الحكامة في الجزائر بين الواقع والمأمول

Governance in Algeria between reality and hope

أكحل محمد [1]*

[1] جامعة باتنة 1، الجزائر.

البريد الإلكتروني: akhalameur@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/02/19 تاريخ القبول: 2022/05/08 تاريخ النشر: 2022/06/30

ملخص:

يتم تقديم الحكامة باعتبارها نموذجا لإصلاح الدولة والمجتمع، ومدخلا لتحقيق التنمية، في حين يضفي عليها البعض الطابع الإيديولوجي في سياق المشروطية التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية على الدول النامية مقابل حصولها على مساعدتها المادية، يهدف المقال لدراسة مسار تبني الحكامة في الجزائر الذي جاء نتيجة لظروف أملتها معطيات داخلية، وفرضتها عوامل خارجية عبر القيام بإصلاحات في شتى المجالات أبانت عن تطور محدود عكسه ترتيبها في سلم المؤشرات والمعايير الدولية للحكامة، يقتضي تجسيد الحكامة وجود مقاربة تشاركية ورؤية استراتيجية وبيئة ديمقراطية تقطع روابط التبعية المادية مع الريع والفكرية مع المؤسسات المالية الدولية.

الكلمات المفتاحية: الحكامة، المؤسسات المالية الدولية، المشروطية، المعايير.

Abstract:

Governance is presented as a model for reforming the state and society, and an entry point for achieving development, while some give it an ideological character in the context of the conditionality imposed by international financial institutions on developing countries in exchange for their financial assistance. The article aims to study the course of adopting governance in Algeria, which came as a result of conditions dictated by internal facts, and imposed by external factors, through reforms in various fields that showed a limited development that reflected its ranking in the ladder of indicators and international

*المؤلف المرسل

standards of governance. The embodiment of governance requires a participatory approach, a strategic vision and a democratic environment that breaks ties The material subordination with the rent, and the intellectual subordination with the international financial institutions.

Keywords: Governance, international financial institutions, conditionality, standards.

مقدمة:

حمل النصف الثاني من القرن العشرين تحولات مهمة أدت إلى تراجع مفاهيم وظهور أخرى، فشهد ضهور مصطلحات ومفاهيم غزت الحقل المعرفي، منها "الحكامة"[1].

ترجع أهمية المفهوم لعلاقته بمشكلات وآفاق التنمية، وتتنازعه وجهتا نظر فتعتبره الأولى عاملا أساسيا في إصلاح الدولة والمجتمع، وأداة لترشيد وتسيير الموارد المالية والبشرية، ومدخلا لتحقيق التنمية[2]، في حين تضفي الأخرى عليه الطابع الإيديولوجي والسياسي، وتطرحه كبديل عن الدولة ذاتها في ظل سيادة العولمة والليبيرالية الجديدة في سياق المشروطية التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية على الدول النامية مقابل حصولها على مساعدتها المادية[3].

يطرح المفهوم عدة إشكالات لكونه يحمل عدة معاني ويتم استخدامه في عدة حقول معرفية ومجالات عمل مختلفة، وفي فضاءات إقليمية واجتماعية متنوعة[4].

---

[1] سمير بلمليح، "الحكامة الجيدة" أو نهاية زمن السياسة، مجلة مسالك في الفكر والسياسية والاقتصاد، المغرب، العدد 25/26، 2104، ص 162.وأيضا:

Bernard Cassen, "Le piége de la gouvernance". "Le Monde diplomatique", juin 2001, p28

[2] تظهر الخطابات الأولى لتوظيف مصطلح الحكامة في المؤسسات المالية الدولية في كتابات البنك الدولي، في كتاب نشر في عام 1986، بعنوان: استراتيجيات للتنمية الإفريقية. دراسة لجنة التنمية الإفريقية. مقال للكاتب: Benno J. Ndulu حول موضوع "الحكامة والإدارة الاقتصادية".

[3] رشيد السعيد، كريم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، طوب بريس، المغرب، الطبعة الأولى 2009، الرباط، ص 12.

[4] françois–castaing, " la gouvernance : défis d'une approche non normative", revue idara (numero spécial), actes du colloque international sur la gouvernance, Alger 20 – 21 novembre 2005, vol 15, n° 2, 2005, p 9.

تعد الجزائر من بين الدول التي اهتمت بموضوع الحكامة لعوامل ترتبط بالسياق الداخلي سواء سياسيا أو اقتصاديا واجتماعيا أو لظروف ومعطيات دولية تتعلق بانتشار المفهوم والترويج له من قبل المؤسسات الدولية، ووكالات التنمية المختلفة في إطار المشروطية الاقتصادية والسياسية، حيث أصبح شعارا لكل المساعدات الدولية، ومحاربة كل أشكال فشل التسيير العمومي، وانتشار الفساد، وغياب الرشادة في اتخاذ القرار وصناعة السياسات العمومية.

وعليه يحاول المقال الإجابة عن الإشكالية الآتية: إلى أي مدى استطاعت الجزائر استيعاب مضامين الحكامة كما تقدمها المؤسسات المالية الدولية؟ وهي الأسباب التي دعت إلى تخصيص هذا المقال لدراسة:

-عرض أهم المبادرات المعنية بتقديم مفهوم الحكامة في الجزائر والساعية لإرسائها وتجسيدها ثم تقييمها.

- تناول مدى استجابة الجزائر لمعايير ومؤشرات الحكامة كما تقدمها المؤسسات المالية الدولية.

تشكل دراسة الحكامة محور اهتمام وملتقى عدة تخصصات علمية لارتباطها بجوانب قانونية واقتصادية وسياسية واجتماعية[1]، ما يفرض الاعتماد على مقاربة منهجية متعددة بداية بالمنهج التاريخي لدراسة أهم المبادرات التي ساهمت الجزائر في صياغة مضامينها، وكذا المنهج الوصفي التحليلي لغرض تحليل أهم المؤشرات والمعايير التي سعت الجزائر لتبنيها في منظومتها المؤسساتية.

وعليه تأتي هذا الدارسة لتعميق البحث النظري حول المفهوم والمساهمة في إثراء هذا الموضوع بفتح النقاش والبحث حول التطورات والتحديات التي يشكلها تبني مفهوم

[1] إذ يستعمله فاعلون مختلفون ويصفونه بشتى أنواع المعاني والدلالات مما زاد في غموضه أنظر في:
Ali Cazancigil, la gouvernance - pour ou contre Le Politique ?, armand colin, paris, 25 aout 2010, p17.

الحكامة في الجزائري كمدخل لإصلاح الدولة[1]، ومدى استيعاب مضامينه في الجزائر عبر التطرق لمدى تجسيد بعض المعايير من خلال تقارير المؤسسات الدولية ذات الصلة.

تتجاذب مفهوم الحكامة مقاربتين الأولى مؤسساتية، والثانية أكاديمية وتحاول كلاهما "مقاربة إشكاليات توزيع السلطات والمسؤوليات، وأنساق اتخاذ القرار، أدوار مؤسسات النظام الاجتماعي والسياسي، كما يمتد إلى إشكالات دمقرطة تسيير الدولة والتعبئة المدنية والمبادرات المحلية والمواطنة، ومن ثم فإن المقاربة المفاهيمية للحكامة تتعدد بين تيارات مؤسساتية وفكرية "[2].

المبحث الأول:

مسار تطور الحكامة في الجزائر والمبادرات الرامية لتجسيدها

سعت الجزائر إلى تبني مفهوم الحكامة كغيرها من الدول لأسباب داخلية تتعلق بفشل نموذج التنمية وأزمة المالية العمومية التي ترجمت في عدم قدرتها على مواكبات التحولات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي عرفتها البلاد، وفتحت الباب أمام تأثير العوامل الخارجية ممثلة في المؤسسات المالية الدولية التي وراء قروضها ومساعدتها لتجاوز هذه الأزمات فرضت شروطها التي من بينها تبني معايير الحكامة ، وعليه يعتبر تبني

[1] دراسة الاشتقاق اللغوي لمصطلح الحكامة في عديد القواميس العربية لم تقدم لنا أي نتيجة عدا "حكمه في أموره: جعل إليه الحكم فيها والتصرف" أنظر في هذا: ابن منظور أبو الفضل جمال الدين مكرم الإفريقي المصري، لسان العرب، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بيروت، لبنان،2005. ج 5، ص 173. وتبقى الكلمة دخيلة على الاستعمال في العربية فهي ترجمة حرفية للكلمة الفرنسية "GOUVERNANCE"والانجليزية OVERNANCE" والعديد من المفاهيم قد لا يكون لها ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس المعنى أو الدلالات التي تعكسها باللغة الفرنسية أو الإنجليزية، ومصطلح الحكامة مثال يجسد هذه المسألة، فقد تمت ترجمته إلى عدة مصطلحات: الحكم وأسلوب الحكم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، الحاكمية ، الحوكمة، الحكمانية...، وهي ترجمة لا تعكس دلالة المفهوم ومحتواه والهدف المقصود منه أنظرا في هذا : سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001 ص 8.

[2] نجيب جيري، الحكامة وسؤال المدلول: مقاربة إبستمولوجية في المفهوم والسياق المرجعي: قراءة نقدية، مجلة القضاء الإداري، المغرب، مج 02، العدد 04، ص 146.

الجزائر لمفهوم الحكامة نابعا من مشروطية خارجية بالأساس أملاها ضغط الحاجة للقروض الخارجية بسب المديونية التي عاشتها البلاد جراء انخفاض أسعار المحروقات، وفيما يلي عرض لمسار تطور الحكامة في الجزائر وأهم آليات تجسيدها.

المطلب الأول: مسار تطور الحكامة في الجزائر

اهتمام الجزائر بمسألة الحكامة عرف بدايته بانضمامها إلى الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء سنة **2003** حيث عملت على محاولة الوفاء بالتزاماتها على المستوى السياسي والمؤسساتي والاقتصادي والاجتماعي، وفي مجال تحسين نوعية الحكامة بوجه عام، وتجسد هذا من خلال مراحل تطور فيها مسار الحكامة في الجزائر عكس وجود الرغبة السياسية، لكنه في المقابل بقي رهين النصوص بعيدا عن التحول للممارسات واقعية ترسي دعائم دولة المؤسسات التي تبنتها شعارات المرحلة المتزامنة مع إصلاحات شملت شتى القطاعات، وفيما يلي أهم مراحل الاهتمام بمفهوم الحكامة في الجزائر.

الفرع الأول: مبادرة الشراكة من أجل تنمية إفريقيا (NEPAD)

تعتبر المبادرة نتيجة دمج مقترحين هما "برنامج الألفية من أ جل تجديد إفريقيا " المقدم من قبل رئيس جنوب إفريقيا ورئيس الجمهورية الجزائرية سنة **2000** ومخطط " أوميغا" المقترح من قبل الرئيس السنغالي سنة **2001**، والتي تم اعتمادها من قبل رؤساء الدول الإفريقية في القمة**37** لمنظمة الوحدة الإفريقية بلوزاك (زامبيا)سنة **2001** ، وتم تغيير تسميتها إلى "الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا" في اجتماع لجنة رؤساء الدول والحكومات الإفريقية في 2001/10/23 بأبوجا (نيجيريا) والتي تسمى اختصارا "النيباد"[1]، حيث تتعهد الدول الأعضاء والتي من بينها الجزائر باستحداث وتعزيز آليات

[1] أديبايو أولوكاشي، إدارة التنمية الإفريقية... التحدي الكامن في الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا في: في مصطفى كامل السيد: استراتيجيات التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، مركز دارسات وبحوث الدول النامية، 2003، القاهرة، ص 27 وما يلها.

وممارسات الحكامة وتشجيع المبادرات التي من شأنها تعزيز الحكامة الجيدة[1].

ولنشر مضمون هذ الوثيقة وما تضمنته حول مفهوم الحكامة تم تنظيم ندوة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية الجزائرية سنة **2002** ضمت مختلف الفاعلين في مجال العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ومن خلالها تم طرح مفهوم الحكامة على نطاق واسع على مختلف الأصعدة[2].

الفرع الثاني: الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء (MAEP)

تم استحداثها والمصادقة على نص إنشائها في سياق استكمال الإطار المؤسساتي للنيباد خلال قمة الاتحاد الإفريقي في جنوب إفريقيا سنة **2002**، إذ تعتبر أداة للتشخيص تقوم بها مجموعة من الدول الإفريقية لقياس مدى تطبيق عناصر الحكامة الجيدة في دولة إفريقية ما بشكل طوعي لمساعدتها على تحسين أدائها الاقتصادي وزياد فعاليته، وترقية العمل الديمقراطي، وتحسين طرق تسيير الشأن العام[3]،" فهي تشكل آلية لمتابعة التنفيذ وتقييم الأداء بصورة دورية بناء على معايير وقواعد متفق عليها".[4]

تعد الجزائر ثاني بلد كرست فيه الآلية أشغالها بعد روندا وهذا في 2004/11/23 وخضعت للتقييم عبر الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء مرتين سنتي **2005-2007**

---

[1] تنص الفقرة 81 من وثيقة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا على "–سلسلة من الالتزامات بواسطة الدول المشاركة باستحداث أو تعزيز عمليات وممارسات الحكامة الأساسية -تعهد من جانب الدول المشاركة بلعب دور طبيعي في دعم المبادرات التي تشجع الحكامة الجيدة." كما نصت الفقرة 82 من ذات الوثيقة على " تلبية المعايير الأساسية للحكامة الجيدة والسلوك الديمقراطي".

[2] تم عقد الندوة بتاريخ 2002/01/21 وحضور فعاليات من المجتمع المدني والفاعلين الاقتصاديين والسياسيين.

[3] تركز المعايير الثمانية الأولى للحكامة الجيدة على الحكامة المالية حيث تتناول: -معيار الممارسات الجيدة الخاصة بالسياسية النقدية والمالية -معيار الممارسات الجيدة الخاصة بالشفافية الدولية -معيار شفافية الميزانية -معيار تسيير الدين العام-مبادئ الحكامة الجيدة للمؤسسات-معيار المراجعة الدولية-معيار المبادئ الأساسية للرقابة الفعالة للبنوك في حين ينصرف المعيار التاسع منها إلى معايير تجسيد الديمقراطية وقواعد القانون.

[4] عراقي عبد العزيز الشربيني، نيباد واستراتيجية التنمية الإفريقية عرض نقدي لبعض القضايا الرئيسية: في مصطفى كامل السيد: استراتيجيات التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، مركز دارسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، 2003، ص 53 وما يليها.

من قبل مجموعة من الشخصيات الإفريقية البارزة تحت رئاسة السيدة " ماري أنجيليك سافاني" والتي قامت بعدة لقاءات مع مسؤولين في الحكومة والمجتمع المدني، وهذا في إطار التحضير للتقرير الوطني للتقييم الذاتي الذي كلفت به اللجنة الوطنية للحكامة الجيدة[1].

تمت عملية التقييم عبر الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء عبر كامل التراب الوطني لما يقارب **18** شهرا تحت رعاية اللجنة الوطنية حول الحكامة وبمشاركة الأطراف المعنية على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، وكذا المؤسسات التقنية أو مؤسسات البحث العلمي، واستفاد هذا البرنامج من تمويل شامل من الميزانية الخاصة للدولة الجزائرية.[2]

المطلب الثاني: محاولة تجسيد الحكامة على المستوى الوطني

شكل انضمام الجزائر إلى الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء في مارس 2003 ترجمة لمساعيها نحو تبني معايير الحكامة كما عكس الأهمية التي توليها لها في مجال تحقيق التنمية المستدامة، من خلال تنصيب اللجنة الوطنية للحكامة، ثم السعي لتجسيد مضامينها على المستوى المحلي من خلال توقيع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مذكرة تفاهم بخصوص التعاون مع أكاديمية الصين الوطنية للحكامة (المسماة سابقا الأكاديمية الصينية للحكامة)، لتعزيز قدرات المورد البشري باعتباره يشكل حجز الزاوية وأساس كل إصلاح.

الفرع الأول: اللجنة الوطنية للحكامة

حيث تم تعيين الجهة المختصة بهذا الشأن ممثلة في شخص الوزير المنتدب المكلف

[1] سارة دباغي، آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر03، 2017/2018، ص 165.

[2] تزامن تنفيذ هذا البرنامج مع برنامج العمل الحكومية الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 28/06/2007 والذي يرجع بشكل صريح إلى برنامج عمل الجزائر في إطار الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، حيث تمت المصادقة على برنامج عمل الجزائر في مما يتعلق بالحكامة في 01جويلية 2007، وبرنامج عمل الحكومة في 28جوان 2007. أنظر في هذا: تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، نوفمبر 2008، ص ص 9- 10.

بالشؤون المغاربية والإفريقية، وكذا تنصيب اللجنة الوطنية للحكامة من قبل رئيس الحكومة بتاريخ 2005/03/12[1]، وتم تكليفها بإعداد مشروع التقرير حول التقييم الذاتي وبرنامج العمل التمهيدي في مجال الديمقراطية والحكامة السياسية والحكامة والتسيير الاقتصادي، الحكامة والمؤسسات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية[2]، تتشكل من قرابة مائة عضو يمثلون الحكومة ومختلف الهيئات والمجتمع المدني، والمتعاملين الاقتصاديين، وجسد تنصيبها الانطلاقة الفعلية لمسار عملية التقييم الذاتي.

قامت اللجنة الوطنية للحكامة مع الجهة المختصة بالحكامة ممثلة في الوزير المكلف بالشؤون المغاربية والإفريقية بإعداد مشروع أولي للتقييم الذاتي من خلال تنصيب ورشات عمل أوكل لها مهمة التفكير في العناصر المكونة لبرنامج العمل الأولي، وقد قدمت اللجنة خلال عملها تقريرين مرحليين سنتي **2008** و**2012** حول تطبيق برنامج عملها الوطني حول الحكامة.

أ-التقرير الأول: بعد ممارسة الجزائر لعملية التقييم الذاتي، تم عرض تقرير المراجعة للآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء حول الجزائر بأكرا بدولة غانا في الفاتح من شهر جويلية **2007** حيث صرح الوزير المنتدب"أن هذا التقرير يعد أكثر التقارير شفافية وتكاملا ويهدف لتكريس الحكامة الجيدة في تسيير شؤون الدولة "[3].

ب-التقرير الثاني: تم إتباع نفس الخطوات التي تمت مباشرتها في إعداد التقرير الأول حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة لسنة **2007**، وتزامن إعداد التقرير الثاني مع حركية الشروع في جيل جديد من الإصلاحات في شتى المجالات عبر عنها رئيس الجمهورية في خطابها للأمة بتاريخ 2011/04/15، وقد جاء التقرير المرحلي الثاني

[1] حورية سعادية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، العدد الخامس، 2016، ص59.

[2] تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة في الجزائر، مرجع سابق ص 9.

[3] حورية سعادية، مرجع سابق، ص 61.

حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة في حوالي **494** صفحة تناولت مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليعكس الحرص على تجسيد مفهوم الحكامة عمليا، وفي هذا السياق عبر الوزير الأول أثناء عرضه لمخطط عمل الحكومة لسنة **2012** أمام البرلمان "...ستعمل الحكومة على:...الانطلاق في عهد جديد في مجال ترقية الحكم الرشيد ... ، حيث خصص الفصل الأول لـ" تحسين الحكامة"،[1] كما تناول مخطط عمل الحكومة لسنة **2017** في القسم الثاني منه تحت عنوان مواصلة تدعيم الديمقراطية التعددية ودولة القانون وعصرنة الحكامة المفهوم وخصص الفصل الرابع لـ" مواصلة عصرنة الحكامة "[2].

الفرع الثاني: الشراكة وتعزيز قدرات المورد البشري لتجسيد الحكامة

أصبحت الحكامة تستقطب اهتمام العديد من الحكومات والهيئات في السنوات الأخيرة باعتبارها القدرة على قيادة وتنسيق عمل جماعي لتحقيق أهداف مشتركة، وفق نسق مؤسساتي وتنظيمي يتسم بالفعالية والشفافية والتشاركية، في هذا الإطار تم عقد المنتدى الدولي يومي 04 و05 ديسمبر 2018 بالجزائر من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بالتعاون مع أكاديمية الصين الوطنية للحكامة، لغرض تبادل الرؤى حول موضوع تعزيز قدرات الحكامة في إطار تعزيز التعاون الجزائري الصيني، وتوسيعه ليشمل شركاء دوليين آخرين.

أ-أهداف المنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة ونتائجه

سعى المنظمون للمنتدى إلى التوصل لتوصيات مشتركة وبناء شراكة عالمية، وتحديد واستكشاف الخطوات القادة للتعاون الثنائي والمتعدد الأطراف في مجال تبادل

[1] مخطط عمل الحكومة من تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 30، 2012، ص 145.

[2] مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مصالح الوزير الأول، سبتمبر 2017، ص1.

المعارف وتعزيز قدرات الحكامة، وسعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية لإعداد استراتيجية تعاون وطني تتناول أهم القضايا الأساسية من أجل تنمية متكاملة وإصلاح متجانس للجهاز التكويني في مجال الحكامة، وركز المنتدى على ثلاث محاور رئيسية:[1]"

-الاتجاهات العالمية في مجال تعزيز قدرات الحكامة.

-كيف ستساهم مدارس الحكامة في فعالية الخدمة العمومية من خلال دورها المزدوج في مجال البحث العلمي والاستشارة لصنع القرار.

-كيفية الاستفادة من أعمال الشراكة والتعاون الدولي في مجال تعزيز قدرات الحكامة."

أما بخصوص النتائج المنتظرة من هذا المنتدى فتمثلت في:

-تحديد العناصر والتوصيات الخاصة من أجل وضع برنامج جديد للتكوين في الحوكمة بالاستناد إلى الاتجاهات العالمية في تعزيز قدرات الحوكمة.

-تطوير استراتيجية منسقة حول كيفية إشراك مدارس الحوكمة (الشؤون العامة، السياسية العمومية ن الإدارة ...إلخ) في مجال البح العلمي والاستشارة لصنع القرار ونسج روابط كع شركاء وطنيين ودوليين[2].

ب-توصيات المنتدى الدولي لتجسيد الحكامة في الجزائر

يأتي هذا المنتدى الدولي ضمن الاستراتيجية الجديدة في مجال تكوين الموارد البشرية، والهادفة لتعزيز قدرات الحكامة، وقد خلصت ورشاته لجمله من التوصيات بعد نقاش الخبراء والفاعليين في مجال صناعة القرار لعدة نقاط رئيسية نوردها أهمها كما يلي ":

1-الاتجاهات العالمية في مجال تعزيز قدرات الحوكمة

[1] موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية على الرابط:
https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/ملفات/2787-المنتدى-الدولي-تعزيز-قدرات-الحكامة.html#faqnoanchor تاريخ الاطلاع : 15-05-2020.

[2] نفس المرجع.

-ضرورة توحيد الرؤية الاستراتيجية للتكوين في مجال الحكامة وفق مقاربة لامركزية خدة للتنمية وتطلعات المواطنين.

-ضرورة إشراك الفاعلين المحليين (المنتخبين، المجتمع المدني، المتعاملين الاقتصاديين، النقابات...).

-تشجيع التبادل والعمل الشبكي.

-تعميم استعمال تقنيات الإعلام والاتصال في مجال التكوين كوسيلة لإرساء الشفافية.[1]

2-الدعوة لتكثيف التعاون الدولي في مجال تعزيز قدرات الحكامة لخلق مجتمع ذي مستقبل مشترك للبشرية.

-تثمين كل مشاريع الإصلاح المباشرة من أجل تجسيد الحكامة في شتى المجالات (الديمقراطية التشاركية، الحكامة المحلية، الحكامة الإلكترونية...)

-اعتماد مقاربة تقييمية مرحلية ودائمة لكل برامج التعاون الدولي في مجال الحكامة

-العمل ضمن المؤسسات الدولية والهيئات الأممية في مجال الحكامة وتسهيل تبادل الخبرات بين مختلف الفاعليين الوطنيين ونظرائهم الخارجيين.

-التركيز على كل مستويات الحكامة من صياغة السياسيات العمومي من طرف القاعدة مع ضمان وصول سلس إلى التجارب الدولية الناجحة، وتوسيع الاستفادة من برامج التعاون الدولي في مجال تعزيز قدرات الحكامة إلى باقي الفاعليين.

-إشراك المدراس والمعاهد المتخصصة في مجلات الإدارة والتسيير في كل عمليات اتخاذ القرار الاستراتيجي.[2]

---

[1] توصيات الورشة الأولى للمنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة متاح على الرابط:
https://www.interieur.gov.dz/images/recommandations-ateleir1.pdf تاريخ الاطلاع : 15-05-2020

[2] توصيات الورشة الثالثة للمنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة متاح على الرابط:
https://www.interieur.gov.dz/images/recommandations-ateleir-3-.pdf تاريخ الاطلاع 15-06-2020 .

3-تحسين المرافق العمومية من خلال تعزيز الدور المزدوج لمدارس الإدارة أو الحكامة في مجال البحث العلمي والمساعدة على اتخاذ القرار، وهذا من خلال:

-مراجعة القوانين الأساسية لمدارس الإدارة أو الحكامة.

-تشجيع إنشاء مجموعات تفكير متخصصة وتأطيرها قانونيا ودمجها في النظام القانوني للحكامة.

-وضع نظام للتقييم الذاتي والخارجي لمدارس الإدارة او الحكامة ووضع نظام للمنافسة بينها.

- وضع عقود نجاعة بين المؤسسات والقطاعات المستخدمة ودمج هذه المدارس في بيئتها لمواجهة القضايا الراهنة والتحديات.[1]

المبحث الثاني:

تقييم لمدى تجسيد الحكامة في الجزائر في ضوء التقارير الدولية.

يشير مفهوم الحكامة إلى رؤية تشاركية لصناعة القرار السياسي والاقتصادي والمالي تتميز باعتماد آليات المشاركة الشفافية والمساءلة عبر مؤشرات للقياس تخضع للتقييم، كما تقوم على منطق يندرج تحت خوصصة وترشيد تسيير الشأن العمومي وفقا لآليات وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد الذي يركز على الفعالية التقنية والنتائج الفعلية، تلعب المؤسسات المالية الدولية دورا محورا في صياغة مؤشرات ومعايير الحكامة وفيما يلي نتناول مدى استجابة الجزائر لهذه المؤشرات والمعايير

المطلب الأول: المؤشرات الفرعية للحكامة

التي وضعها خبراء البنك الدولي لقياس الحكامة من خلال التركيز على[2]".

[1] توصيات الورشة الثانية للمنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة متاح على الرابط :
https://www.interieur.gov.dz/images/recommandations-ateleir-2-.pdf
تاريخ الاطلاع 15-06-2020.

[2] The World Bank, Daniel Kaufmann. Aart Kraay. Massimo Mastruzzi, governance matters viii aggregate and individual governance indicators 1996–2008, June 2009, p6.

الفرع الأول: التعبير عن الرأي والمساءلة:

يقيس هذا المكون مدى قدرة مواطني بلدٍ ما على المشاركة في انتخاب حكومتهم، بالإضافة إلى حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية وسائل الإعلام، والملاحظ أن الجزائر عرفت تطور في هذا المؤشر خاصة في شق المشاركة رغم كونه ضعيفا خلال الفترة بين 1999 و2002 مقارنة بتسعينات القرن الماضي لكنها تبقى ضعيفة مقارنة بغيرها من الدول ورغم التنصيص على ضرورة إشراك الشباب فعليا في عملية البناء والمحافظة على مصالح الأجيال القادمة في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020، والديمقراطية التشاركية في المادة 16منه ، لكن تجسيدها يبقى صعب التجسيد وهو ما تعكسه بوضوح الممارسات اليومية في تسيير شؤون المحلية، بخصوص حرية الرأي والاعلام فرغم فتح المجال السمعي والبصري الذي كانت تحتكره الدولة لنفسها فإن تأثيرها يستمر من خلال احتكارها لتوزيع الإعلانات عبر الوكالة الوطنية للنشر والإشهار، الأمر الذي عكسه ترتيب الجزائر في سلم قيم مؤشر حرية الصحافة بالجزائر الذي يصفها بغير الحرة إلى الحرة جزئيا[1]. جدول الجزائر في التصنيف العالمي لحرية الصحافة، من سنة 2006-2021

السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
القيمة	36.26	36.63	41.69	42.83	43.13	45.75	45.52
الترتيب	121/180	119/180	129/180	134/180	136/180	141180	146/180

السنة	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013
القيمة	0	0	0	0	0	0	36.54
الترتيب	180/126	180/123	180/121	180/141	180/133	180/125	180/125

المصدر: منظمة مراسلون بلا حدود متاح على الرابط: /ttps://rsf.org/ar/ranking

[1] ترتيب الجزائر في مؤشر حرية الصحافة خلال الفترة من 2006-2021. متاح على موقع منظمة مراسلون بلا حدود على الرابط: **/ttps://rsf.org/ar/ranking** تاريخ الاطلاع 13-06-2021.

أما مشاركة المجتمع كفاعل في صناعة السياسات العمومية ومراقبتها فتشير التقارير الدولية لمحدودية دورها بسب غياب عامل الاستقلالية، وعدم إتاحة المعلومات للمواطنين التي تمكنهم من المشاركة الفعالة، إضافة لغياب الشفافية خاصة ما تعلق بجانب تسيير المالية العمومية رغم التنصيص في التعديل الدستوري لسنة 2020 على إنشاء هيئة استشارية دستورية لدى رئيس الجمهورية تسمى" المرصد الوطني للمجتمع المدني "[1].

الفرع الثاني: الاستقرار السياسي وغياب العنف

يتعلق باحتمال زعزعة استقرار الحكومة عن طريق وسائل غير دستورية أو باستخدام العنف بما في ذلك الإرهاب، حيث عرف هذا المؤشر مستويات متدنية ومنخفضة للغاية في تسعينيات القرن الماضي بسب تأثير التهديد الإرهابي، ليعرف تقدما بسيطا مع بداية الالفية ثم تراجعا بسب التفجيرات الإرهابية، وكذا وجود انشقاقات داخل الأحزاب السياسية، وكذا مقاطعة الانتخابات والاستفتاء على الدستور سنة 2008، وكذا الحركات الاحتجاجية والمطلبية سنة 2011، وما شهدته البلاد من حراك شعبي سنة 2019[2]، ويتعلق بحالة العزوف عن المشاركة في العملية السياسية الذي تعكسه نسبة الإقبال المتدنية في الاستحقاقات الانتخابية الأخيرة.[3]

[1] حسب نص المادة 213 من التعديل الدستوري 2020، كما نص في المواد 10-16-53-60-205-213 منه على تفعيل وتعزيز مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية وتجسيد الديمقراطية التشاركية، وضمان إنشاء الجمعيات وممارسة العمل الجمعوي بمجر التصريح، واكد على دورها في مكافحة الفساد.

[2] انظر في هذا الجدول المتعلق بالمؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف.

[3] الانتخابات التشريعية 12جوان 2021 عرفت نسبة مشاركة مقدرة ب 23% ، الاستفتاء على الدستور اول نوفمبر 2020 عرف نسبة مشاركة 23.84% ، الانتخابات الرئيسية 16دسيمبر 2019 سجلت نسبة مشاركة 39.88 % أنظر في هذا موقع المجلس الدستوري الجزائري : على الربط http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/ تاريخ الاطلاع 20-07-2021.

الفرع الثالث: فعالية الحكومة وجودة التنظيمات

أ-**فعالية الحكومة:** يرتبط بنوعية الخدمات العامة، وقدرة جهاز الخدمة المدنية واستقلاله عن الضغوط السياسية، ونوعية إعداد السياسات، إذ تشير نتائج الجزائر في هذا المؤشر لتطور مستمر بداية من سنة 1998 إلى غاية سنة 2007 حيث عرف ركودا ثم دخل في حالة تراجع بسب أزمة التسيير العمومي وفشل الانتقال إلى اقتصاد السوق وسوء الخدمات العمومية. بالنظر لعدم القدرة على مواكبة التحولات الخارجية من جهة، وضعف التحكم في التكنولوجيا في ظل انتشار واسع لمظاهر الفساد التي تؤثر على فعالية أداء الحكومة[1].

ب-**جودة التنظيمات**: يتعلق بقدرة الحكومة على توفير سياسات وتنظيمات سليمة تتيح تنمية القطاع الخاص وتساعد على ذلك، شهد المؤشر تطور طفيفا بداية من سنة 2000بفعل البدء في عملية إصلاحات تشريعية وإطلاق برنامج اصلاح الإدارة العمومية، بداية من قانون المالية لسنة 2001 ومشروع تحديث أنظمة الميزانية، ودعم الاستثمار الخاص الوطني وتشجيع رؤوس الموال الأجنبية من خلال قانون المنافسة، القانون التجاري، قانون الاستثمار، إطلاق برامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2019، لكنه عرف تراجعا مستمرا بفعل غياب رؤية استراتيجية لسياسة الخوصصة و دعم القطاع الخاص الوطني وتبني سياسات للخوصصة المدروسة وليست المفروضة و بطء للإجراءات والتنفيذ الى حد الجمود، مما سمح بوجود قطاع خاص طفيلي، ومنتفع على حساب الخزينة العمومية وساهم في إضعاف القطاع العام المنتج .حيث يوصف مناخ الاعمال في الجزائر بالبيئة غير المحفزة على جلب الاستثمار[2].

[1] أنظر في هذا الجدول المتعلق بالمؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر مؤشر فعالية الحكومة.

[2] أنظر في هذا الجدول المتعلق بالمؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر مؤشرجودة التشريعات وتطبيقاتها.

الفرع الرابع: سيادة القانون ومكافحة الفساد

أ-سيادة القانون: يقيس هذا المكون مدى ثقة المتعاملين في سيادة القانون في المجتمع والتقيد بها، بما في ذلك نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية والشرطة والمحاكم، بالإضافة إلى احتمال وقوع جرائم وأعمال عنف، يشير هذا المؤشر إلى تقدم بطء في نتائجه بداية من سنة 2002 لكنها تبقى ضعيفة جدا[1]، خاصة في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية ما يعني غياب مبدإ الفصل بين السلطات وعدم احترامه رغم التنصيص عليها في الدساتير المتعاقبة للبلاد، يفضي ذلك لتبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وانتفاء مبدإ استقلالية السلطة القضائية ، وكذا تهميش دور المؤسسات الدستورية في إرساء مبادئ الحكامة مثل المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة باعتبارهما هيئتين أناط بهما المؤسس الدستور القيام بمهمة الرقابة وكفالة احترام سيادة القانون وتطبيقه على الحكام والمحكومين [2].

ب-الحد من الفساد: يقيس هذا المكون مدى استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك أعمال الفساد، صغيرها وكبيرها، بالإضافة إلى "استحواذ" النخبة وأصحاب المصالح الشخصية على مقدرات الدولة، يشير مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية إلى احتلال الجزائر للمراتب الأخيرة في مجال ضبط الفساد ومحاربته[3]، على رغم الجهود المبذولة بإنشاء عدة هيئات وطنية متخصصة واستحداث نصوص تشريعية وتنظيمه للحد من انتشار الظاهرة[4]، فلقد كشفت الوقائع المنظورة أمام

[1] أنظر في هذا الجدول المتعلق بالمؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر مؤشر سيادة القانون.

[2] للتفصيل أكثر أنظر في هذا: عبد الرحمان بن جيلالي، عوائق قيام الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8 العدد 2، 2015، ص 300 وما يليها.

[3] أنظر في هذا الجدول المتعلق بالمؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر مؤشر ضبط الفساد.

[4] هيئات مثل: الديوان الوطني لقمع الفساد، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي، ونصوص قانونية مثل: تبني القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، القانون 01/05المتعلق بتبيض الموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما سنة 2005، التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة

المحاكم أن الفساد أصبح مؤسسيا ينخر دواليب الدولة من أعلاها إلى أسفلها[1]، كما تعكسه أيضا التقارير الدولية المتعلقة بمدركات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية.

جدول يبين مؤشر مدركات الفساد في الجزائر

السنة	عدد الدول المحصاة	الترتيب	الدرجة
2003	133	88	2.6
2004	149	97	2.7
2005	159	97	2.8
2006	163	84	3.1
2007	179	99	3.0
2008	180	92	3.8
2009	180	111	2.8
2010	178	105	2.9
2011	183	112	2.9
2012	176	105	34
2013	177	94	36
2014	175	100	36
2015	168	88	36
2016	176	108	34
2017	180	112	33
2018	180	105	35
2019	180	106	35
2020	180	104	36

المصدر: منظمة الشفافية الدولية على الرابط: https://www.transparency.org/ar/press

لمكافحة الفساد سنة 2004، التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته سنة 2006. التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد سنة 2014، وحمل التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 204 تغيرا في مسمى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ودسترها كما أدخل عليها بعض التعديلات.

[1] تشير قضايا الفساد خلال العقدين الماضين الى تجاوز مسألة تفشي الفساد إلى ولوج نظام الفساد في أزمة لا يكفي سرد أعراضها بل المطلوب تفكيك مقوماتها، أنظر في هذا: محمد حليم ليمام، الفساد النسقي والدولة الاستبدادية، مجلة المستقبل العربي، العدد 463، 2016، ص 40.

جدول بالمؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر

بالمصدر بالاعتماد على بيانات البنك الدولي

المؤشرات الفرعية للحكامة في الجزائر

المؤشرات الفرعية للحكامة	1996		1998		2000		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5- 2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0
مؤشر المشاركة والمساءلة	1.17-	14.50	1.24-	12.44	1.11-	14.43	1.04-	18.91	1.08-	18.91	0.80-	23.56	0.72-	25.48	0.92-	22.60	0.98-	20.19	0.98-	20.67
مؤشر الاستقرار السياسي	1.78-	5.32	1.88-	4.79	1.43-	10.05	1.63-	6.88	1.75-	5.53	1.63-	10.68	0.92-	20.39	1.13-	15.46	1.15-	14.01	1.09-	14.90
مؤشر فعالية الحكومة	1.9-	13.11	0.83-	19.96	0.96-	14.87	0.60-	31.12	0.61-	31.12	0.57-	34.48	0.47-	39.22	0.47-	38.05	0.57-	32.52	0.63-	31.07
مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها	0.91-	20.11	0.74-	22.80	0.71-	37.95	0.58-	29.59	0.52	32.14	0.54-	30.05-	0.38-	42.65	0.57-	29.41	0.62-	27.18	0.79	21.36
مؤشر سيادة القانون	1.21-	12.56	1.16-	12.50	1.21-	11.88	0.63-	33.17	0.59-	31.68	0.62-	33.49	0.75-	28.23	0.71-	27.75	0.77-	24.88	0.74-	25.84
مؤشر ضبط الفساد	0.57-	33.33	0.82-	22.16	0.94-	18.78	0.88-	23.23	0.69-	28.7-	0.68-	27.80	0.48	40.00	0.52-	36.59	0.56-	34.47	0.59-	33.01

المؤشرات الفرعية للحكامة	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0	تقدير جودة الحكامة +2,5-+2,5	الترتيب المئوي تداول 100-0
مؤشر المشاركة والمساءلة	1.04-	17.54	1.02-	18.48	1.00-	20.19	0.91.	22.54	0.89-	23.94	0.82-	25.12	0.85-	24.63	0.86-	23.65	0.90-	23.15	0.98-	21.67
مؤشر الاستقرار السياسي	1.20-	13.27	1.26-	11.85	1.36-	10.43	1.33-	9.48	1.20-	12.80	1.19-	9.52	1.09-	11.90	1.10-	12.38	0.92-	16.19	0.79-	18/.57
مؤشر فعالية الحكومة	0.58-	35.41	0.48-	38.76	0.56-	36.02	0.53-	35.07	0.53-	35.07	0.48-	35.10	0.50-	35.58	0.53-	35.58	0.59-	30.77	0.44-	37.02
مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها	1.07-	12.92	1.17-	9.57	1.19-	9.95	1.28-	9.00	1.17-	11.85	1.28-	8.17	1.17-	10.58	1.17-	10.10	1.20-	10.58	1.26	8.17
مؤشر سيادة القانون	0.79-	23.22	0.78-	26.54	0.81-	24.41	0.77-	26.76	0.69-	30.99	0.77-	24.04	0.86-	19.23	0.86-	18.75	0.86-	19.23	0.78-	22.12
مؤشر ضبط الفساد	0.58-	33.49	0.52-	36.67	0.54-	35.07	0.50-	37.44	0.47-	39.34	0.60	32.21	0.65	29.81	0.68-	27.88	0.60-	30.29	0.60-	28.37

المصدر: بالاعتماد على معطيات البنك الدولي على الرابط: **https://data.albankaldawli.org**

المطلب الثاني: تسيير المالية العمومية من منظور المعايير الدولية للحكامة المالية

في الجانب المالي نشير إلى تقريرين مهمين في مجال تقييم تسيير المالية العمومية هما: تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوك. **RONC**[1] وإطار الإنفاق العام والمساءلة المالية **PEFA**[2] اللذان يشكلان أكثر الأدوات استخدامًا، والأكثر إثارة للجدل من حيث الأساليب المعتمدة في عملية التقييم والآثار المترتبة على الدول الخاضعة لهذا التقييم

الفرع الأول: نظام تسيير المالية العمومية من منظور تقارير الامتثال للمعايير ومدونات قواعد السلوكRONC

سجل التقرير أنه الإطار القانوني الحالي المنظم للمالية العمومية لا يقدم للبرلمان والرأي العام المعلومات كافية، كما أنها لا تستجيب لمتطلبات الشفافية بشكل كامل، موضحا أن مشروع الميزانية السنوية والوثائق المرفقة معقدة وغير مكتملة في بعض الأحيان، في حين أن بيانات تنفيذ الميزانية والمالية العامة محدودة للغاية ومتفرقة، وغير متاحة ولا تغطي إلا جزءا من الإدارات العمومية والعلاقات بين مختلف مكونات القطاع العام ليست واضحة، كما سجل قصورا في النظام المحاسبي وطرق الرقابة والتدقيق[3].

---

[1] هي مجموعة من المعايير والقواعد والمدونات التي وضعها البنك وصندوق النقد الدوليين تضم اثني عشر معيارا مقسمة إلى ثلاث مجموعات على النحو التالي: المجموعة الأولى تتناول الشفافية في السياسات والأنشطة الحكومية، المجموعة الثانية من المعايير تتعامل مع رقابة القطاع المالي، في حين تركز المجموعة الثالثة على البنية المؤسسية والأسواق للاطلاع أكثر أنظر على الرابط:

http://www.imf.nrs/external/np/exr/facts/fre/Dclf/scf.pdf, com تاريخ الاطلاع : 06/09/2019

[2] يوفر برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية إطارا لتقييم نقاط القوة والضعف في تسيير المالية العامة والإبلاغ عنها باستخدام مؤشرات كمية لقياس الأداء، ويتضمن تقريرا يقدم لمحة عامة عن نظام تسيير الشؤون المالية وقياس الأداء مقابل 31 مؤشرا للأداء، كما يقدم تقييما للآثار المترتبة على الأداء العام والنتائج المرغوبة للتسيير المالية العامة، كما تستند منهجيته للمعايير الدولية والممارسات الجيدة بشأن الجوانب الحاسمة في تسيير المالية العامة أنظر في هذا: الموقع الرسمي للبرنامج على الرابط : https://pefa.org/content/governance-arrangements

[3] Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016, p72.

أولا: نظام تسيير المالية العمومية من منظور برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية

يركز البرنامج في تقييمه لتسيير المالية العامة الجزائرية من على محورين:

-المحور الأول يتعلق بالتقييم التركيبي لأداء تسيير المالية العامة:

يتعلق البعد الأول بموثوقية (صدقية) الميزانية، ويتعلق بقياس ثلاث مؤشرات، حيث تتراوح قياسات مؤشرات أداء هذا البعد بين تقييم ضعيف في مجمل النفقات المنجزة، وتقييم مقبول في مؤشر تركيبة النفقات المنجزة إلى تقييم ضعيف في مؤشر الإيرادات المنجزة ، كم أن هنالك تباين واضح بين الأرقام المصادق عليه في قانون المالية للسنة والأرقام الفعلية، إضافة على غياب المعلومات وعدم تقديم تقارير ضبط الميزانية يجعل قياس مؤشرات تركيبة النفقات عملية غاية في الصعوبة [1]، ومن حيث القدرة على التنبؤ والرقابة على تنفيذ الميزانية، سجل التقييم الطبيعة السرية المفرطة لتقارير المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، موضحا أنه في غياب مثل هذه التقارير لم يكن من الممكن تقييم درجة تدقيق الرقابة الداخلية التي تقدمها المرافق نفسها فيما يتعلق بالمحاسبة، وتسجيل المعلومات والتقارير المالية، وشدد إطار تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية على التأخير في إنشاء حسابات نهاية السنة، مبينا عدم إمكانية تنفيذ قانون ضبط الميزانية (القانون المتضمن تسوية الميزانية) في المواعيد النهائية المطلوبة، إضافة لعدم مطابقة قوانين مجلس المحاسبة لمعايير الإنتوساي، ولكن أيضا لعدم نشره لتقارير التدقيق (المراجعة)[2]،

---

ifm, Algeria: report on the observance of standards and codes - fiscal transparency module, report n°05/68, february 2005, p 26. On site : http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf. p26. Consulter le : 13/05/2019.

[1] للتفصيل أكثر في هذا: فرجي محمد وزيدان لخضر، تقييم موثوقية الميزانية العامة في الجزائر وفق معايير برنامج الإنفاق العام والمساءلة (PEFA2018) المالية الفترة 2018إلى 2020.مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 5 العدد1، 2021، ص 320-339.

[2] Cheurfa Nabil, les finances publiques algériennes à l'épreuve de l'internationalisation du droit budgétaire et comptable, Revue d'excellence pour la recherche en économie et en gestion, Vol. 03, N°02, 2020, p 169.

وكذا تقريره السنوي الذي يسجل له نشره[1]

فيما يتعلق بالمحور الثاني المتعلق بتقييم أثر نقاط الضعف على تسيير المالية العمومية : يشير إطار **PEFA** على وجه الخصوص إلى[2]:

- الاستخدام غير العقلاني للحسابات الخاصة للخزينة.

- نقص المعلومات التركيبية والشاملة، في الوقت الفعلي لتنفيذ الميزانية ما يعوق عملية رصد ورقابة استخدام الأموال.

-عدم تقديم تقارير مجلس المحاسبة في الوقت المناسب يقوض مصداقية التسيير العمومي.[3]

خاتمة:

من خلال ما سبق يتضح أن مفهوم الحكامة يؤسس لمنظور دولتي جديد يستمد جذوره الإيتيمولوجية من الحضارة الغربية والإبستمولوجية من المقاربات المؤسسية الجديدة التي تطورت ضمن العلوم الاقتصادية وعالم الأعمال. وتستخدمه المؤسسات المالية الدولية كمعيار لتصنيف الدولة المتلقية لمساعدتها المشروطة، والجزائر واحدة من الدول المتبنة لهذه المفهوم لكن درجة استيعابها لمضامينه ضعيفة يعكسها ترتيبها في التقارير الدولية المرتبطة بالمؤشرات الفرعية للحكامة.

[1] تجدر الإشارة إلى قيام مجلس المحاسبة في سابقة هي الأولى من نوعها، بإصدار تقرير السنوي لسنة 2019 في الجريدة الرسمية، ع 75، الصادرة بتاريخ 4ديسمبر 2019، دون إخضاعه للنقاش في لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، واكتفائه بإحالة تقريره لهذه السنة على رئيس الدولة وغرفتي البرلمان.

[2] Cheurfa Nabil, les finances publiques algeriennes a l'epreuve de internationalisation du droit budgetaire et comptable, revue le manager vol. 07, n°02, 2020, p p282-283.

[3] حاول المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 تجاوز القصور في عدم نشر تقريره السنوي فنص على تكليف رئيس المجلس بهذه المهمة، ما يعني أنه أحال على القانون العضوي المنتظر صدوره لاحقا في تحديد الكيفية والإجراءات، لكن مسألة توجيه إلى رئيس الجمهورية حصريا يمس بمصداقية ونزاهة المجلس، ويجعل عمله محل تشكيك في ظل تنامي مظاهر الفساد حسب نص المادة 199.

النتائج:

-يجد مفهوم الحكامة مرجعتيه الفكرية في التيار النيوليبرالي، وتروج له المؤسسات المالية الدولية كنموذج للإصلاح يمكن تعميمه إلى بلدان النامية والفقيرة.

-يرتبط ظهور وانتشار المفهوم بدور المؤسسات المالية الدولية ما يثير عدة تساؤلات عن إمكانية نجاحه بالنظر للسياق المختلف الذي تكون فيه، وارتباطه بتحولات اجتماعية وسياسية واقتصادية عرفتها الدول الغربية في الثلث الأخير للقرن الماضي.

- حاولت الجزائر تبني مفهوم الحكامة كغيرها من الدول لأسباب داخلية تتعلق بفشل نموذج التنمية وأزمة المالية العمومية وأزمة المديونية الخارجية، مما فتح الباب أمام تأثير العوامل الخارجية ممثلة في المؤسسات المالية الدولية التي وراء قروضها ومساعدتها لتجاوز هذه الأزمات فرضت شروطها التي من بينها تبني معايير الحكامة، وعليه يأتي تبني الجزائر لمفهوم الحكامة بدافع خارجي في سياق الاستجابة للمشروطية المؤسسات المالية الدولية.

-يعكس ترتيب الجزائر في المؤشرات الفرعية للحكامة التي صاغتها المؤسسات الدولية، ووكالات التنمية غياب معايير الشفافية والمشاركة والمساءلة لأسباب تتعلق بطبيعة النظام السياسي القائم على توزيع الريع.

- مشاركة فواعل الحكامة خاصة مشاركة البرلمان والمجتمع المدني كفاعلين رئيسين في تجسيد مقاربة الحكامة تبقى رهينة بإرادة السلطة السياسية، بالنظر لكونها تقوم على مبدإ الاستقلالية التي تسهم طبيعة النظام السياسي وتفاعلاته في جعلها شكلية.

- تهدد الوفرة المالية لعائدات المحروقات تجسيد الحكامة، فرغم توافر عديد النصوص القانونية المكرسة للمقاربة التشاركية والاهتمام المتزايد بدور المجتمع المدني في التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن الممارسات المتجذرة تشكل تحديا حقيقيا لتجسيد الحكامة كمفهوم تشاركي يقوم على الشرعية ويهدف لتحقيق الفعالية في تدبير الأموال العمومية.

مما سبق نقترح:

-دراسة المفهوم وفق مقاربة متعددة التخصصات، تراعي جميع الأبعاد وتتكيف مع السياق المحلي وخصوصياته.

- استيراد المفاهيم لا يصنع تحولا ولا يغير واقعا لأنها تجسد سياقات صانعيها، فالعالم اليوم وخاصة الدول الصناعية تعيش الموجة الثالثة أي من المناجمنت العمومي الجديد نحو الحكامة العامة الجديدة[1].

- يحتاج تجسيد الحكامة القائمة على مقاربة تشاركية في الدول النامية والجزائر واحدة منها دور الدولة الوطنية الفاعل وليس المهمين، فعدم تدخلها وانسحابها سيسهم في انهيار الدول ذاتها وليس في تحويلها لدولة فعالة.

-العمل على تطوير التشريعات القانونية بما يتلاءم والتطورات الحاصلة في المجال المعرفي التقني، ليكون هنالك تحسين مستمر يراعي التطورات المتسارعة، ويحافظ على مقتضيات الأمن القانوني، بما يستجيب واقتصاد المعرفة والرقمنة، حيث فرض انتشار جائحة كورونا نمطا مغايرا للعيش، للتعليم، للتواصل ... يعتمد على التكنولوجيا الرقمية.

-الاهتمام بالعنصر البشري كونه العامل الرئيس لكل تحول، وقطع روابط التبيعة المادية للريع والفكرية للمؤسسات المالية الدولية.

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر:

-ابن منظور أبو الفضل جمال الدين مكرم الإفريقي المصري، لسان العرب، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، ج 5، بيروت، لبنان،2005.

[1] Nicola Mario Lacovino, (et al), Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: The Case of the Tuscany Region", Public Organization Review, Vol. 17, Issue. 01, March 2017, PP. 61-82.

النصوص التشريعية:

- دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل بتاريخ 10أفريل 2002 بموجب القانون 03/02، والمعدل بتاريخ 15نوفمبر 2008 بموجب القانون 08-19، المعدل بتاريخ 06 مارس 2016 بموجب القانون 16-01. ج ر ع 14 لسنة 2016، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، ج ر ع 82، الصادرة بتاريخ 2020/12/30.

- القانون 06-01 المؤرخ 20-02-2006، ج ر ع 14 المؤرخة في08-03-2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم بالأمر10-05 المؤرخ 26أوت 2010، ج ر ع 50 المؤرخة في 2010/09/1 وكذلك المعدل والمتم بالقانون 11-15 المؤرخ في 2أوت 2011، ج ر ع 44 المؤرخة في 10-08-2011.

المراجع:

- الكتب

- سلوى شعراوي جمعة وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ط 1، 2001.

- رشيد السعيد، كريم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، طوب بريس، الرباط، المغرب، الطبعة الأولى 2009.

- أديبايو أولوكاشي، إدارة التنمية الإفريقية... التحدي الكامن في الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا في: في مصطفى كامل السيد: استراتيجيات التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، مركز دارسات وبحوث الدول النامية، القاهرة،2003.

-عراقي عبد العزيز الشربيني، نيباد واستراتيجية التنمية الإفريقية عرض نقدي لبعض القضايا الرئيسية: في مصطفى كامل السيد: استراتيجيات التنمية الإفريقية في ظل الليبرالية الجديدة: آفاق الشراكة من أجل التنمية في إفريقيا، مركز دارسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، 2003.

Ali Cazancigil, la gouvernance - pour ou contre Le Politique ? armand colin, paris, 25 aout 2010.

-المقالات العلمية:

- سمير بلمليح، "الحكامة الجيدة" أو نهاية زمن السياسة، مجلة مسالك في الفكر والسياسية والاقتصاد، المغرب، العدد 25/26، 2104

-نجيب جيري، الحكامة وسؤال المدلول: مقاربة إبستمولوجية في المفهوم والسياق المرجعي: قراءة نقدية، مجلة القضاء الإداري، المغرب، مج 02، العدد 04،

- حورية سعادية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، العدد الخامس، 2016.

- عبد الرحمان بن جيلالي، عوائق قيام الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8 العدد 2، 2015.

- محمد حليم ليمام، الفساد النسقي والدولة الاستبدادية، مجلة المستقبل العربي، العدد 463، 2016.

-فرجي محمد وزيدان لخضر، تقييم موثوقية الميزانية العامة في الجزائر وفق معايير برنامج الإنفاق العام والمساءلة (PEFA2018) المالية الفترة 2018إلى 2020.مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 5 العدد1، 2021.

-Cheurfa Nabil, les finances publiques algériennes à l'épreuve de l'internationalisation du droit budgétaire et comptable, Revue d'excellence pour la recherche en économie et en gestion, Vol. 03, N°02, 2020.

-françois–castaing, " la gouvernance: défis d'une approche non normative", revue idara (numero spécial), actes du colloque international sur la gouvernance, Alger 20 – 21 novembre 2005, vol 15, n° 2, 2005.

-Nicola Mario Lacovino, (et al), "Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region", Public Organization Review, Vol. 17, Issue. 01, March 2017

-الرسائل والأطروحات:

- سارة دباغي، آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2017/2018.

-Abdelhak Cerurfa, la réforme budgétaire en Algérie : à la recherche d'un modèle, thèse de doctorat en sciences juridiques, école doctorale de droit de la Sorbonne, paris 1, 2016.

التقارير:

- تقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري لسنة 2019، الجريدة الرسمية ع 75، الصادرة بتاريخ ديسمبر 2019.

- تقرير حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، نوفمبر 2008.

- مخطط عمل الحكومة من تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 30، 2012.

- مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مصالح الوزير الأول، سبتمبر 2017.

The World Bank, Daniel Kaufmann. Aart Kraay. Massimo Mastruzzi, governance matters viii aggregate and individual governance indicators 1996–2008, June 2009.

مواقع الانترنيت:

-موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية على الرابط: -
ملفات/2787-المنتدى-الدولي-تعزيز-https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/قدرات-الحكامة.html#faqnoanchor.2020-05-15 تاريخ الاطلاع :

- توصيات الورشة الأولى للمنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة متاح على الرابط:

https://www.interieur.gov.dz/images/recommandations-ateleir1.pdf تاريخ الاطلاع : 2020-05-15.

- توصيات الورشة الثانية للمنتدى الدولي لتعزيز قدرات الحكامة متاح على الرابط :

https://www.interieur.gov.dz/images/recommandations-ateleir-2-.pdf تاريخ الاطلاع 2020/06-15 .

- موقع المجلس الدستوري الجزائري : على الرابط http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/ تاريخ الاطلاع 20-07-2021.

- برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية ،الموقع الرسمي للبرنامج على الرابط :
https://pefa.org/content/governance-arrangements
ifm, Algeria: report on the observance of standards and codes - fiscal transparency module, report n°05/68, february 2005, p 26. On site :
http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0568.pdf. p26. Consulter le : 13/05/2019.