- أهمية الحوكمة الجيدة في القطاع العام

يكتسي الاتجاه نحو حوكمة القطاع العمومي أهمية بالغة، كونه يسعى إلى إخضاع نشاط الجهاز الحكومي إلى مجموعة من الأنظمة والقوانين والسياسات والمعايير التي تحقق الانضباط المؤسسي في إدارة القطاع العام، والرفع من مستويات أداء الجهات الحكومية والحد من تداخل صلاحيات ومسؤوليات القائمين عليه،

وتكريس المساءلة، وتحسين المنظومة الرقابية في القطاع العام⁹، وكذا الرفع من مستوى الشفافية والإفصاح، ناهيك عن تحسين إنتاجية القطاع العام، ووضع حد لحالات الفساد، والمحافظة على المال العام باعتباره الوسيلة الأساسية التي تستطيع الدولة من خلالها تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين وضمان حقوقهم، واستخدام الأساليب العلمية في اتخاذ القرارات، مع ضرورة قياس الأداء والتعرف على آراء الأفراد وفق مبدأ التشارك والوضوح والشفافية والعدالة وتحمل المسؤوليات.

4.2- مؤشرات قياس حوكمة القطاع العام

إن تعزيز الحوكمة في مختلف جوانب القطاع العمومي، ينطلق من ضمان سيادة القانون وتحسين الكفاءة والمساءلة، والتصدي للفساد، سنحاول التفصيل فيها فيما يلي¹⁰.

1.4.2- المشاركة والمساءلة (Voice and Accountability)

المؤسسية التي تمكن المجتمع من التعبير عن رأيه في صنع القرار، وأن يكون جميع المسؤولين ومتخذي القرار في الدولة خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء.

2.4.2- الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political Stability and Absence of Violence)

يقصد به استقرار النظام السياسي وقبوله من طرف جميع الأطراف، مع ضرورة القبول بقواعد اللعبة السياسية بما في ذلك المعارضين لسياسات الحكومة، كما يتضمن هذا المعيار حجم العنف المُعبر عن عدم الرضا السياسي من بعض الأطراف سواء من الموالين للحكومة أو المعارضين لها.

3.4.2- فعالية الحكومة (Government Effectiveness)

تتحقق فعالية الحكومة من خلال توظيف الموارد الوطنية بطريقة سليمة وواضحة بما يخدم الصالح العام، وإدارة الموارد وتنفيذ السياسات بفاعلية وكفاءة.

4.4.2- جودة التشريع (Regulatory Quality)

تتضمن منظومة التشريعات القانونية التي تحدد من خلالها علاقة الدولة بالمجتمع، وتضمن سلامة وحقوق الأفراد مهما كانت ألوانهم وتوجهاتهم وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتطبيق القوانين المشرعة بما يضمن إرساء قواعد العدالة بين أفراد المجتمع.

5.4.2- مراقبة الفساد ومحاربه (Control of Corruption)

تعني عدم التردد في كشف حالات الفساد في الدولة وتحويلها للقضاء وكشف الفاسدين ومحاسبتهم.

6.4.2- سلطة القانون (Rule of Law)

يعني أن الجميع، حكماً ومسؤولين ومواطنين يخضعون للقانون ولا شيء يسمو عليه، مع وجود أطر قانونية وآليات لحل النزاع وضمنان حق التقاضي، واستقلال القضاء، وأن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

3- تحليل مؤشرات حوكمة القطاع العام في الجزائر

سنحاول في هذا المحور تحليل تصنيف الجزائر في أهم المؤشرات العالمية للحوكمة¹¹، بالتركيز على مؤشر الشفافية، المساءلة والمشاركة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، فعالية الحكومة، سيادة القانون ومكافحة الفساد.

1.3- تحليل مؤشر شفافية السياسة الحكومية

إن ضعف عملية الرقابة على المال العام يؤدي إلى سوء تسييره، والذي ينعكس بطبيعة الحال على الإسراف في الإنفاق العمومي وإهدار المال العام، ما يستدعي ضرورة إحكام العملية الرقابية ضمن الضوابط التي تفرضها الحوكمة، تعزيزاً للشفافية في إدارة المال العام، وتلافي تفضي ظاهرة الفساد والاختلاسات وإهدار الموارد المالية للدولة¹². وبالعودة إلى مؤشر شفافية السياسات الحكومية للدول الصادر ضمن تقرير التنافسية العالمية لعام 2017/2018، نجد أن الجزائر لا تزال تحتل مراتب جد متأخرة، والجدول التالي يلخص لنا ذلك:

الجدول رقم (1): تطور مؤشر شفافية السياسة الحكومية في الجزائر 2012-2018

السنة	2012\2013	2013\2014	2014\2015	2015\2016	2016\2017	2017\2018
القيمة	2,6	3,4	3,6	3,4	3,2	3,2
الرتبة	144/144	148/133	144/107	140/122	139/127	137/121

Source :competitiveness Report 2012–2018

يتضح من الجدول رقم (1) أن الجزائر تحتل مراتب متأخرة، ففي سنة 2017 احتلت المرتبة 121 من بين 137 دولة، بواقع 3.2 نقطة، وهو دليل عن عدم وجود قواعد وأطر فعالة تؤسس للشفافية. ويمكن تدعيم ذلك من خلال الوقوف على ظاهرة

الإسراف في الإنفاق الحكومي، وذلك بالاستناد إلى تقرير التنافسية العالمية الذي يوضح في أحد مؤشرات مدى درجة رشادة الإنفاق العام (تتراوح قيمة المؤشر بين نقطة واحدة (الأكثر إسرافاً)، وسبعة نقاط (أكثر كفاءة))، والجدول أدناه يوضح ذلك.

الجدول رقم (2): تطور مؤشر الإسراف في الإنفاق الحكومي في الجزائر

السنة	2008 / 2009	2009 / 2010	2012 \ 2013	2013 \ 2014	2014 / 2015	2015 / 2016	2016 / 2017
القيمة	3.7	3.2	2.4	2.8	3.1	3.1	3.1
الرتبة	48 / 134	80 / 133	116 / 144	148 / 101	144 / 74	140 / 76	136 / 75

source :competitiveness Report 2016–2017

يتضح لنا من الجدول رقم (2) أن الجزائر رغم تسجيلها لقيمة متواضعة في هذا المؤشر طيلة فترة الدراسة، إلا أنها عرفت تحسن تدريجي منذ 2012 إلى 2017، فبعدما احتلت الرتبة 116 من بين 144 دولة سنة 2012، نجدها احتلت الرتبة 75 من مجموع 136 دولة سنة 2017، ورغم ذلك فتذيل الجزائر لهذا المؤشر عربياً وإقليمياً لا يزال مستمر، ففي سنة 2017 تحصلت على 3.1 نقطة فقط، ما يعكس استمرار ظاهرة الإسراف في الإنفاق الحكومي.

2.3- مؤشر المشاركة والمساءلة (VA) Voice and Accountability

يقيس مؤشر المشاركة والمساءلة مدى مساهمة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات ورسم الاستراتيجيات، بالإضافة إلى قياس مستوى حرية التعبير والإعلام، حيث يرى العديد من الخبراء أن تطبيق هذا المبدأ يحول دون تفشي الفساد، ذلك على اعتبار أن المجتمع يشارك في عملية الرقابة. وقصد معرفة تطورات ترتيب الجزائر في هذا المؤشر نستعين بمعطيات الجدول الموالي.

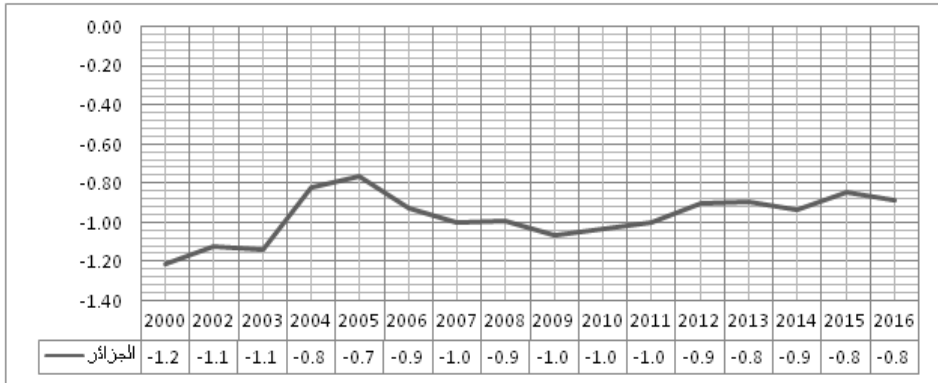
الجدول رقم (3): ترتيب الجزائر في مؤشر المشاركة والمساءلة للفترة (2000-2016)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000
19.71	19.71	22.12	26.44	24.52	17.31	17.31	12.98
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
23.65	24.63	22.66	22.75	21.80	18.31	18.01	17.06

Source: world Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

يتضح لنا من بيانات الجدول رقم(3)، أن الجزائر تبوأ مراتب جد متدنية بين دول العالم التي شملها التقرير (أكثر من 200 دولة)، حيث حققت أفضل من 13% من عدد الدول المشمولة بالدراسة كحد أدنى سنة 2000، و 26.5% من عدد الدول المشمولة بالدراسة سنة 2005 كحد أقصى، والشكل أدناه يلخص تطور جودة هذا المؤشر.

الشكل رقم(1): تطور مؤشر المشاركة والمساءلة في الجزائر للفترة (2000-2016)



المصدر: بالاعتماد على تقارير مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، أعداد مختلفة.

يتضح لنا من الشكل رقم(1)، أن الجزائر سجلت قيم سلبية على مدار الفترة الممتدة بين سنتي 2000-2016، ما يعكس تذيها لهذا المؤشر، ويعود ذلك بالأساس لغياب دور ومساهمات القطاعات غير الحكومية مثل القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، وضعف مستوى مشاركتهم في اتخاذ القرار، وضعف المساءلة بمختلف مستوياتها.

3.3- مؤشر الاستقرار السياسي (PS) Political stability and absence of violence

يعد الاستقرار السياسي أحد أهم مؤشرات الحوكمة الرشيدة، وكلما كانت الدولة مستقرة سياسيا انعكس ذلك على زيادة فعالية وكفاءة السلطة التشريعية والتنفيذية، والجدول الموالي يبين لنا تطور ترتيب الجزائر في هذا المؤشر.

الجدول رقم (4): ترتيب الجزائر في مؤشر الاستقرار السياسي للفترة (2000-2016)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000
14.83	14.42	15.87	20.67	10.58	5.29	6.73	9.13
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
11.43	11.90	10.19	12.32	9.95	10.38	11.32	13.27

Source: world Bank, The World wide Governance Indicators (WGI)

يتضح لنا من الجدول أعلاه أن قيم مؤشر الاستقرار السياسي في الجزائر عرف تذبذبا طيلة فترة الدراسة، حيث سجل حوالي 5.3% كقيمة دنيا، وحوالي 20.67% كأقصى قيمة، وعلى هذا الأساس صنفت الجزائر ضمن الدول الأضعف في مؤشر الاستقرار السياسي.

4.3- مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها (RQ) Regulatory Quality

يعتبر هذا المؤشر من أهم مؤشرات قياس مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات، كونه يهتم بقياس مدى جودة اللوائح والأنظمة التي تتبناها الحكومات في سبيل دعم التنمية الاقتصادية، كما يقيس جودة القوانين التي تنظم حياة المواطنين والطريقة التي يتفاعل بها المواطن مع الحكومة في تشكيل عملية الحوكمة. والجدول أدناه يلخص لنا تطور ترتيب الجزائر.

الجدول رقم (5): تطور ترتيب الجزائر في مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها للفترة

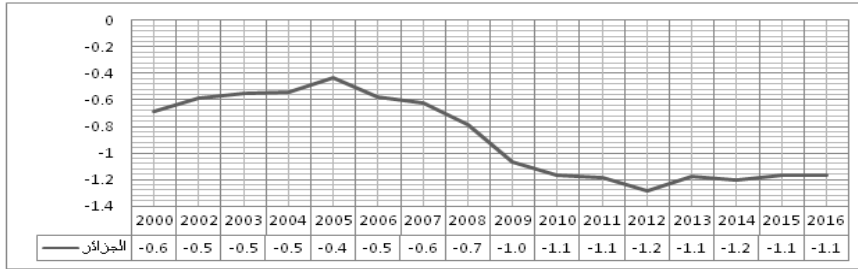
(2000-2016)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000
21.84	27.18	29.90	38.24	29.90	29.90	28.92	23.04
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
10,10	10,58	9.62	11.96	9.09	9.95	10.53	13.40

Source: world Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

من خلال الجدول رقم(5)، يتضح لنا ضعف مؤشر جودة التشريعات في الجزائر، حيث انخفضت قيمه تدريجيا على مر سنوات الدراسة، فإذا سجل ما قيمته 23.04% سنة 2000، فإنه انخفض إلى حدود 9.62% سنة 2014، وهذا دليل كافٍ عن الضعف المزمن الذي تعانيه الجزائر في مجال جودة التشريعات. لعل الشكل الموالي يوضح لنا ذلك أكثر فأكثر.

الشكل رقم(2) : نتائج مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها في الجزائر خلال الفترة(2000-201))



المصدر: بالاعتماد على تقارير مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، أعداد مختلفة.

واضح من الشكل رقم(2) تبوأ الجزائر لمراتب متدنية، حيث جاءت كلها سلبية تراوحت بين -0.69

و -1.21، ما يعني أن الجزائر لم تستطيع خلق بيئة استثمارية جاذبة للمستثمرين من جهة. كما لم تستطيع تفعيل دور القطاع الخاص بالقدر اللازم من جهة أخرى، إذ بقي القطاع العام هو المهيمن، ضف إلى ذلك العراقيل الإدارية والتشريعية ونقص اللوائح التنظيمية الخاصة بسوق العمل، وكذا قلة الخبرات والمهارات للعاملين، بالإضافة إلى ضعف البنية التحتية الأساسية.

5.3- مؤشر فعالية الحكومة (Government effectiveness(GE)

يرتكز هذا المؤشر على محاولة قياس مدى كفاءة الحكومة في تطبيق سياساتها، وقد احتلت الجزائر مراتب متأخرة ضمن مؤشر فعالية وكفاءة الأداء الحكومي "فعالية الحكومة" خلال الفترة 2000-2016، كما يوضحها الجدول أدناه.

الجدول رقم(6) : مؤشر فعالية الحكومة في الجزائر للفترة(2000-2016)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000
32.04	30.10	35.61	39.02	35.12	30.24	30.73	14.15
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
35,10	35,58	33.65	33.49	34.93	35.07	38.76	35.89

Source: world Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

يتضح لنا جليا من الجدول أعلاه، أنه رغم تحسن مرتبة الجزائر(نسبة حيازتها للنقاط التي يحسب على أساسها المؤشر) تدريجيا بعد سنة 2000، إلا أنها ظلت تتدليل مؤشر فعالية وكفاءة الأداء الحكومي، حيث احتلت المراتب الأخيرة في التصنيف العالمي على غرار باقي المؤشرات التي تم دراستها، ما يعكس لنا ضعف كفاءة الأداء الحكومي عموما.

الشكل رقم(3) : تطور نتائج مؤشر فعالية الحكومة في الجزائر خلال الفترة(2000-2016)



المصدر: بالاعتماد على تقارير مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، أعداد مختلفة.

من خلال تفحص نتائج مؤشر فعالية الحكومة يتضح لنا جليا التوجه السلبي للأداء الحكومي في الجزائر خلال فترة الدراسة، ما يعكس وجود خلل كبير ومزمن في طريقة عمل الحكومة، وكذا خلل في اللوائح والتنظيمات المعتمدة من قبل السلطة التشريعية، حيث سجلت قيم المؤشر نتائج سلبية على امتداد فترة الدراسة على الرغم من تحسنه منذ سنة 2001، والتي تتوافق مع فترة تنفيذ البرامج الانفاقية التي قامت بها الجزائر، فبالرغم من الثمار التي جنتها، إلا أنها افتقرت إلى مقومات الكفاءة في تسيير هذه البرامج على اعتبار تأجيل بعض المشاريع، رصد اعتمادات إضافية للمشاريع، ما يدل على عدم قدرة الحكومة على التقييم الفعلي للمشاريع، إضافة إلى ضعف الرقابة وهدر المال العام.

6.3- مؤشر احترام سيادة القانون (RL) *Rule of Law*

يقيس مؤشر سيادة القانون¹³ مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القوانين من قبل الحكومة بشكل عادل بين كل الأفراد والمنظمات، وبشكل خاص الثقة في حماية حقوق الملكية، عمل الشرطة، والمحاكم، فضلا عن احتمال حدوث الجرائم والعنف، والجدول الموالي يوضح تطور ترتيب الجزائر في مؤشر سيادة القانون خلال الفترة للفترة (2000-2016).

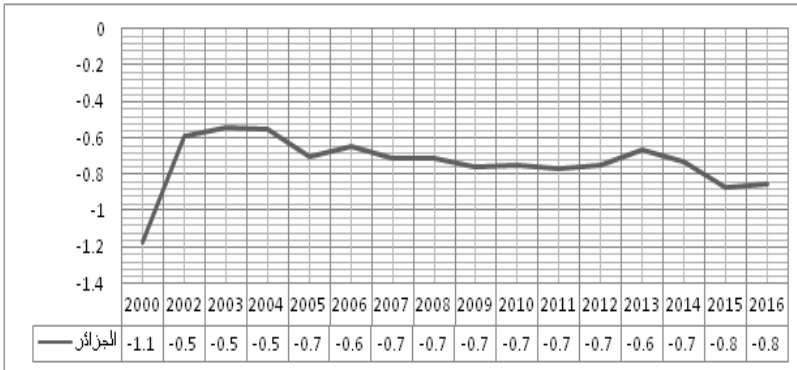
الجدول رقم (7): ترتيب الجزائر في مؤشر سيادة القانون للفترة (2000-2016)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000
27.88	26.79	30.14	30.62	35.41	34.45	33.49	12.44
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
19,23	18.75	25.48	30.81	27.01	25.35	27.01	26.07

Source: world Bank, The World wide Governance Indicators (WGI)

يتضح من الجدول (7) أن ترتيب الجزائر في مؤشر سيادة القانون شهد تواضعا نسبيا على امتداد فترة الدراسة، حيث تراوحت بين ترتيب أدنى بحوالي 12.44% سنة 2000، وترتيب أعلى بحوالي 35.41% سنة 2004، والشكل الموالي يوضح لنا تطور القيم التي حققها مؤشر سيادة القانون في الجزائر.

الشكل رقم (4): تطور نتائج مؤشر سيادة القانون في الجزائر (2000-2016)



المصدر: بالاعتماد على تقارير مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، أعداد مختلفة.

يتضح لنا من الشكل رقم(4) أن الجزائر سجلت قيم متدنية توشّر لغياب دولة القانون، ولضبابية التشريعات وسوء تطبيقها، ويعزى ذلك بالأساس لضعف عمل الأجهزة الرقابية وأدائها في كشف الخلل ومعالجته، إضافة إلى أن الكثير من القوانين إما معطلة أو غير مفعلة، في حين أن نسبة كبيرة من الأحكام الشرعية لا تنفذ في وقتها أو بصورتها الصحيحة.

7.3- مؤشر السيطرة على الفساد *Control of Corruption CC*

يعتبر مؤشر السيطرة على الفساد¹⁴ من بين المؤشرات المهمة المساعدة على قياس جودة الحكم. وقد أثبتت التجارب التطبيقية أن استفحال هذه الظاهرة يأخذ منحرج خطير في القطاع العام خاصة في الدول النامية بما فيها الجزائر، ما يحتم أخذ الإجراءات اللازمة لمكافحة هذه الظاهرة والتصدي لها، والجدول الموالي يرصد لنا ما حققته الجزائر في مؤشر درأ الفساد.

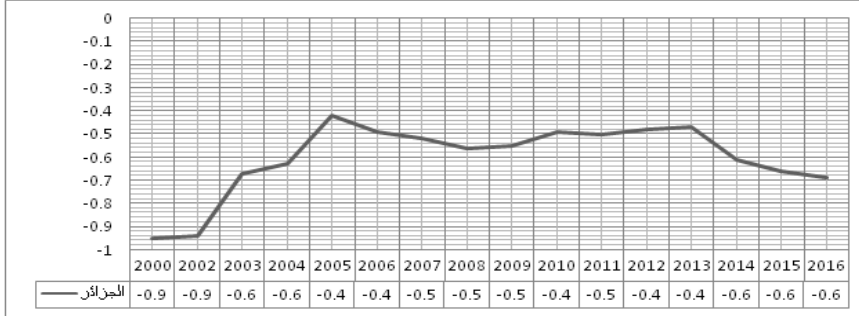
الجدول رقم(8): ترتيب الجزائر في مؤشر السيطرة على الفساد للفترة(2000-2016)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000
34.47	36.41	37.56	41.46	28.29	30.24	21.46	14.15
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
27.40	28.85	31.73	39.71	39.23	37.44	37.14	34.45

Source: world Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI)

يتضح لنا من الجدول رقم(8)، أن الجزائر حققت مراتب متدنية جدا في بداية الألفية، لترتفع بعدها تدريجيا، لكنها لم تصل إلى المستوى المطلوب، حيث تراوحت مراتبها كأفضل من(14-37%) من عدد البلدان المشمولة بالدراسة. والشكل الموالي يوضح لنا تطور قيم مؤشر السيطرة في الجزائر.

الشكل رقم(5)؛ نتائج مؤشر السيطرة على الفساد في الجزائر للفترة(2000-2016)



المصدر: بالاعتماد على تقارير مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي، أعداد مختلفة.

يتضح لنا من الشكل رقم(5)، تدني القيم التي أحرزتها الجزائر، فقد كانت كلها سلبية، بالرغم من الجهود المضنية التي بذلتها الجزائر في سبيل مكافحة الفساد، حيث أنشأت العديد من الأجهزة والآليات الخاصة بمكافحة الفساد، كمجلس المحاسبة وخلية معالجة المعلومة المالية، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلى جانب الديوان الوطني لقمع الفساد والمفتشية العامة للمالي..، وقد تواصل تذييل المراتب في التقارير العالمية لمكافحة الفساد الأخيرة، حيث احتلت المرتبة 112 عالميا سنة 2017.

4. مرتكزات ترسيخ حوكمة القطاع العام في الجزائر

إن تحسين ممارسة الحوكمة في القطاع العام يستوجب الالتزام بالعديد من المتطلبات الأساسية سنحاول ذكر أهمها فيما يلي.

1.4- ضرورة وضع الإطار العام لحوكمة القطاع العام

يتطلب تحقيق الحوكمة في القطاع العام وضع إطار عام لها، حيث يجب أن يتضمن مجموعة من المبادئ التي يتوجب على كل دائرة حكومية الالتزام بها، ويكون ذلك في شكل دليل شامل، مع ضرورة أخذ كل دائرة حكومية وفقا لتشريعاتها ومتطلباتها الخاصة، ومن أهم هذه متطلبات نذكر ما يلي¹⁵:

1.1.4- وضع هيكل للحوكمة

إن وضع هيكل للحوكمة يستهدف تحديد الحقوق والمسؤوليات والعلاقات بين مختلف الأطراف ذات العلاقة، وذلك على جميع المستويات الإدارية وقواعد اتخاذ القرار، كما يحدد كيفية وضع الأهداف من طرف كل دائرة حكومية، وأساليب مراقبة أداءها داخليا وخارجيا.

2.1.4- تشكيلة الإدارة العليا للهيئات والدوائر الحكومية

تشمل كيفية اختيار أعضائها، وتبين وظائفها، صلاحياتها وواجباتها، تعيين اللجان الدائمة والمؤقتة وكيفية اختيار أعضائها، والمؤهلات والخبرات الواجب تحقيقها في أعضائها، وكذا آليات عقد اجتماعاتها وكيفية الدعوة إليها، ودوريتها ونصابها..الخ.

3.1.4- ضرورة تحديد حقوق الأطراف ذات المصلحة

يتأتى ذلك من خلال تحديد جميع المتعاملين مع الدائرة الحكومية داخليا وخارجيا، بما يسمح بتحديد ونشر المعايير الفنية التي تحكم علاقة الدائرة مع الأطراف ذات العلاقة، وتحديد معايير جودة المعلومات ومدى رضا متلقي الخدمة عليها، بالإضافة لمعايير النزاهة والشفافية.

4.1.4- وضع إطار عام للإفصاح والشفافية والمساءلة:

يتم تحديد الحد الأدنى للمعلومات المالية وغير المالية التي يجب أن تتاح للجمهور، وكيفية نشرها وتوقيت ذلك، بالإضافة إلى المعلومات التي يمكن نشرها عند الطلب والتي لا يجب تداولها (ذات الطابع السري)¹⁶.

كما يجب وضع إطار للمساءلة يتضمن مختلف الإجراءات الإدارية والقانونية لمحاسبة المسؤولين، والتحقق في النتائج والمخالفات والعقوبات المترتبة عنها

5.1.4- التشريعات القانونية

تشمل مختلف التشريعات المنظمة للدائرة الحكومية والواردة في دليل حوكمة القطاع العمومي.

6.1.4- تحديد مصفوفة الصلاحيات

يتم فيها توضيح مختلف الصلاحيات لكل مستوى إداري وحدود تفويض الصلاحيات لكل منها ومرجعيتها، وذلك تفاديا للتداخلات التي قد تؤثر سلبا على مهام الدائرة الحكومية ومستوياتها الإدارية.

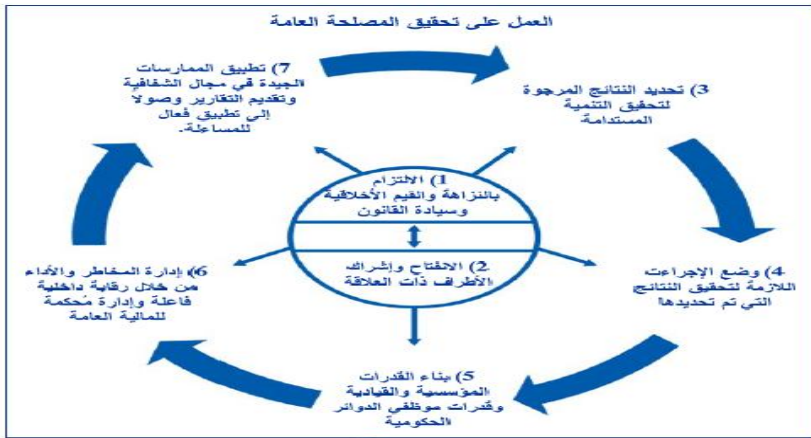
7.1.4- آليات المتابعة والتقييم

تتضمن مختلف الإجراءات المعدة لمتابعة التزام مختلف الدوائر الحكومية والهيئات الإدارية بمتطلبات الحوكمة، والجهة المخولة بذلك. (مثلا هل يعتمد على تقارير المدققين الخارجيين، أو مجلس المحاسبة...الخ)

2.4- الالتزام بالنموذج الدولي لحوكمة القطاع العام

توجد العديد من الهيئات والمؤسسات الدولية التي حاولت أن تلخص مبادئ الحوكمة في نموذج يمكن للدول الالتزام به للوفاء بمتطلباتها، لعل النموذج الصادر عن الاتحاد الدولي للمحاسبين ومجمع المالية العامة في إنجلترا من أهم نماذج الحوكمة في القطاع العام، حيث يستند على سبعة مبادئ، يمكن تلخيصها في الشكل أدناه:

الشكل رقم (6): نموذج حوكمة القطاع العام



المصدر: وزارة تطوير القطاع العام الأردنية (2014)، دليل تطبيق الحوكمة في القطاع

العام، ص 12 متاح على الموقع www.mopsp.gov.jo

يتضح من الشكل أعلاه أن تحقيق الحوكمة في القطاع العام يتطلب

الخطوات التالية¹⁷:

- الالتزام بالنزاهة والقيم الأخلاقية وسيادة القانون؛
- الانفتاح وإشراك الأطراف ذات العلاقة؛
- تحديد النتائج المراد الوصول إليها؛
- وضع الإجراءات اللازمة لتحقيق النتائج التي يتم تحديدها؛
- بناء قدرات موظفي الدوائر الحكومية؛
- إدارة المخاطر والأداء من خلال رقابة داخلية فعالة وإدارة محكمة للمالية العامة؛
- تطبيق الممارسات الجيدة في مجال الشفافية وتقديم التقارير والمساءلة.

3.4- متطلبات تتعلق بتحسين أداء الهيئات والإدارات التابعة للقطاع العام

سنحاول فيما يأتي إبراز بعض مداخل تحسين الجوانب الإدارية في مختلف الهيئات العامة باعتبارها من أهم متطلبات تعزيز حوكمة القطاع العام.

1.3.4- ترسيخ فكرة الحوكمة لدى القائمين على القطاع العام

إن اقتناع العاملين في القطاع العام بثقافة الحوكمة في هيئاتهم أو إداراتهم يعتبر اللبنة الأولى لتحسين مختلف مؤشرات الحوكمة، ويتأتى ذلك في جانب مهم من خلال السهر على تقديم أرقى الخدمات للأفراد والمتعاملين، والاستناد إلى الأسس العلمية في تعيين المسؤولين وتوزيع السلطات واتخاذ القرارات باستخدام الأساليب العلمية، ما من شأنه أن يخفف من التعارض في المصالح ويحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة.

2.3.4- العمل على تفادي التضارب بين أداء إدارة الحوكمة في القطاع العام وهيئات الرقابة

لا شك أن تطبيق منهج الحوكمة في الإدارة العمومية يتطلب التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة الإدارية والمالية، الداخلية والخارجية منها، كمحافظ الحسابات، مجلس المحاسبة، هيئة الرقابة المالية، المراقب المالي.. الخ، لذلك يتوجب على الهيئة العمومية أن تعمل على ضمان استقلالية هيئات المحاسبة والرقابة لديها بما يسهل عمل الهيئات الإدارية الأخرى، خاصة تلك التي يستند إلى تقاريرها في قياس أداء الهيئات الحكومية.

3.3.4- إطلاق معهد للحوكمة

أثبتت التجارب الناجحة عالميا في مجال الحوكمة أن ترسيخ هذه الأخيرة لا يتأتى من فراع إنما نتاج تراكم الخبرات والتعلم المستمر لمختلف الأساليب الإدارية وفق منهج الحوكمة، وقد بات اليوم لازما إطلاق معهد يعني بالحوكمة وشروط تحينها وإعداد دليل للحوكمة تستند إليه مختلف الهيئات العمومية، وذلك من أجل تعزيز الإصلاحات وإرساء مبادئ الإفصاح والشفافية ومساعدة الدولة على تطبيق إستراتيجية الحوكمة على نحو مستدام.

4.3.4- تعميق الإصلاح الإداري

تعتبر الإصلاحات الإدارية المحددة الأهداف والإجراءات من أهم متطلبات تحسين الحوكمة في القطاع الحكومي، ومن أهمها نذكر مايلي¹⁸ :

- العمل على إطلاق لجنة مشتركة تضم بعض موظفي الإدارة العامة من ذوي الكفاءة والاختصاص

وأفراد المجتمع المدني، حيث تتلقى تقارير دورية حول أداء الهيئة العامة والمشاكل التي تعترضها، مع اقتراحها للحلول، كما لها حق مراقبة مهمات الموظفين، إنجازاتهم، سلوكهم الإداري، حجم العمل المنتج، صعوبات العمل..؛ وتقوم بدورها بإعداد تقارير دورية ترفع للجهات العليا؛

- ضرورة اعتماد اللامركزية الإدارية، ومنحها الاستقلالية في اتخاذ القرارات وتوسيع صلاحيات المجالس المحلية، خاصة ما تعلق بالجباية المحلية، الإنفاق المحلي، المحاسبة والمساءلة.. الخ؛

- تعميق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك من أجل التخفيف من الأعباء الملقاة على القطاع العام وتحميل القطاع الخاص جزء من المسؤوليات العامة؛

- دعم القطاع العام بتشريعات وتنظيمات عصرية وفعالة والعمل على تطبيقها بعيدا عن النظرة الضيقة للتضارب الذي قد يحدث بين أصحاب المصلحة الخاصة والمصلحة العامة؛

- ضرورة التوصيف الدقيق للوظائف داخل الإدارة العامة بما يسهل التعامل والرقابة والمساءلة؛

- نشر ثقافة الالتزام بالقوانين عند أداء المهام الإدارية، وعند طلب الخدمة من طرف المواطن؛

- تحسين البنى التحتية للهيئات الإدارية بحيث تكون مصممة أصلا للعمل الإداري، (التصميم الإداري وليس السكني، مواقف السيارات، الصيانة..)، وكذلك تحسين بيئة العمل؛

- تعميق الفصل بين السياسة والقضاء، حتى يتمكن هذا الأخير من مكافحة الفساد بعيدا عن ضغوطات السياسة؛

- ضرورة تغيير النظرة للوظيفة العمومية، فهذه الأخيرة ليست تعويض للبطالة، إنما يجب أن تخضع للمنطق الاقتصادي بالدرجة الأولى؛

- تنمية الموارد البشرية ووضع خطط وبرامج تطوير أداء الموظفين والرفع من كفاءتهم؛

- دعم الأبحاث والتطوير في الهيئات والإدارات العمومية، واستكمال مسار الحكومة الالكترونية.

4.4- ضرورة حوكمة عناصر المالية العمومية

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

4.4.1- متطلبات تتعلق بحوكمة سياسات الإنفاق

إن الالتزام بمبادئ الحوكمة ككل سينعكس لا محالة على عملية ترشيد الإنفاق بصورة مباشرة، فالإدارة الجيدة لموارد الدولة وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة سواء في جانب الصرف أو التحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع أطراف المجتمع في رسم سياسات الدولة وتوجيه نفقاتها، يساهم في التقليل من الفساد وهدر المال العام، ما يؤدي بالضرورة إلى ترشيد السياسة الانفاقية.

أ- **حوكمة اتجاهات السياسة الانفاقية الكلية:** من خلال ترشيد سياسة الدولة الانفاقية والابتعاد عن الإسراف والرفع من كفاءة وفعالية النفقة العمومية¹⁹، مع ضرورة مواصلة تعبئة الإيرادات وإصلاح النظام الضريبي، وتجنب الإنفاق الشامل الذي قد يكون مواتي، لكنه ليس ذا كفاءة²⁰، ما ينجر عنه عدم قدرة الاقتصاد على مواصلة النمو في المدى الطويل.

ب- **تعزيز أولويات الإنفاق:** من الواضح أن جميع أوجه الإنفاق ليست على درجة واحدة من الأهمية، فهناك من المشاريع، ومن وجوه الإنفاق، ما يستوجب تقديمه على غيره، إلا أن الصعوبة تكمن في وجود المعيار الذي يمكن بموجبه تفضيل مشروع على آخر، أو جهاز حكومي على آخر، ومن المعايير التي يجب على صناعات السياسات في الجزائر مراعاتها نذكر مايلي:

- ترتيب المرافق حسب ضرورتها؛ أي أن تكون المفاضلة على أساس ضرورة وجود المرفق ذاته؛

- ترتيب المرافق حسب طبيعتها؛ أي أن تكون المفاضلة بين المرافق على أساس طبيعة هذا المرفق؛

- تحقيق أكبر قدر من المنافع للمجتمع: يتم توزيع النفقات بموجب هذه القاعدة على أساس المبادئ الاقتصادية التي تستوجب تحقيق أقصى المنافع بأقل قدر ممكن

من النفقات. لذا فإن تبرير النفقة العامة يكون بمقدار المنافع العامة التي تترتب عنها بالنسبة للمجتمع.²⁰

ت- تحقيق فعالية النفقة العمومية: ويتأتى ذلك من خلال ما يلي²¹:

- التقييم الدقيق والموضوعي للمشاريع العامة؛
- البرمجة الموضوعية للنفقات العمومية؛
- البحث عن الأنشطة ذات الأولوية؛
- إتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء السلع والخدمات.

ث- **تفعيل الرقابة على الأموال العمومية**: يقصد بالرقابة على الأموال العمومية ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين حُوّل لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعية لتنظيمها، وعموما تهدف الرقابة على الأموال العمومية إلى:²²

- **من الجانب المالي**: إن الهدف المالي للرقابة هو ضمان تسيير حسن سليم وعقلاني للاعتمادات المالية الممنوحة، ولتحقيق ذلك وضع المشرع العديد من القواعد القانونية والتنظيمية لضمان احترام إجازة الموازنة من جهة، والبحث عن مواضع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية و الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الموازنة من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى.

- **من الجانب الإداري**: تهدف الرقابة إلى محاربة البيروقراطية و التباطؤ الإداري بغية ضمان السير الحسن والسليم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على أحسن وجه، وبالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم وغياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية.

4.4-2- تطبيق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة

لقد باتت الحاجة ملحة أكثر من أي وقت مضى لوضع حلول للمشاكل التي تواجهها معظم الحكومات والتي يُعد من أبرزها زيادة الشفافية في المالية العامة²³، حيث تُتيح لصناع القرار معرفة وتحديد المخاطر المالية المحتملة على المدى القريب، ما يقتضي اتخاذ إجراءات احترازية لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة ومن ثم محاولة الحد من الوقوع في الأزمات وتخفيف حدتها. بمعنى آخر يجب على صناع القرار في الجزائر إيلاء اهتمام أكبر بموضوع الموازنة العامة للدولة ودرجة شفافيةها باعتبارها الانعكاس المالي للسياسات الحكومية ومدى انحياز هذه السياسات لفتات المجتمع

المختلفة، وعليه فالأخذ بالمعايير العالمية في جميع مراحل إعداد وتنفيذ هذه الموازنة وإصلاح إدارة مالية الحكومة سيسهم في تحقيق عدد من الأهداف مثل زيادة فعالية الإنفاق العام والشفافية والمساءلة الاجتماعية والضبط المالي والقدرة على توقع الأداء المالي بشقية إيرادا وإنفاقا.

4.3.4- حوكمة مالية الجماعات المحلية: وذلك من خلال القيام بما يلي:

أ- **ترشيد تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها ورفع كفاءتها:** إن تطبيق مبدأ اللامركزية يرتبط أساسا بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، ما يضع عامل نوعية المورد البشري من حيث التأهيل والخبرة والكفاءة شرطا أساسيا، في حين يثبت الواقع أن عملية اختيار وتعيين موظفي البلديات أو ممثلين في الجماعات المحلية لا يتجاوز إطلاقا مع المنطق. حيث تتميز الإدارة المحلية بمشكلة عويصة تتمثل في ضعف المورد البشري، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى ضعف مستوى التأطير، وغياب صفات التأهيل والتدريب في فئة كبيرة من الممثلين المحليين²⁴.

ب- **إصلاح هيكل المالية و الجباية المحلية:** بالنظر لصعوبة استمرار الدولة في ضح الأموال لدعم نشاط البلديات يتوجب الإسراع في إصلاح الهيكل المالي للجماعات المحلية من خلال:

- تسريع برنامج عصرنة وإصلاح الجباية في المدى القصير والمتوسط، مع ضرورة تحديد الأولويات في ظل التحولات التي تعيشها الجزائر في الوقت الحالي؛ كما يتوجب على المصالح الجبائية تفعيل أدائها المعبر عنه بتحسين الحصيلة الجبائية وتوسيع الوعاء الجبائي²⁵... الخ؛

- عصرنة نظام إعداد الموازنة والاهتمام بتكوين إطارات التسيير المحلي؛
- ضرورة إصلاح نظام جباية الإجراءات العائدة للجماعات المحلية؛
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية العائدة للدولة لصالح البلديات؛
- إشراك البلديات في إعداد نظام الجباية؛
- معالجة إشكالية توزيع الحصيلة الضريبية بين البلديات؛
- ضرورة تفعيل الاستغلال الأمثل للعوائد المتأتية من الأملاك العمومية الخاصة.

5- الخاتمة

ما نخلص إليه في نهاية هذا البحث هو أن تحقيق الدولة العصرية لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية يقتضى الالتزام الصارم بتطبيق بمبادئ الحوكمة في إدارة اقتصادها، لاسيما القطاع العام الذي يعتبر المنطلق لكل تحول اقتصادي، والضابط للعلاقات التفاعلية بين مكونات الاقتصاد خاصة ما تعلق بالإدارة العامة، القوانين والتشريعات والتنظيمات المتعلقة بالمشاركة والمساءلة والمحاسبة، ومكافحة الفساد.

وفي هذا الصدد فقد أصبحت مؤشرات الحوكمة العالمية التي تم تبنيها من طرف البنك الدولي من أهم المعالم التي تستند إليها الدول للحكم على أداء اقتصادياتها وجودة أساليب إدارتها وسياساتها، فنتمن منجزاتها وتحاول تلافي النقائص وفق نظرة مستقبلية تستهدف تطوير الاقتصاد عموما؛ وقد حاولنا في هذا البحث إسقاط ذلك على الاقتصاد الجزائري وتحديدنا على القطاع العام، انطلاقا من تحليل مؤشرات حوكمة القطاع العام في الجزائر خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2000-2016، ثم قمنا بطرح تصور لحوكمة القطاع العام من خلال طرح العديد من مرتكزات التجسيد؛ وعموما فقد توصلنا للنتائج التالية:

أ- النتائج

- نجاح القطاع العام في تحقيق وظائفه يتوقف بالدرجة الأولى على مدى التزامه بمبادئ الحوكمة؛
- تتذيل الجزائر مختلف مكونات المؤشر العالمي للحوكمة، خاصة ما تعلق بالالتزام بسيادة القوانين وغياب الشفافية في الإجراءات والمعاملات وانتشار الفساد وغياب المساءلة بمعناها الحقيقي...؛ ويعود ذلك لعوامل متعددة بعضها يتعلق بالاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد العام، في حين يعود البعض الآخر لعدم بذل الجزائر لمجهودات كافية من أجل تحسين حوكمة قطاعها العمومي على غرار باقي الدول، وهو ما يثبت فرضية البحث الأولى؛
- الاختلالات التي يعاني منها القطاع الحكومي في الجزائر يمكن اعتبارها نتيجة لتحمله أعباء التوجهات الاقتصادية والاجتماعية السياسية للدولة منذ الاستقلال، حيث ظل لعقود طويلة ينظر إليه كمحرك للتنمية، ما انعكس على ترهل هيكله وأداءه وزيادة أعباءه دون تحقيق الرضا على مخرجاته؛

- ترسيخ الحوكمة في القطاع العمومي أصبحت ضرورة ملحة في ظل التحولات الراهنة وذلك من خلال الوفاء بالمتطلبات الأساسية للحوكمة لاسيما ما تعلق بوضع الإطار العام للحوكمة، والاستفادة من النماذج الدولية للحوكمة، وكذا وضع مصفوفة تجمع بين متطلبات ترسيخ مبادئ الحوكمة ؛

- افتقار الجزائر لنظام واضح يقيم على أساسه مدى الالتزام بمتطلبات الحوكمة في القطاع العام جعل من الصعب تحسين ممارسات الحوكمة خلال السنوات الأخيرة، لذلك فالتحدي اليوم هو ضرورة وضع نظام للتقييم الذاتي للحوكمة من خلال محاكاة التجارب الناجحة، والإيفاء بمختلف مرتكزات التجسيد وهو ما يثبت فرضية البحث الثانية.

ب- التوصيات: بناء على الاستنتاجات السابقة، نطرح التوصيات التالية:

- نجاح الجزائر في تنويع اقتصادها وتحقيق إقلاعه آفاق 2030، يستوجب تحسين مستويات أداء قطاعها العمومي بالنظر للمكانة التي يحظى بها في دفع وتيرة التنمية الاقتصادية؛

- العمل على تصميم نموذج لتحسين مؤشرات الحوكمة بالاستفادة من التجارب الدولية ذات الصلة، خاصة ما تعلق بإنشاء معهد للحوكمة وإطلاق دليل لحوكمة القطاع العمومي، ووضع نموذج لتقييمها؛

- ضرورة تعميق الإصلاح الإداري، وتنمية ثقافة الحوكمة لدى موظفي الإدارات العمومية بمختلف مستوياتهم، والاتجاه نحو تكريس الحوكمة الالكترونية؛

- يجب تحقيق حوكمة مختلف عناصر المالية العمومية، من خلال حوكمة مواردها والاتجاه نحو تنويعها، وحوكمة اتجاهات السياسة الانفاقية وإصلاح آلياتها، وإصلاح مالية الجماعات المحلية؛

- يجب العمل على تحسين تصنيف وترتيب الجزائر في مختلف مؤشرات الحوكمة، لاسيما ما تعلق بترسيخ تشريعات أساسية متماشية مع التشريعات الدولية الرائدة، والعمل على تكريس الشفافية، بالإضافة إلى وضع الأسس والإجراءات والآليات لممارسة القطاع العام لأدواره بكل نزاهة بعيدا عن مختلف مظاهر الفساد، وذلك وفق نهج فاعل وكفى لمختلف الهيئات الحكومية، حيث يمكن تأمين متطلبات المواطنين واحتياجاتهم بأقصر وقت وممكن وبأقل كلفة.

الهوامش

- 1- خميس خليل، مساهمة القطاع العام والخاص في التنمية الوطنية بالجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 9، 2011، ص 94.
- 2- شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، دكتوراه علوم اقتصادية، جامعة بومرداس، 2014، ص 8.
- * - نتقيد في هذا البحث بمفهوم القطاع العام الذي يشير إلى مختلف الهياكل والهيئات والإدارات العامة التابعة للحكومة المركزية والجماعات المحلية التي تخضع في إدارة نفقاتها وإيراداتها لقواعد المحاسبة العمومية.
- 3- عبد الوهاب علي، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال الدولية المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 17.
- 4- محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر، بنك الاستثمار القومي، جوان 2007، ص 04.
- 5- انظر:
- البنك الدولي، مؤشرات الحوكمة العالمية، متوفر على الموقع <http://www.albankaldawli.org>
- رقوب نريمان، دور حوكمة سياسات الإنفاق العمومي في الحد من العجز الموازني في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 29، جامعة الجلفة، ص: 394.
- 6- محمد آل عباس، مبادئ الحوكمة في القطاع العام السعودي، مقال متاح على: <https://www.alarabiya.net/ar/saudi-today/2017/07/29/> - تاريخ اطلاق 2018/05/22.
- 7- وزارة تطوير القطاع العام الأردنية، دليل تطبيق الحوكمة في القطاع العام، منشورات وزارية، 2014، ص 1
- 8- GUY C.Z. Mhone; les défis de la gouvernance, de reforme du secteur publique en Afrique; université de Witwatersrand; 2003; p15 disponible sur le site: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan009773.pdf>
- 9- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?, Available on the site: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, last seen : 11th/6/2018.
- 11- الترتيب المثوي بين دول العالم يتراوح بين (0-100)، أما نتائج تقدير جودة المؤشر فتتراوح بين (2.5+ إلى 2.5-)
- 12- صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، ص 7، 2007، متاح على <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf> تاريخ الاطلاع: 2018/06/28.

- 13- انظر تطور مؤشر سيادة القانون في مختلف الاقتصاديات، متاح على: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>
- 14- للوقوف على تطور ترتيب الدول في مدركات الفساد انظر: www.transparency.org
- 15- بالاعتماد على:
- وزارة تطوير القطاع العام الأردنية، دليل تطبيق الحوكمة في القطاع العام، الأدلة الإرشادية، 2014، ص 9-11، متاح على www.mopds.gov.jo
- صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة، 2008، ص 12-29 متاح على الموقع <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf>
- مؤسسة المجلة الدولية للرقابة المالية، الإصدار الخاص 21، جانفي 2014.
- بياريت فريفر، القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة، مجلة وزارة الدفاع، العدد 102، 2017، ص 7-11، متاح على الموقع: www.lebarmy.gov.lb/ar/content، تاريخ الاطلاع 27 جوان 2018.
- 16- أسماء مهدي حسين الهاشمي، دور شفافية المعلومات المحاسبية في الإصلاح المالي الحكومي، مداخلة في الملتقى الثالث للكلية التقنية الإدارية، بغداد، 2016، ص 95-97
- 17- لمزيد من التفصيل أنظر: وزارة تطوير القطاع العام الأردنية، دليل تطبيق الحوكمة في القطاع العام، الأدلة الإرشادية، 2014، ص 12، 13، متاح على الموقع www.mopds.gov.jo، تاريخ الاطلاع 5 جويلية 2018.
- 18- بالاعتماد على:
- بياريت فريفر، القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة، مجلة وزارة الدفاع، العدد 102، 2017، ص 7-11، متاح على الموقع: www.lebarmy.gov.lb/ar/content، تاريخ الاطلاع 27 جوان 2018
- المندوبية السامية للتخطيط المغربية، تقرير الميزانية القائمة على النتائج، 2017، متاح على الموقع: <http://www.abhatoo.net.ma>، تاريخ الاطلاع 5 جويلية 2018.
- أسماء مهدي حسين الهاشمي، دور شفافية المعلومات المحاسبية في الإصلاح المالي الحكومي، مداخلة في الملتقى التخصصي الثالث للكلية التقنية الإدارية، بغداد، 2016، ص 95.
- 19- انظر صندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة حول الجزائر، 2016، متاح على www.fmi.com
- ** لقد بين الاقتصاديان "دالتون وبيجو" أن الإنفاق الأمثل يتحقق عندما توزع الدولة نفقاتها بطريقة تحقق أقصى نفع بالنسبة للمجتمع، ويتم ذلك عندما يتم التساوي بين المنافع الحدية (منفعة الوحدة الأخيرة من وحدات الإنفاق العام) من الإنفاق على الوجه "أ" مثلاً، مع المنفعة الحدية للوجه "ب"، وهكذا...، أي تحدد الدولة قيمة الاعتمادات الخاصة بكل وجه من أوجه الإنفاق، بحيث تكون المنفعة الحدية التي يحصل عليها المواطنون بكل وجه، مساوية للمنفعة الحدية التي يحصلون عليه من سائر الأوجه الأخرى للإنفاق.

- 20- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام: مدخل لدراسة أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001، ص79.
- 21- على يحيى نور الهدى، حفاظ زحل، دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام مداخلة في الملتقى الوطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016، ص 16.
- 22- عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر الدولي الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، جامعة ورقلة، مارس 2005، ص12.
- 23- صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، 2007، متاح على: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf>
- 24- شريف رحمانى، أموال البلديات، الاعتلال، العجز، و لتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر 2003، ص 116-117.
- 25- محمد بن سعيد، بسمة نزار، سياسات إصلاح المالية المحلية لتعزيز التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة مقدمة في ملتقى التنمية المحلية ورهانات التحول الاقتصادي، يوم 19-20 أكتوبر، 2015، ص 833.