واقع الإصلاح المؤسساتي ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي في الجزائر

أ/ بلغنو سمية*

جامعة الشلف – الجزائر

Résumé

Tout programme de réforme économique doit être accompagnée d'un système intégré de réformes institutionnelles au niveau politique et législatif des organisations existantes, la restriction sur certains des amendements ne suffit pas pour le succès des attitudes envers la consolidation d'une économie de marché, conduisant à la création nombreux problèmes, en l'occurrence la corruption dans les institutions publiques.

Le but de cette étude est de mettre en évidence l'importance de la réforme institutionnelle comme l'un des composants de base du programme de réforme économique, or les politiques de réformes institutionnelles se considèrent complémentaires pour le reste des procédures et des méthodes de l'ajustement structurel.

Nous essayons à travers cet article d'exposer la problématique suivante: Quelles sont les conséquences de la privation du programme de réforme économique en Algérie de l'un des composants de base de la réforme institutionnelle, et la mesure dans laquelle les réformes institutionnelles adoptées ont contribué pour remédier aux lacunes persistantes .

Et nous allons essayer de répondre à ce problème en identifiant le contenu de la réforme institutionnelle et les composantes du programme de réforme économique en Algérie et les résultats de l'absence de cadres institutionnels, et nous essayons d'identifier les plus importants efforts de réforme institutionnelle en Algérie et l'évaluer par des importants indicateurs institutionnels.

مقدمة

بدأت الجزائر منذ التسعينات بانتهاج سياسة الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي المفروضة من طرف المؤسسات الدولية (لصندوق والبنك الدوليين) بهدف إصلاح السياسة الاقتصادية الكلية بعد تفاقم الإختلالات الداخلية والخارجية ، تركز هذه السياسات على

* أستاذة مساعدة بكلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة الشلف، وطالبة دكتوراه في جامعة الجزائر 03 مايل: sbeghanou@gmail.com

التحول نحو اقتصاد السوق وتغيير دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتغيير حجم الاستثمار العام والخاص . وفي إطار تقييم أولي لتجارب الإصلاحات، اقتصرت أوجه التحسن على الجوانب النقدية والمالية، وفي المقابل تم تسجيل نمو ضعيف وغير منتظم حيث كانت النتائج سلبية خاصة على المستوى الاجتماعي تمثلت في انتشار الفقر والبطالة .

لقد اثبت الدراسات الميدانية في العديد من الدول بأن فشل برامج الإصلاحات السابقة يعود أساسا لعدم قيام هذه الدول بالإصلاحات المؤسساتية اللازمة، بالمقابل كانت هذه الأخيرة سبب نجاح دول شرق آسيا التي لم تطبق بنود الإصلاحات بزعامة المؤسسات المالية الدول، حيث تعتبر سياسات الإصلاح المؤسسي سياسات مكملة لباقي سياسات التكييف الهيكلي.

ان الإصلاح الاقتصادي لابد وان يواكبه منظومة متكاملة من الإصلاحات المؤسسية على المستويين السياسي والتشريعي في عمل المنظمات القائمة، أما الاعتماد وبصورة جزئية على بعض التعديلات لا يعد كافيا لنجاح التوجهات نحو تثبيت دعائم قوى السوق مما يؤدي إلى خلق العديد من المشاكل على رأسها تفشي الفساد في المؤسسات الدولة.

ونحاول من خلال هذه المقالة التعرف على مضمون الإصلاح المؤسساتي ثم نتطرق ملامح افتقار برنامج الاصلاح الاقتصادي في الجزائر إلى اطر مؤسساتية أدت إلى إعاقته.

المبحث الأول ماهية الإصلاح المؤسسي.

يعتبر الاصلاح المؤسساتي مكون أساسي من مكونات أي عملية إصلاح شاملة، وقد يشكل في بعض الأحيان المكون الأهم، وسواء نجم الإصلاح المؤسساتي عن ضغوط داخلية أو التزاما بتعليمات قادمة من الخارج،فإنه يتعلق بعمل المؤسسات وطريقة توزيع السلطة فيها، ونمط الإدارة المستخدم، ومدى قدرتها وكفاءتها في أداء وظائفها على النحو الذي يجب أن تؤديها عليه وينطوي الاصلاح المؤسساتي على بناء وإعادة بناء المؤسسات العامة على أسس سليمة وعصرية وذلك من خلال تضافر مؤسسات السلطة، الحكومة والمجلس التشريعي والقضاء مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.وقبل إعطاء تعريف شامل حول الاصلاح المؤسساتي نحاول أولا إعطاء مفهوم للمؤسسة وتبيين الفرق الموجود بينه وبين مفهوم المنظمة .

أولا: مفهوم المؤسسة .

بالنسبة لمفهوم المؤسسة فان منظري العلوم الاجتماعية بصفة عامة، والاقتصاد المؤسسي بصفة خاصة، يعرفون المؤسسة "بأنها تلك القواعد المكتوبة او غير المكتوبة التي تنظم وتقنن التعاملات بين الأشخاص والمجموعات المختلفة ،وبين المنظمات والأفراد أو المنظمات بعضها

ببعض(1) . ولهذا يعرف دوجلاس نورث (2)المؤسسة بأنها " مجموعة من القواعد التي تحدد سلوك المنظمة والفرد والمجتمع "،هذه القواعد يمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات كما يلي:

أ- المجموعة الأولى : وتشمل القواعد والقوانين الرسمية في المجتمع مثل الدساتير والعقود والقوانين والقرارات الوزارية...الخ

ب-المجموعة الثانية : وتضم القوانين والقواعد الخاصة بتطبيق وتنفيذ القواعد والقوانين المختلفة.

ت-المجموعة الثالثة : وتشير إلى ما يعرف بالمؤسسات غير الرسمية والتي تشمل كلا من التقاليد والقيم المجتمعية .

ومن هنا تختلف المؤسسة عن المنظمة، إذ أن هذه الأخيرة تشير إلى مجموعة من الفاعلين الذين يجمعهم هدف واحد، ويسعون إلى تحقيقه منها على سبيل المثال، الأحزاب، النقابات، الشركة، الجمعيات ... وغيرها من الأمثلة .

وهنا لابد من الإشارة إلى نقطة مهمة تتعلق بمفهوم المؤسسة، إذ أن بعض الكتابات تستبعد القواعد والأطر غير الرسمية من مفهوم المؤسسة، وتقتصر على الرسمي منها، وهذا ما يرفضه منظرو الاقتصاد المؤسسي وهو استبعاد الأطر غير الرسمية من مفهوم المؤسسة لما تمثله هذه الأخيرة من أهمية في التأثير على سلوك الأفراد والمنظمات.

وينطوي مفهوم المؤسسات على مجموعة من التصنيفات لهذه المؤسسات من أهمها:

- رسمية وغير رسمية .
- مرتبطة بالأسواق وغير مرتبطة بالأسواق.
- المؤسسات الغير مرتبطة بالأسواق تنقسم بدورها إلى :
- مؤسسات دولة ومؤسسات اجتماعية.

إن جوهر الفكر المؤسسي يتمثل في محاولة تحديد دور المؤسسات في تعزيز أو إعاقة النمو الاقتصادي وبصرف النظر عن الفروق بين منظري الاقتصاد المؤسسي التقليديين منهم والجدد ،فان كلا التياران يتلاقيان في نتيجة مؤداها أن المؤسسات الضعيفة تؤدي إلى زيادة التكلفة الاقتصادية للمعاملات، بما لا يسمح بحماية حقوق الملكية للأفراد.

تلك العوامل المؤسسية لم تلق اهتماما كافيا في التحليل النيوكلاسيكي أو الليبرالي، والذي يمثل الإطار العام لبرامج الإصلاح الاقتصادي وهنا يؤكد منظرو الاقتصاد المؤسسي أن إهمال تلك العوامل لا يساعد في فهم العوامل المحفزة للنمو الاقتصادي والعوائق التي تقف عقبة في سبيل النمو والتنمية. ولقد حددت تلك الأطر محددات الاصلاح المؤسسي المحفزة للنمو كما يلي (3):

- القوانين والتشريعات التي تؤثر على الاستثمار والمنافسة والتمويل وتشجيع التكنولوجيا.

- الأداء المؤسسي الحكومي أو العمل البيروقراطي الذي يؤثر على كلفة المبادلات .
- الشدة في تطبيق القوانين والعدالة.
- الحريات السياسية بمفرداتها المختلفة من حرية التعبير وسلامة النظام الانتخابي والمشاركة .
- منظومة القيم الاجتماعية، والتي تؤثر على توجهات الأفراد نحو المشاركة والتفاعل مع عملية التغيير والإصلاح المؤسسي.

ثانيا : تعريف الإصلاح المؤسساتي

توجد عدة تعاريف للإصلاح المؤسساتي تتمثل في :

أولا: التحلي بمبادئ الادارة العامة الرشيدة (بنى مؤسسية مستقرة، الالتزام بمعايير الكفاءة وفصل السلطات، الشفافية والإفصاح والمساعدة، مبادئ خاصة بكل قطاع من قطاعات المجتمع، الإنصاف في حالة القضاء فعالية التشريع والرقابة في حالة التمثيل النيابي، الاختيار الشعبي للقيادات ومساءلتها في حالة الحكومة، والابتكار والكفاءة والمسؤولية في مؤسسات القطاع الخاص، والفعالية والاستمرارية والمسؤولية الجماعية في مؤسسات المجتمع المدني (4).

ثانياً : بناء قدرات المؤسسات (توزيع الصلاحيات وتقسيم الأدوار وتحديد المسؤوليات، تطوير نظم مالية وإدارية مرنة وشفافة، التخطيط الإستراتيجي إدارة فعالة للموارد البشرية والمادية والمالية، استخدم تكنولوجيا المعلومات، الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات(5).

والإصلاح المؤسسي يتناول كافة المنظمات والهيئات والجمعيات التي يشهدها النظام السياسي، رسمية كانت أم غير رسمية، سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، تهدف أو لا تهدف إلى الربح وهكذا فإن "الاصلاح المؤسسي يطال كافة التنظيمات والوحدات القائمة، ابتدءا من السلطات الثلاثة في الدولة إلى منظمات المجتمع المدني مروراً بالشركات والمشروعات ووحدات القطاعين العام والخاص، كما يمكن تطبيق المفهوم على وحدات اصغر كالجماعات الصغيرة أو المدارس أو الوحدات الصحية وغير ذلك من أبنية تقوم بنشاطات ووظائف أصبحت ضرورية في المجتمع المعاصر.

وعموماً يمكن التميز بين ثلاث مداخل يستند إليها مفهوم الإصلاح المؤسسي ولتحقيق صورة أكثر تكاملاً وشمولاً لمفهوم الإصلاح المؤسسي يجب الجمع بين هذه المداخل الثلاث(6):

المدخل الأول : مدخل التنمية الإدارية:

والإصلاح المؤسسي من المنظور الإداري هدفه الأساسي ترشيد عملية صنع القرار في المؤسسة، وتحديد الأهداف بوضوح، والنظر إلى الوقائع بموضوعية وحياد نظره علمية جادة،بحيث يتوافر لدى متخذ القرار المعلومات والبيانات الصحيحة في الوقت المناسب وفي مكان المناسب لمواجهة وإدارة المواقف والاحتمالات المختلفة ومواكبة ما يصاحبها من تطورات في محيطها وبيئتها ، والسير نحو تحقيق الأهداف، كما أن الأهداف ذاتها تكون موضع إعادة تقدير في ضوء متغيرات البيئة، وأيضاً في ضوء ما تحقق من أهداف سابقة، وما يتوافر من إمكانيات، وأيضاً ما ينشأ من تحديات ومستجدات.

والمؤسسات في مجملها بحاجة دائماً إلى تطوير، فالإصلاح المؤسسي من المنظور الإداري هنا ليست عملية وقتية، وإنما هي عملية مستمرة، فهي تستمر طالما استمرت المنظمة قائمة وهي عملية تشهدها مختلف المنظمات، وفي كل الدول بما فيها الدول الأكثر تقدماً، جنباً إلى جنب مع الدول النامية والآخذة في النمو.

المدخل الثاني : **مدخل الحكم الرشيد أو الحوكمة**.

وقد أضيفت إلى الاصلاح المؤسسي بفضل منظور الحكم الرشيد أو الحوكمة، أهداف رفيعة أصبحت الحكومات والمؤسسات والشركات تسعى إلى تبنيها وتقف في مقدمة هذه الأهداف والغايات:

1- تحقيق الحماية للملكية العامة وللمال العام.
2- مراعاة مصالح مختلف الأطراف بما في ذلك المتعاملين مع مؤسسات الدولة والشركات والمنظمات والجمعيات.
3- الحد من استغلال السلطة، أو التعسف في استخدامها.
4- وضع الأنظمة الكفيلة بتقليل التجاوزات والانحرافات أو تضارب المصالح.
5- تحديد وتوزيع المسؤوليات والحقوق والواجبات.
6- تعزيز الثقة في الاقتصاد والشركات والتنمية الاقتصادية.
7- تطبيق المعايير الديمقراطية والحقوقية داخل المنظمات والشركات المختلفة.
8- المرونة والتحول عن مظاهر جمود البيروقراطية إلى أساليب الإدارة الاقتصادية الرشيدة.
9- إدخال روح المنافسة والعدل والاستدامة إلى المؤسسات والمنظمات المعنية.

المدخل الثالث : **مدخل التنمية السياسية** يفرض منظور التنمية السياسية العديد من المتغيرات والأبعاد والعمليات التي تم إدخالها إلى الإصلاح المؤسسي، والتي تتعلق بالمؤسسات

السياسية، سواء من حيث طبيعة هذه المؤسسات، أو من حيث الوظائف والأدوار التي تؤديها، أو من حيث علاقتها بالمؤسسات الأخرى أو البيئة أو بالعالم الخارجي .

حيث يفرض منظور التنمية السياسية الاستناد إلى الاسلوب الديمقراطي في التعامل داخل المنظمة وضرورة تمتع هذه البنية بأساليب المرونة والتكيف، والتماسك والانسجام بين أجزائها، بما يحميها من الانشقاقات والصراعات والتشرذم.

كذلك تؤكد بعض الآراء أهمية ما تمثله المنظمة من تعقيد ودرجة من التنظيم والتشابك في بنيتها الداخلية، بحيث تعكس المنظمة مستويات وقدرات متنوعة في مختلف المجالات : الإدارة والعلاقات العامة والتمويل والميزانية والعلاقات بالبيئة وبقطاعات كالشباب والمرأة وبالأعضاء وبغيرها.

المبحث الثاني: برنامج الإصلاح الاقتصادي ومكوناته في الجزائر

إن إستراتيجية التنمية الاقتصادية التي خدمت الجزائر بصورة أفضل في عقد السبعينات بدأت تفقد مفعولها خلال الثمانينات تحت ضغط متغيرات البيئة الخارجية خاصة منها انهيار أسعار النفط وكذلك التراجع الحاصل في سياسة التصنيع ضمن المخططات التنموية، حيث تفاقمت الإختلالات الهيكلية في بنية الاقتصاد وبرزت العديد من المشاكل الاقتصادية الملحة وعليه حاولت الجزائر البحث عن إستراتيجية جديدة تتيح لها السيطرة على الإختلالات الكامنة في الاقتصاد وحل المشاكل المترتبة عنها، وكان ذلك عن طريق اللجوء إلى اتفاق مع صندوق النقد والبنك الدوليين . ولقد اقتضت إستراتيجية الإصلاح الاقتصادي تنفيذ مجموعة من البرامج التصحيحية على مراحل زمنية متتالية تبدأ المرحلة الأولى بعملية التثبيت بهدف الحد من تفاقم الإختلالات والفجوات وتهيئة البيئة المستقرة من خلال إجراءات السياستين المالية والنقدية وسياسة أسعار الصرف ثم تليها المرحلة الثانية من خلال التركيز على عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية، وفي هذه المرحلة يتم تكييف القوانين بتغيرات واسعة في نظام الملكية والاستثمار والإنتاج والتوزيع بما يؤدي إلى تحفيز النشاط الاقتصادي الخاص وتملك القطاع الخاص للعديد من المشروعات التي كانت مملوكة للدولة، فضلا عن إزالة التشوهات السعرية واعتماد قوانين السوق التي تمكن من سرعة اندماج الاقتصاد الجزائري مع السوق العالمية واستقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية إلى الداخل،

ولقد اعتمدت الحكومة برنامجا موسعا للإصلاحات تدعم باتفاقين احتياطيين وقعا مع صندوق النقد الدولي (الأول1989 / 1990 والثاني في 1990 / 1991) إضافة إلى

اتفاق ثالث وقع عام1994 تلاه اتفاق أخر على المدى المتوسط سمي باتفاق تسهيل التمويل الموسع للفترة الممتدة بين 1995 إلى 1998.(7)

إن هذه الاتفاقيات مهدت لعقد اتفاقيات إعادة جدولة وساعدت على توفير تمويل من قبل الصندوق والبنك منذ1994 إلى1998 يصل إلى 3 مليار دولار فضلا عن إعادة جدولة أكثر من 16 مليار دولار من الديون العامة والخاصة، وهذا ما يعني إتاحة تمويل مشروط تتجاوز قيمته19 مليار دولار خلال الفترة 1994 / 1998 . (8)

1-اتفاقيات الاستعداد الائتماني : اتفاق 30 ماي •1989(STAND BY1)

تعهدت الحكومة الجزائرية بتنفيذ برنامج التكييف والاستقرار في الاتفاقيات المبرمة مع صندوق النقد الدولي لأول مرة في ماي 1989، والاتفاقيات المبرمة مع البنك الدولي في سبتمبر من نفس السنة وعلى ضوء ذلك تدعم طرح الصندوق في إعادة تكييف الاقتصاد الجزائري فكانت أولى خطوات تحرير التجارة الخارجية والمدفوعات بإلغاء التخصيص المركزي للنقد الأجنبي، وإنهاء احتكار الدولة للتجارة الخارجية, كما بدأت خطوات الاعتماد على آليات العرض والطلب في تحديد أسعار الفائدة وأسعار الصرف، وتم تقليص تشكيلة السلع التي تحدد الدولة أسعارها كما بدأت إجراءات منح الاستقلالية القانونية لخمس بنوك تجارية.

اتفاق 03 جوان•1991 (STAND By 2) أما ثاني اتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كان في جوان 1991 وجاء ليستكمل تطبيق برامج التعديل في معظم المجالات مثل إعطاء الاستقلالية الكاملة للمؤسسات في اتخاذ القرارات الإدارية والمالية على أساس السوق ومؤشرات الربحية الاقتصادية والمالية وحرية تحديد الأسعار وتقليص دور خزينة الدولة في تمويل عجز تلك المؤسسات، كما اتخذت إجراءات لإصلاح نظام الأجور وتغيير سياسة الإعانات ونظم الدعم وإلغاء التمييز بين القطاع العام والخاص فيما يتعلق بالقروض وأسعار الفائدة كما توقفت الدولة عن التمويل المباشر للبناء السكني ومكنت القطاع الخاص من المشاركة في التجارة الخارجية (9).

2-برنامج التعديل الهيكلي

تمثلت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية قبل 1994 في بلوغ مجموع الديون الخارجية في نهاية 1993ما، %مقداره 25 مليار دولار، أما خدمة الدين) مبلغ خدمة الدين / قيمة الصادرات (وصلت إلى 82.2 وكان لارتفاع حجم المديونية الخارجية وانخفاض قيمة إيرادات الصادرات(المحروقات)اثر مباشر على احتياطيات الصرف بالعملة الصعبة، حيث قدرت في نهاية سنة 1993 بحوالي 1.5 مليار دولار .وقدر معدل التضخم سنة 1993 ب% 20.5 ،

أما عجز الميزانية فبلغ % 8.7 من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي .ومن الجانب الاجتماعي سجل معدل البطالة ما يقارب % 25 من القوة العاملة 1.5 مليون عاطل. (10)

3-برنامج الاستقرار الاقتصادي 1995- 1994

الذي يمتد من أفريل إلى مارس 1995-1994 (STAND BY) يهدف برنامج الاستقرار الاقتصادي . إلى استعادة النمو الاقتصادي، والتحكم في البطالة والتضخم، وتحسين فعالية الشبكة الاجتماعية .ويتضمن هذا البرنامج الشروط التالية: (11)

-تسريع عملية تحرير الأسعار وتوسيعها للمواد القاعدية (الأدوية، المياه الصالحة للشرب) مع استمرار الدعم خلال فترة البرنامج لثلاث منتجات :الفرينة، السميد، الحليب.

-تخفيض سعر صرف الدينار في أفريل 1994 بنسبة40.17 % (36 دينار مقابل دولار واحد) في انتظار الوصول إلى مرحلة التحويل الكامل للدينار.

-ضغط عجز الميزانية إلى % 0.3 من الناتج المحلى الخام خلال فترة البرنامج، وهذا عن طريق ضغط نفقات التوظيف، تجميد الأجور، ضغط التحويلات الاجتماعية والإعانات الممنوحة للمؤسسات العمومية (التطهير المالي)

-تحرير التجارة الخارجية.

* برنامج التعديل الهيكلي (1985-1998).

يهدف برنامج التعديل الهيكلي الذي يمتد من 22 ماي 1995 إلى 21 ماي1998 إلى تحقيق نمو متواصل بقيمة 5 % خارج المحروقات، تخفيض التضخم إلى 10.3 % تخفيض عجز الميزانية إلى 1.3 مقابل 2.8 % خلال1994 – 1995 . التحرير التدريجي للتجارة الخارجية، تخلي الدولة عن سياسة الدعم لكل القطاعات، وضع إطار تشريعي للخوصصة. (12)

يهدف برنامج التعديل الهيكلي إلى تعميق إجراءات الاستقرار، بالإضافة إلى تبني إجراءات أخرى مكملة للتأثير على العرض وبعث النمو الاقتصادي في الأجل المتوسط.

الإجراءات ذات طابع الاستقرار:

-مواصلة رفع الدعم عن الأسعار إلى غاية الوصول إلى التحرير الكامل لأسعار كل السلع والخدمات.

-تحرير أسعار الفائدة ومنح استقلالية أكثر للبنوك التجارية في تقديم القروض.

-تحرير أسعار الصرف الآجل والعاجل لتتحدد وفق قوى السوق.
-القضاء على عجز الميزانية وتنمية الادخار العمومي، وذلك عن طريق تقليص النفقات العامة (تقليص اليد العاملة في الوظيف العمومي، التخلي عن التطهير المالي للمؤسسات العمومية ...)وزيادة الإيرادات العامة عن طريق توسيع الوعاء الضريبي.
-التحكم في التضخم وجعله في مستوى مقبول.
-مراجعة شبكة الحماية الاجتماعية لتكون أكثر فعالية في التخفيف من الآثار السلبية لعملية التحول.

الإجراءات ذات الطابع الهيكلي:

تهدف هذه الإجراءات إلى بعث النمو الاقتصادي ويمكن تحديدها فيما يلي(13)

- فتح رأس المال الاجتماعي للمؤسسات العمومية للمستثمرين الأجانب والمحليين) الأمر (22/95)
- العمل على تنويع الصادرات خارج المحروقات (إنشاء هيئة تامين القرض عن التصدير، وصندوق دعم وترقية الصادرات) .
- إنشاء سوق مالي لتسهيل عملية الخوصصة والحصول على مصادر مالية جديدة لتمويل الاستثمارات.
- تعويض صناديق المساهمة بالمجمعات (les holding) لتسهيل عملية إعادة الهيكلة الصناعية وتنمية هذه القطاعات.

إصلاح النظام المالي والمصرفي، وتهيئة قطاع البنوك لإخضاعه لعملية إعادة الهيكلة والخوصصة مع تشجيع تأسيس البنوك الخاصة.
-طلب الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، وبدا المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي لرسم إطار للشراكة والوصول إلى إنشاء منطقة تبادل حر .

3- محدودية نتائج الجيل الأول من الإصلاحات الاقتصادية

•النتائج الاقتصادية:

لقد استكملت الجزائر مختلف مراحل تنفيذ اتفاقها مع صندوق النقد الدولي خلال سنة 1998، وتبين من خلال عملية التقييم التي قامت بها الدولة، انه تم تسجيل جملة من النتائج الايجابية على مستوى التوازنات الاقتصادية الكلية نذكر منها(14)

-انخفاض نسبة التضخم إلى 6 %سنة 1997 بعدما كانت 39 % سنة1994 هذا الانخفاض تواصل في السنوات الموالية ليصل إلى نسبة 2 % سنتي1999 و2000 .
-الزيادة في احتياطي الصرف من 1.5 مليار دولار سنة1993 إلى 2.1 مليار دولار سنة 1995و8 مليار دولار في نهاية1997 وهو ما يعادل تسعة أشهر من الاستيراد.
- انخفاض نسبة خدمة الديون الخارجية من 83% سنة 1993 إلى30 % سنة1997 و28 % سنة 2000 .
- الناتج المحلي الخام الذي تراجع بنسبة2 % سنة1993 ، قد عاد للنمو حيث سجل نسبة نمو تقدر ب 4 % سنتي1995 و 1996وأكثر من 2 % في السنوات الموالية حتى سنة 2000 .

الآثار الاجتماعية:

تفاقم ظاهرة البطالة :إذا كانت عملية التصحيح مكنت بعد أربع سنوات من التطبيق من استرجاع التوازنات الاقتصادية الكلية والمالية، فان الأوضاع الخاصة بالتشغيل تدهورت بانتظام . ذلك أن غياب استثمارات جديدة ذات شان سواء من جانب المؤسسات العمومية أو الخاصة إلى جانب التسريح المكثف للعاملين اثر على عمليات إعادة الهيكلة، وحل المؤسسات عوامل ساعدت على تفاقم البطالة التي تزايدت
نسبتها حيث انتقلت من12.6 % سنة1988 إلى20.7 % سنة 1991، و24.3 % في1993 ثم 28.6% سنة2000 (15).

و تشير الحصيلة التي وضعتها المفتشية العامة للعمل أن عدد الأجراء الذين فقدوا مناصب عملهم أو الذين هم في بطالة تقنية بسبب إعادة الهيكلة، أو حل المؤسسات خلال الفترة 1994 -30 جوان 1998يزيد على 360 ألف عامل .

تفاقم ظاهرة الفقر : حسب تصريح وزير العمل والحماية الاجتماعية في شهر فيفري من سنة2000 ارتفعت نسبة الفقراء في الجزائر من 8 %سنة1988 إلى20 % في منتصف التسعينات، وحوالي 30% في نهاية التسعينات .(16)

تبلورت جهود الإصلاح سنة 1986 وتسارعت سنة 1995، بعد مرحلة السلبية في النمو استطاعت الإصلاحات تحقيق استقرار التوازنات الكلية وعودة النمو الايجابي، إلا أن الجانب السلبي يتعلق بتدهور الجوانب الاجتماعية مقابل تحسن الجوانب النقدية 3. وهو ما يؤكد على ضرورة وجود برامج للحماية الاجتماعية تساعد على محاربة الفقر والبطالة وعلى تحقيق التنمية البشرية.

من الأسباب الداعية إلى الجيل الثاني من الإصلاحات التي تركز في جانبها الأول على الإصلاحات المؤسساتية نذكر محدودية نتائج الجيل الأول، واقتصاره على تحسين الجوانب النقدية والمالية وإغفال العوائق الجذرية العميقة للنمو فمن هذه الأسباب ظهرت الحاجة إلى الجيل الثاني المتعلقة بمنظومة إدارة الحكم ومحاربة الفساد، ممارسة السلطة والمساءلة، الإطار المؤسساتي وكفاءة الإدارة .

المبحث الثالث : ملامح غياب البعد المؤسسي في برنامج الإصلاح الاقتصادي

إن عملية الإصلاح المؤسساتي في الجزائر ،عرفت صعوبات وعراقيل حالت دون بلوغ الأهداف المسطرة ،وخاصة إذا كانت مقارنة ذلك بالنظر إلى مستوى التحديات ولاسيما على المستوى الدولي والعالمي .

فالمتابع لبرنامج الإصلاح الاقتصادي بمكوناته المختلفة يجد ان فحوى البرنامج هو التحول نحو آليات السوق كركيزة لعملية تخصيص الموارد في الاقتصاد، ويتكون البرنامج من مكونين أساسيين وهما برنامج التثبيت والتكييف الهيكلي . وكلا البرنامجين لا يشتمل على الكيفية التي يتم من خلالها ذلك التحول المنهجي فيما يتعلق بتخصيص الموارد بالاعتماد على قوى السوق. ويخلو برنامج الإصلاح الاقتصادي من أي تصور للإصلاح والتحول المؤسسي أو مدى هذا الإصلاح والياته .ولهذا فقد شهدت الجزائر كثيرا من التحولات في الأطر القانونية للعديد من المؤسسات والتشريعات الحاكمة لعمل المنظمات المختلفة دون أن يكون هناك رؤية إستراتيجية لعمل التحول نحو نظام السوق .ففي سنوات معينة نجد تسريعا لوتيرة عملية الخوصصة وسنوات تشهد بطئا . كذلك شهدت الجزائر تغييرا في عدد الوزارات المختلفة سواء بالضم آو الإنشاء أو الإلغاء مع كل تغيير وزاري . غاب أيضا على عملية التحولات المؤسسية بصرف النظر كونها ايجابية أو سلبية التنسيق بين الجهات المعنية، ولقد كان غياب ذلك التنسيق والرؤية الإستراتيجية لعملية التحول المؤسسي سببا في عدم تحقيق تلك التغييرات المؤسسية لأهدافها .(17) رغم الإصلاحات النسبية التي تم تحقيقها ،فإن تقييم الأداء المؤسساتي لم يرق إلى المستوى المطلوب

فعلى سبيل المثال ،وفي إطار الخوصصة ،تعتبر حصيلة هذا البرنامج ضعيفة ،وذلك بالنظر إلى عدم كفاءة الجهاز الإداري للتكفل بهذه العملية التي تتطلب تقنيات حديثة ومتطورة ،أضف إلى ذلك أن الهياكل التي أحدثتها الدولة لهذا الشأن (18)، لم تتوصل إلى تحسين فعالية التسيير على مستوى القطاع العمومي . كالغياب بين القائمين على عملية الخوصصة والجهات الممثلة

للعمال ولمصالح العمال حتى وان كانت تلك المؤسسات ضعيفة في ظل التسلط السائد على كافة الشؤون السياسية.

وهناك العديد من الأمثلة الأخرى على غياب التنسيق، فمن جانب ترقية الإستثمار ورفع تنافسية الاقتصاد الجزائري ،يبقى الأداء المؤسساتي ضعيفا ،حيث تبقى العراقيل قائمة ،متسببة في تعقيدات بيروقراطية ،سواء بالنسبة للإستثمار الوطني أو الأجنبي ،أضف إلى ذلك سوء التسيير على المستوى الجهاز التنفيذي الذي يكلف الخزينة العمومية أموالا طائلة(19).

فعلى الرغم من إقرار ترسانة من القوانين والتشريعات وتبني ترتيبات جديدة المكرسة لترقية وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية على غرار الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، والأمر رقم 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار إلا انه لم يحقق المرجو منه بتجاهل العناصر المكملة لجذب الاستثمار حسب التقارير الدولية المختلفة الصادرة مابين 2001 و2003 كما بقي تسيير الموارد البشرية خاضعا لتسيير " مادي " وليس كقوة كامنة ذات قيمة تنافسية ،بالرغم من الخطاب السياسي الرسمي الذي كرس دائما ،وعلى الأقل ،من الواجهة النظرية ،الدور الإستراتيجي للعامل البشري في التنمية .

من جهة أخرى ورغم الإصلاحات المنتهجة (الخوصصة، التحرير تشجيع الاستثمار) الحالة العامة للنمو الاقتصادي وللتشغيل لم تكن في المستوى المطلوب نتيجة غياب مناخ الأعمال المناسب.استقرار وانفتاح الاقتصاد الكلي، وجود مؤسسات فعالة، بنية تحتية جيدة، تعتبر هذه العوامل الثلاثة ضرورية لتهيئة مناخ موات للاستثمار .استقرار الاقتصاد الكلي يعتبر شرط ضروري للنمو، لكنه ليس سوى خطوة أولية، يجب أيضا توفير البيئة التي تحفز الابتكار والنمو بدلا من الأنشطة الريعية .فالقيام بإ**صلاحات مؤسساتية** عميقة ضروري من اجل ضمان ظهور البيئة أين الفرص الناتجة عن التحرير والتغيرات الهيكلية الأخرى تستطيع أن تحفز النمو .ففي غياب المؤسسات الفعالة فان استقرار الاقتصاد الكلي لا يكفي .(20)

إن إشكالية الفساد وغياب الرشادة في الحكم لا يعتبر تحديا منفصلا يعالج على طريقة خاصة، بل هو جدول أعمال للإصلاحات الاقتصادية يكمل ويعزز جهود الجيل الأول وخاصة في مجال الاستثمار والتجارة .(21)

المبحث الرابع : أهم الإصلاحات المؤسسية المنجزة

يمكن تلخيص أهم الجهود التي بذلتها الجزائر مؤخرا في إطار الإصلاحات المؤسساتية على مستوى المجالات التالية :تحسين الترتيبات التنظيمية لممارسة أنشطة الأعمال، محاربة الفساد،

تسهيل الحصول على العقار الصناعي، تسهيل الحصول على التمويل، تسهيل الحصول على المعلومات والمنافسة.

أولا : تحسين مناخ الأعمال وعوامل جذب الإستثمار

تهدف السياسة العامة في مجال الإصلاحات الاقتصادية الجارية منذ عام 1999 إلى وضع التشريعات والتنظيمات اللازمة لسير اقتصاد السوق وفي هذا الإطار اتخذت الإجراءات التالية:(22)

1- تحسين الترتيبات التنظيمية:

ضمن مسعى تحسين مناخ الأعمال، ما فتأت السلطات العمومية تتخذ الترتيبات اللازمة لتوفير المناخ المناسب للأعمال بغية التخفيف من الإجراءات الإدارية. وفي هذا الإطار تم تعديل الأمر 01/03 المؤرخ في 20 أوت 2001 بالأمر 08/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 وكذا تعديل النصوص القانونية المنظمة للوكالة الوطنية لتنمية الإستثمار بغية الإمتثال للمعايير والممارسات العالمية.

و قد أدخل هذا الإطار الجديد الترتيبات التالية: (23):

1. إعادة إدخال بالنسبة للمشاريع التابعة للنظام العام إمتيازات الإستغلال، الإعفاء من ضريبة الفائدة للشركات IBS، الإعفاء من ضريبة النشاط المهني.
2. إدخال معايير تمييز المشاريع التابعة للنظام الإستثنائي من أجل إرساء شفافية فعلية.
3. إحلال الإلغاءات محل الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة وتخفيف الرسوم الجمركية بغية التخفيف من الإجراءات والأخذ بعين الإعتبار الإلغاء الجاري للرسوم الجمركية لإستيراد التجهيزات.
4. خفض آجال إصدار الوكالة الوطنية لتنمية الإستثمار ANDI لقرار منح الإمتيازات إلى 72 ساعة عوض 30 يوما.
5. حماية أكبر لحقوق المستثمرين بفضل إنشاء لجنة إدارية للطعن مؤهلة لإصدار القرارات بشأن مشاكل محتملة حين تنفيذ مختلف الإدارات لترتيبات ترقية الإستثمار.

و قد تعزز الدور الإستراتيجي للمجلس الوطني للإستثمار، CNI المتمثلة مهامه الأساسية في متابعة إنفاذ

القانون في مجال تنمية الاستثمار الأمر الذي أدى إلى تواصل الجهود الدؤوبة التي تبذلها الدولة في مجال

تحسين مناخ الاستثمارات.

2- إعادة تنظيم الوكالة الوطنية لتنمية الاستثمار ANDI:

لقد انحصر دور الوكالة في البداية على الإشراف والرقابة ومنح الرخص الإدارية ولكنها تمكنت ضمن مسعى التخطيط القانوني والإجرائي وبفضل التخفيف من مهمة تسيير الامتيازات من الاضطلاع بمهام أكثر أهمية منها:(24):

1. الإعلام القانوني، والاقتصادي والفني فيما يخص الاستثمار من خلال استخدام الإعلام الآلي.
2. ترقية "وجهة الجزائر في مجال الاستثمار.
3. تسهيل إجراءات الاستثمار وتوفير المساعدة.
4. تحديد فرص الاستثمار القطاعية عبر التراب الوطني.
5. التشاور مع الأطراف المعنية بالاستثمار سيما مع السلطات المحلية (CALPIREF)، واللجان القطاعية والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري (ANIREF).

تم اتخاذ تدابير وإجراءات تشريعية وتنظيمية بغرض حل مشكل العقار باعتباره يشكل العقبة الرئيسية التي تعترض طريق الإستثمار نذكر منها :(25)

1. تكريس مبدأ الإمتياز القابل للتحويل من حق في التنازل وذلك فيما يتعلق بالأراضي التابعة لأملاك الدولة الخاصة والموجهة إلى انجاز مشاريع استثمارية (أمر رقم 08- 04 الصادر بتاريخ في الفاتح سبتمبر 2008).
2. إنشاء الوكالة العقارية الوطنية (مرسوم تنفيذي رقم 07 119 الصادر بتاريخ 23 أفريل 2007) التابعة للوزارة المعنية بترقية الإستثمار والتي تتمثل مهمتها الرئيسية في ضمان تسيير الأصول العقارية الناتجة عن حل المؤسسات العمومية وعن فائض الأراضي الموجودة في حوزة المؤسسات الناشطة.
3. تشكيل لجنة المساعدة على اختيار المواقع وترقية الإستثمار وضبط العقار برئاسة الوالي (المرسوم التنفيذي رقم 07.120 الصادر بتاريخ 23 أفريل 2007.)

تهدف هاتين المؤسستين أساسا إلى تزويد المستثمر بكل المعلومات المتعلقة بالعقارات الموجودة وتعمل على ترسيخ مبدأ المساواة في الإستفادة من هذه الموارد، مما يسمح بإنشاء سوق عقارية حرة على المدى المتوسط.

المساهمة في حل الأشكال المتعلق بالحصول على القروض البنكية لتمويل الإستثمار في مجال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ،من خلال إنشاء صندوق ضمان القروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة FGAR وصندوق ضمان قروض الإستثمار للمؤسسات الصغيرة

والمتوسطة CGCI، اللذين تم استحداثهما سنتي 2004 و2006 في التخفيف من حدة هذا الإشكال.

و تجدر الإشارة إلى أنه تم الشروع في العديد من الإصلاحات تساهم مباشرة في انسحاب الدولة من الميدان الإقتصادي وتنمية الإستثمارات .و من بين هذه الإصلاحات، ينبغي الإشارة إلى :(26)

قانون التجارة : الذي تم تكييفه لتكريس القانون التجاري للمؤسسة بالموافقة على الأشكال الليبرالية

للشركات التجارية (شركة ذات أسهم، شراكة، شركة موحدة ذات مسؤولية محدودة).

النظام الجبائي : الذي تمت مراجعته للاستجابة للمتطلبات الإقتصادية الجديدة، وذلك بإدراج أشكال جديدة من الرسوم مثل الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على أرباح الشركة، والضريبة على الدخل ألإجمالي مع تبني نظام خاص ذي امتيازات يمكن تطبيقه على الإستثمارات .

التشريعات الاجتماعية : بعد تكييفها مع الإصلاحات الاقتصادية الجديدة أصبحت تحمي حقوق القيام بالإضراب وممارسة النشاط النقابي وتكريس تحرير سوق العمل. كما يقر هذا الجهاز إنشاء صندوق وطني للبطالة ووكالة للتنمية الاجتماعية ، تكون بمثابة أداة لضمان الحماية الاجتماعية من أجل التخفيف من آثار النتائج السلبية المحتملة للخوصصة.

النظام المالي والمصرفي : سمحت الإصلاحات على هذا المستوى "برفع الإحتكار" على النظام المصرفي، وذلك بإنشاء بنوك خاصة وكذا بورصة للأوراق المالية. بالإضافة إلى منح امتيازات للمستثمرين، في إطار يندرج في سياسة ترقية الخوصصة، كون هذه الإمتيازات تتيح للمستثمرين وبالخصوص الأجانب منهم الذين يسترجعون الشركات، الإستفادة من التنقل الحر لرؤوس الأموال مع ضمان الحماية ضد نزع الملكية وإمكانية اللجوء إلى التحكيم الدولي.

ثانيا : حسب الدراسة التي قام بها البنك الدولي حول مناخ الاستثمار في الجزائر والتي شملت 562مؤسسة خاصة وطنية وأجنبية، أكد رؤساء المؤسسات الذين تم استجوابهم بان الفساد يعتبر من بين العوائق الأولى للاستثمار بالإضافة إلى العائق المالي (الوصول للقروض) ومشكلة الحصول على العقار الصناعي وتفشي الاقتصاد غير الرسمي، وقدر البنك الدولي أن المؤسسات تنفق حوالي % 6 من رقم أعمالها على الفساد (الرشوة).و في مجال مكافحة الفساد تم التأكيد على ما يلي:(27):

- التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد والإتفاقية الإفريقية ذات الصلة؛

- تكييف التشريعات الوطنية من خلال إصدار القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي ينص لاسيما على ما يلي:

* تحديد وتعريف المخالفات (الاختلاس، استغلال النفوذ، الرشوة في الصفقات العمومية، الإبتزاز، رشوة أعوان عموميين أجانب وموظفين في الهيئات الدولية العامة، إستغلال المنصب الإثراء غير المشروع، عرقلة السير الحسن للعدالة).

* إنشاء مؤسسة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تتكلف بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحة هذه الآفة ومنحها صلاحيات واسعة تتعلق بطبيعة الدور المنوط بها. تم نشر المرسوم المتعلق بإنشاء هذه المؤسسة ويجري تنفيذه حاليا؛

* حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا.

* اللجوء إلى التعاون القضائي الدولي في هذا المجال لاسيما فيما يتعلق بمصادرة مادة مخالفة الفساد.

- إصدار النصوص التنفيذية للقانون رقم 06-01 المشار إليه أعلاه.

يتعلق الأمر بالنصوص الآتية (28):

1- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

2- المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات.

3- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات من قبل الأعوان العموميين، غير أولئك المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

4- قرار 2 أفريل 2007، المحدد لقائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات، والذي أعطى للقانون معناه الكامل.

- تكييف قانون الإجراءات الجنائية من خلال تكريس مبدأ عدم التقادم للعمل العام والعقوبة وتوسيع الإختصاص بفضل إنشاء أقطاب جنائية متخصصة.

- توعية القضاة الممارسين والطلبة وتكوينهم حول الرهانات التي تفرضها ظاهرة الفساد وتبديد الأموال العامة وإستغلال الأملاك العامة وجريمة استخدام المعلومات السرية المحصل عليها في إطار ممارسة الوظيفة في الإثراء، وكذلك حول وسائل مكافحة الفساد.

- تحسين قدرات المصالح المركزية والمحلية عبر التكوين، في مجال تحضير الميزانية وتنفيذها وتسيير النفقات العمومية واللجوء إلى عملية تدقيق الحسابات ومراجعتها.

- تم إنشاء الديوان الوطني لقمع الفساد بموجب الأمر رقم10 - 05المؤرخ في 26 اوت2010 والذي يهدف إلى تتميم القانون رقم06 -01 المؤرخ في20 فيفري2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد.

ثالثا : تسهيل الحصول على المعلومات والمنافسة .

يمكن تلخيص أهم الجهود التي بذلت مؤخرا في هذا المجال فيما يلي (27):

•فيما يخص عدم كفاية المعلومات الصادرة عن الشركات تم القيام بما يلي:

-تحسين الشفافية في حسابات الشركات، باعتماد لامركزية النشر القانوني لحساب الشركات والمؤسسات المالية لكي يتسنى للشركات المعنية القيام بهذا الواجب على مستوى تواجدها.

بشان الشروط اللازمة - ووفقا لأحكام القانون التجاري والقانون رقم 04- 08المؤرخ 14 أوت2004 لممارسة الأعمال التجارية، ينبغي على جميع الأشخاص المعنويين القيام بنشر حساباتهم في الأشهر التي تلي اعتمادها من جانب الجمعية العامة .ويعد إيداع تلك الحسابات لدى المركز الوطني للسجل التجاري إشهارا لها.

-ولتحسين فرص الحصول على المعلومات وتداولها قام المركز الوطني للسجل التجاري بتنفيذ مشروعين تكميليين يتعلقان بإنشاء شبكة(télématique)ونظام إدارة الكترونية للوثائق المحفوظة في الأرشيف(نظامGED) وقد حدد شهر جوان 2007 موعدا لانطلاق العمل بهذا النظام.

ومن الأنشطة ذات العلاقة بتدعيم المعلومات وتنظيمها :إدخال نظام محاسبي ومالي جديد يعتمد على المعايير الدولية للتقارير الماليةIFRS ومعايير المحاسبة الدولية IAS .

بهدف ترقية طابع التفصيل في المعطيات الإحصائية ووفرتها وسهولة الحصول عليها وصحتها:

انضمت الجزائر سنة 2006 إلى النظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي (SGDD) السابق للمعايير الخاصة لنشر البيانات (NSDD)بغية تطوير وتحديث النظام الإحصائي في إطار منظم .ويسعى هذا النظام على وجه التحديد إلى ضمان الشمولية والأمانة والتوافر .إذ يجب أن تشمل الإحصاءات المعنية الاقتصاد الفعلي والمالية العامة، وكذا القطاع المالي والتجارة الخارجية، فضلا عن البيانات الاجتماعية والديموغرافية .

* **فيما يخص تطوير المنافسة** فان التشريعات الجديدة التي تمت المصادقة عليها في 4 ماي 2008 تمنح مجلس المنافسة صلاحيات واسعة في مجال الصفقات العمومية وضبط السوق .

وهي تكرس منع كل أشكال التفرد لتفادي احتكار السوق من طرف متعامل اقتصادي واحد، كما أنها تحدد العلاقة الوظيفية بين المجلس المذكور ومختلف سلطات الضبط القطاعية .

ومن الأمثلة على سلطات الضبط القطاعية، سلطة الضبط في مجال الاتصالات، وهي سلطة مستقلة مزودة بالصفة القانونية والاستقلالية المالية وخاضعة للرقابة المالية للدولة .تتمثل مهامها فيما يلي.

-السهر على الحفاظ على منافسة حقيقية في سوق البريد والمواصلات.

-تخطيط وتسيير ومراقبة استعمال الموجات الكهربائية اللاسلكية.

-منح تراخيص الاستغلال والموافقة على تجهيزات البريد والمواصلات.

-التحكيم في حال وجود نزاعات بين المتعاملين أو بين المتعاملين والمستعملين.

-رفع التقرير المالي والحسابات السنوية وتقرير التسيير.

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، وإنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي .تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر .لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا مع بداية سنوات التسعينيات.

بلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، نذكر منها :مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والموصلات، هيئتا الضبط في المجال المنجمي(الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا)، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط النقل، لجنة الإشراف على التأمينات، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة ضبط المياه .(28)

لقد قمنا بعرض أهم الإصلاحات المؤسسية التي باشرتها الجزائر إدراكا منها لأهمية المدخل المؤسسي لإنجاح الإصلاحات الاقتصادية التي تتبناها الدول أثناء مرحلتها الانتقالية إلى اقتصاديات السوق.

المبحث الخامس: مؤشرات تقييم جودة الإطار المؤسسي لبرنامج الاصلاح الاقتصادي.

شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على الصعيد العالمي بالإصلاح المؤسسي، حيث أصبحت معظم الدول تولي أهمية كبيرة للإصلاحات المؤسسية سواء فيما يتعلق بمناخ الاستثمار أو الحرية الاقتصادية، وسيتناول هذا الفصل مجموعة من المؤشرات الرئيسية التي تستخدم لتقييم جودة الإطار المؤسسي من بينها مؤشرات الحوكمة ومؤشر مدركات الفساد ومؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال ومحاولة تقييم الإطار المؤسسي في الجزائر اعتمادا على المؤشرات التي تم توضيحها وسوف يتم تناول تطور الاقتصاد الجزائري وفقا لكل مؤشر .

أولا- مؤشرات الحوكمة: تمثل مؤشرات الحوكمة بنود الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية حيث تعتبر من الخطوات الأولى لتعزيز السياسات الاقتصادية الهادفة لتحقيق النمو والتي تشكل أدوات المناخ الملائم والحوافز لتحقيق نمو اقتصادي فعال .(28)
ويظهر الجدول الموالي تقديرات مؤشرات الحوكمة في الجزائر لسنة2009 .

جدول رقم(01) :تقديرات مؤشرات الحوكمة في الجزائر لسنة 2009 .

مؤشر الحوكمة	تقديرات الحوكمة (-2.5 إلى +2.5)
المساءلة والتعبير	1.04-
الإستقرار السياسي	1.20-
فعالية الحوكمة	0.59-
نوعية التنظيمات	0.94-
سيادة القانون	1.07-
ضبط الفساد	0.49-

المصدر : World Bank, governance indicators.
http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp(22-02-2011).

سجلت المؤشرات الستة للحوكمة في الجزائر حسب الجدول السابق تقديرات سالبة على سلم التقديرات(2.5 + 2.5-)خاصة تلك المتعلقة بالمساءلة والتعبير(1.04-) الاستقرار السياسي (1.20-) سيادة القانون (1.07-) وهو ما يعكس نوعية متدنية للمؤسسات في الجزائر.

ويظهر الجدول رقم (02) أن الوضع المقارن لمؤشرات الحوكمة في الجزائر لسنة 2009 سيئ مقارنة مع المغرب، تونس، مصر. بينما سجلت الجزائر وضع مقارن ضعيف (10-25) على مستوى مؤشرات (المساءلة والتعبير، الاستقرار السياسي، نوعية التنظيمات) ووضع مقارن متوسط (25-50) بالنسبة (فعالية الحكومة، سيادة القانون وضبط الفساد)

الجدول رقم (02) :الترتيب المئوي لمؤشرات الحوكمة حسب الدول لسنة2009 .

	المساءلة والتعبير	الإستقرار السياسي	فعالية الحوكمة	نوعية التنظيمات	سيادة القانون	ضبط الفساد
الجزائر	17.5	12.7	34.8	20.5	26.9	37.6
مصر	15.5	24.5	44.3	48.6	54.7	41
المغرب	26.5	30.2	51.4	51.9	50.5	51.4
تونس	11.4	53.3	65.2	54.3	60.8	57.6

المصدر :

World Bank, governance indicators, op.cit

وفقا لهذه المؤشرات الجزائر غالبا ما ينظر إليها على أنها غير مستقرة سياسيا يهيمن عليها الفساد. المستثمرون يتوقعون بان هذه الدولة تتميز بلوائح غير ملائمة وأجهزة تنظيم عاجزة .وفي هذا المجال الجزائر التي لا تعتبر كدولة قانون، ليس لديها مؤسسات قادرة على إدارة النزاعات الداخلية، خاصة جهاز قضائي مستقل ونظام قائم على شفافية ديمقراطية .البيروقراطية المعقدة وغياب الثقة في النظام القضائي من اجل تسوية المنازعات التجارية المحتملة هي أيضا تعتبر عقبات أمام الاستثمار في الجزائر. (29)

لا يمكن للجزائر تحقيق النمو المنشود بمجرد تطبيق وصفات جاهزة وإحداث تغيير في سياستها، ولكن لابد من القيام بجهد لتحسين جودة الحكم على جميع المستويات.

ثانيا : مؤشر مدركات الفساد

حسب مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، يلاحظ تحسن طفيف في عدد النقاط المحصل عليها في الجزائر من 2.6 سنة 2003 إلى 3.2 سنة2008 ، لكنها تراجعت إلى 2.8 سنة2009 وهو ما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (03): تطور ترتيب الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد من سنة 2003 إلى2009 .

السنة	نقاط مؤشر مدركات الفساد	الترتيب

2003	2.6	88 /133 دولة
2004	2.7	97 /146 دولة
2005	2.8	97 /163 دولة
2006	3.1	84 / 180 دولة
2007	3	99 /180 دولة
2008	3.2	92 / 180 دولة
2009	2.8	111 / 180 دولة

المصدر:

Amel .B, Transparency International : l'Algérie dégringole de 20 place, el watan.com: 17/03/2010.

احتلت الجزائر المرتبة 111 من بين 180 دولة سنة 2009 وتحصلت على مؤشر مدركات الفساد على

2.8نقطة من 10 وهو ما جعلها ضمن مجموعة المربع الأسود الذي يضم مجموعة البلدان الأكثر فسادا في العالم (حيث يضم المربع الأسود البلدان التي تتحصل على اقل من3 /10). (24)

كما تدحرج ترتيب الجزائر ب 12 نقطة من سنة 2007 إلى سنة2009 ، وهذا يعني أن البلاد تشهد معدل فساد خطير .ويؤدي هذا إلى التأثير في جهود جلب الاستثمارات، لمواجهة البطالة والحد من الفقر، لان الاستثمار يتطلب بيئة إدارية نزيهة ونظيفة من مختلف أشكال الفساد.

كما احتلت الجزائر حسب مؤشر مدركات الفساد لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لسنة 2009المرتبة 11 من بين 19 دولة .وتظهر نقاط المؤشر أن الجزائر تعد من أكثر دول المنطقة فسادا وهو ما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (04) مؤشر مدركات الفساد لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لسنة 2009 .

الترتيب	الترتيب الإقليمي	الدولة / المنطقة	نقاط مؤشر مدركات الفساد2009
22	01	قطر	7.0
30	02	الإمارات العربية المتحدة	6.5
32	03	إسرائيل	6.1
39	04	عمان	5.5
46	05	البحرين	5.1
49	06	الأردن	5.0
63	07	المملكة العربية السعودية	4.3

65	08	تونس	4.2
66	09	الكويت	4.1
89	10	المغرب	3.3
111	11	الجزائر	2.8
111	12	جيبوتي	2.8
111	13	مصر	2.8
126	14	سوريا	2.6
130	15	لبنان	2.5
130	16	ليبيا	2.5
154	17	اليمن	2.1
168	18	إيران	1.8
176	19	العراق	1.5

المصدر :منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد2009 ، ابرز المؤشرات الإقليمية : الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

http://www.transparency.org/content/download/47736/762827/CPI+2009_Re
MENA_Arabic.pdf (02-10-2010).- gional_Highligh

ثالثا : مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال

يظهر ترتيب الجزائر حسب المؤشرات العشرة لسهولة ممارسة أنشطة الأعمال أنها تحتل فيما يتعلق ببدء النشاط التجاري المرتبة(148) ، استخراج تراخيص البناء(110) ، توظيف العاملين(122)، تسجيل الملكية(160) ، الحصول على الائتمان(135)، حماية المستثمرين(73)دفع الضرائب(168) التجارة عبر الحدود(122)، إنفاذ العقود(123) ، تصفية النشاط التجاري (51).

يظهر الترتيب السابق بان الجزائر تصنف من بين الدول الأكثر صعوبة خاصة فيها يتعلق بدفع الضرائب حيث تحتل المرتبة (168) من بين 183 دولة، تسجيل الملكية المرتبة(160) ، وكذلك بدء النشاط التجاري(148)بالمقابل فهي تصنف من بين الدول التي يسهل فيها نسبيا تصفية النشاط حيث تحتل المرتبة(51) من بين 183 دولة.

تراجعت الجزائر في الترتيب العام للبلدان على أساس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال من المركز134 سنة 2009 إلى المركز 136 سنة2010 ، ويعود ذلك إلى الأداء المتواضع لبعض المؤشرات والتراجع، الكبير في مرتبة مؤشرات أخرى خاصة ما يتعلق ببدء المشروع حيث كان التغير في الترتيب(-7)توظيف العاملين(5 -) ، والحصول على الائتمان(4 -) ، وذلك رغم

التحسن المسجل في الترتيب في كل من تسجيل الملكية(6 +) ،استخراج تراخيص البناء (3 +) وإنفاذ العقود(2 +) ، وهو ما يظهره الجدول التالي:

الجدول رقم(05) ترتيب مؤشرات سهولة ممارسة الأعمال في الجزائر سنتي2009 و2010.

	ترتيب الإقتصاد 2010	ترتيب الإقتصاد 2009	التغيير في الترتيب
سهولة ممارسة أنشطة العمال	136	134	2-
بدء المشروع	148	141	7-
إستخراج تراخيص البناء	110	113	3+
توظيف العاملين	122	117	5-
تسجيل الممتلكات	160	166	6+
الحصول على الإئتمان	135	131	4-
حماية المستثمرين	73	70	3-
دفع الضرائب	168	168	0
التجارة عبر الحدود	122	120	2-
تنفيذ العقود	123	125	2+
إغلاق المشروع	51	51	0

المصدر :البنك الدولي، بيانات ممارسة أنشطة الأعمال 2010 في الجزائر.

http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/algeria(20-11-2010).

تبين مؤشرات سهولة ممارسة الأعمال في الجزائر سنة2010 ، حاجة الجزائر إلى المزيد من الإصلاحات، حيث يظهر الجدول رقم(04) ارتفاع عدد الإجراءات والوقت اللازم لانجازها .فعدد الإجراءات المطلوبة ومدتها فيما يتعلق ببدء النشاط التجاري (14) ، إجراء والتي تستغرق 24 يوم ويتطلب استخراج تراخيص البناء (22إجراء، 240 يوم) ، تسجيل الملكية (11 إجراء، 47 يوم)، إنفاذ العقود (46 إجراء، 630 يوم)، كما يتم دفع الضرائب 34مرة سنويا وهو ما يتطلب 451 ساعة، أما عدد المستندات والوقت اللازم لإتمام التصدير والاستيراد هي على التوالي (8 مستندات، 17 يوم) (9 مستندات، 23يوم).

تحتل الجزائر في ترتيب البلدان على أساس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال حسب" تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2010 الذي يرتب الدول من 1 إلى 183، المرتبة 136 من بين 183دولة في الترتيب العام، والمرتبة 13 من بين 20 دولة عربية .

حيث تصنف الجزائر ضمن أكثر الدول العربية صعوبة في ما يتعلق بالمؤشرات التالية تعتبر الجزائر الدولة العربية الأكثر عددا **لإجراءات بدء النشاط التجاري** (14 إجراء) ،فيما يتعلق **باستخراج تراخيص البناء** تعتبر الجزائر من البلدان العربية الأكثر صعوبة لاستخراج تراخيص البناء (22 إجراء) كما تعتبر الجزائر من بين الدول العربية الأكثر بطئا من حيث الوقت اللازم لاستخراج تراخيص البناء240 يوم .

فيما يتعلق **بتسهيل تسجيل الملكية**، الجزائر هي الدولة العربية الأكثر عددا لإجراءات تسجيل الملكية (11إجراء)

فيما يتعلق **بدفع الضرائب** تعتبر الجزائر من الدول العربية التي لها أكثر عدد من مرات دفع الضرائب حيث تدفع الضريبة (34 مرة) سنويا ،كما تعتبر الجزائر من الدول العربية الأكثر بطئا لاستفاء عملية دفع الضرائب (451 ساعة)في السنة،

وتعد الجزائر أيضا من البلدان العربية التي بها أعلى نسبة لإجمالي سعر الضريبة (72 %) من الأرباح وهي أعلى نسبة في الدول العربية بعد موريتانيا (% 86.1) .

الخاتمة (**النتائج والتوصيات**) :

لقد عانى الاقتصاد الجزائري من العديد من الإختلالات والفجوات الداخلية والخارجية التي تراكمت على كاهله وازدادت حدتها مع مطلع التسعينات، الأمر الذي دفع بالسلطات الجزائرية إلى اتخاذ العديد من الإصلاحات الاقتصادية ،فيما عرف ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي،

ويتكون برنامج الاصلاح الاقتصادي الجزائري من مكونين أساسيين وهما برنامج التثبيت والتكييف الهيكلي . حيث يختص الأول بإعادة التوازنات بين الكميات الاقتصادية سواء على مستوى الميزانية العامة، العرض الكلي والطلب الكلي وذلك بهدف السيطرة على الأسعار والتضخم وعجز الميزانية العامة ،في حين يهدف برنامج التكيف الهيكلي إلى التحول نحو الاعتماد على قوى السوق وتقليل تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والتحول من اقتصاد يقوم على التخطيط إلى اقتصاد يتأثر تخصيص الموارد فيه بنظام الحوافز الذي تستخدم فيه الدولة أدواتها المالية والنقدية للتأثير على تلك الحوافز.

وكغيره من البرامج والأنظمة الاقتصادية فانه يشمل على ما هو ايجابي للبعض وسلبي للبعض الأخر، ومن الأسباب الداعية إلى الجيل الثاني من الإصلاحات نذكر محدودية نتائج الجيل الأول ،واقتصاره على الجوانب النقدية والمالية وإغفال البعد المؤسسي .

تشير العديد من الدراسات إلى أهمية المدخل المؤسسي لإنجاح الإصلاحات الاقتصادية التي تتبناها الدول أثناء مرحلتها الانتقالية إلى اقتصاديات السوق،وعلى هذا الأساس فان العديد من العراقيل التي تحد من عملية الانتقال تعود في اغلبها إلى عدم فهم أو عدم وجود منظومة مؤسساتية تسند هذا الانتقال وتساعد على الأداء الجيد والفعال للاقتصاد.

النتائج:

من النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث ما يلي:

- أن عملية الإصلاح المؤسساتي في الجزائر ،عرفت صعوبات وعراقيل حالت دون بلوغ الأهداف المسطرة ،وخاصة إذا كانت ذلك مقارنة بالنظر إلى مستوى التحديات ولاسيما على المستوى الدولي والعالمي . وقد تكيف الإصلاح المؤسساتي مع الظروف الدولية وما أملته من ضرورة التغيير والعصرنة ،ليبرز بشكل أدوار جديدة للدولة ممثلة في إدارتها العمومية من أجل نشاط عمومي حركي ،يعتمد على النجاعة والفعالية والشفافية في التسيير ،دون أن نتجاهل مقاومة التغيير كمعوق لهذا الإصلاح .

- في الجزائر يمكننا الحديث فقط عن المثبطات المؤسسية، والتي تشير إليها المؤشرات المؤسسية المعتمدة، فبالإضافة إلى تكاليف المعاملات المرتفعة، هذه المثبطات تتعلق أيضا بحماية الملكية الفكرية، استقلالية القضاء، عبء الإجراءات الحكومية، كفاءة الإطار القانوني. بالإضافة إلى انتشار الفساد، صعوبة الحصول على التمويل ومشكلة العقار الصناعي المرتبط بسوء تسيير المناطق الصناعية.

- هذا العجز المؤسساتي يخلق مناخا غير مواتيا وأيضا غير صحي بالنسبة للنشاط الاقتصادي بصفة عامة والاستثمارات بصفة خاصة، وهو ما يفسر ضعف القطاع الخاص وتراجع الاستثمارات الأجنبية المباشرة. رغم الإطار القانوني والتنظيمي الموجود، والذي لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب في نظرنا ،مقارنة مع الإطار المعياري الموجود على مستوى الدول المتطورة .

التوصيات:

رغم الجهود التي لازالت السلطات الجزائرية تتبعها في مختلف مجالات الإصلاحات المؤسسية، إلا أن تقارير المنظمات الدولية التي تصدر لتقييم الوضع المؤسسي في الجزار اغلبها سلبية حسب

اهم المؤشرات المؤسساتية ولذلك نقترح من اجل إيجاد الإطار المؤسسي السليم للإصلاح الاقتصادي ما يلي :

1. تعديل أو تغيير بعض القوانين والتشريعات التي تؤثر على الاستثمار والمنافسة والتمويل وتشجيع التكنولوجيا، حيث تلعب الأطر التشريعية الحاكمة لتعاملات الأسواق دورا هاما في الحفاظ على الحقوق وتحقيق الاستقرار في المعاملات.

2. تفعيل دور المؤسسات والهيئات التي إقامتها الدولة في مجال مكافحة الفساد وأيضا الاتفاقيات الدولية التي أبرمتها في هذا المجال، من اجل الحد من مختلف مظاهر الفساد مثل البيروقراطية والرشوة التي تؤثر بشكل كبير على تكلفة المبادلات وتؤثر بشكل سلبي على الأداء الاقتصادي والسياسات الاقتصادية والتنموية التي تتبناها الدولة.

3. الشدة في تطبيق القوانين والعدالة حيث تلعب المؤسسة القضائية دورا هاما في حسم المنازعات إذ يتطلب الأمر أجهزة تنفيذ كفؤة وقوية من خلال تأسيس المحاكم الاقتصادية المتخصصة من اجل النظر في بعض القضايا التجارية المختلفة مثل قضايا الإفلاس والتمويل والاستثمار .

الهوامش:

1 -N.EL-Mikawy. Institutional ReformEgypt « Unpublishedpaper Cairo2005.

2 -D.North" Institutions Institutiona Change And Economiec preference Cambridge University Press.

3-أسامة البدوي ،الاصلاح المؤسسي كمدخل للتنمية الاقتصادية بالتطبيق على الاقتصاد المصري، من ملخص لرسالة ماجستير في الاقتصاد ،كلية التجارة، جامعة عين شمس ،.2011

4-إبراهيم شحاتة، الإطار القانوني للإصلاح الاقتصادي ،القاهرة، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، المحاضرة المتميزة رقم 5،1996

5- تيسير محسن:الإصلاح المؤسساتي الحوار المتمرن العدد 1351-ملف 2005.10.15 لديمقراطية الإصلاح السياسي في العالم العربي من الموقع:

-www.aheewar.org/debab/show.art.asp aid=48189 20/04/2011

6- نفس المصدر.

7- تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الجزائر، نوفمبر 2008، ص122.

8-صالح صالحي، ماذا تعرف عن صندوق النقد الدولي ؟دراسات اقتصادية،العدد الأول، 1999، ص127

9- علي بطاهر، التحرير والاصلاح الاقتصادي في الجزائر ،مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الأول ،ص182.

10-عبد القادر محمد القادر عطية:" اتجاهات حديثة في التنمية " الدار الجامعية، الإسكندرية 2002-2003 ص 218-221.

11- زوين ايمان ، دور الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في تحقيق التنمية –دراسة حالة الجزائر – مذكرة ماجستير فرع التحليل والاستشراف الاقتصادي جامعة متنوري قسنطينة 2010-2011،ص 91.

12-نعيمة برودي،الاقتصاد الجزائري بين سندان الإختلالات الهيكلية والانعاش الاقتصادي ومطرقة التعديل الهيكلي، الملتقى الدولي الاول، ابعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية ،جامعة بومرداس، 04-05 ديسمبر 2006.ص ص8-9.

13- حاكمي بوحفص،مسيرة الاقتصاد الجزائري وأثرها على النمو الاقتصادي، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد32، يناير 2007.

14- زوين ايمان ،مرجع سبق ذكره ص 92.

15- عيسى مرازقة، القطاع الخاص والتنمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة 2006-2007 ،ص 145 .

16- حاكمي بوحفص. الإصلاحات والنمو الاقتصادي في شمال إفريقيا دراسة مقارنة بين الجزائر، المغرب وتونس، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السابع، ص ص13-14 .

17- جريدة الخبر ليوم2008/06/08 .

18- تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة ،مرجع سبق ذكره، ص152.

19 - تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سبق ذكره، ص177.

20 - تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة مرجع سبق ذكره، ص178.

21- تقرير حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، مرجع سبق ذكره، ص180.

22- زوين ايمان ،مرجع سبق ذكره،ص94

23- حاكمي بوحفص، الإصلاحات والنمو الاقتصادي في شمال إفريقيا دراسة مقارنة بين الجزائر، المغرب وتونس، مرجع سبق ذكره، ص 8.

24- ناجي بن حسين، الفساد :أسبابه، آثاره واستراتيجيات مكافحته، إشارة لحالة الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص27 .

25- صليحة نزليوي، سلطات الضبط المستقلة :آلية الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، مداخلة من الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في23-24 ماي2007 ، المجال الاقتصادي والمالي.