الحوكمة مقاربة للتنمية في الجزائر
دراسة في المضمون وآليات التطبيق في ظل الاستعداد للنشوء والاندماج في الأسواق المالية الدولية

أ/رقايقية فاطمة الزهراء
معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
المركز الجامعي سوق أهراس

الملخّص:

ترتب عن تعثر المسيرة التنموية وعجزها عن تحقيق المتطلبات المجتمعية في معظم الدول النامية وبما فيها الجزائر، طرح مقاربة جديدة للتنمية من طرف كالات التنمية الدولية تهتم بالجوانب السياسية والمؤسسية، و ذلك لمسايرة المستجدات والتحولات العالمية على جميع الأصعدة وتعديل الأوضاع الداخلية بمراجعة أدوار مختلف الفاعلين في الدولة (الدولة، القطاع الخـــاص والمجتمع المدني)، إنها الحوكمة كمقاربة سياسية للتنمية بما تتضمنه من مؤشرات ومعايير دولية لقياس نوعيتها .

Abstract:

Resulted from the failure of the development process and its inability to meet the demands of the community in most developing countries, including Algeria, presents a new approach to development by international development agencies that focus on Policy and institutional aspects; to address the evolution and global change at all levels, and change the internal situation to examine the roles of different actors in the state (the state, society and the private sector calendar), is the governance that are considered political approach to development, including indicators and international standards for measuring qualit

المقدمة :

ترتب عن إخفاق النموذج التنموي المعتمد في دول ما بعد الاستعمار بأفريقيا، خاصة بعد فشل معظم روشتات الإصلاح الاقتصادي لمؤسسات التنمية الدولية التفكير في مقاربات جديدة للتنمية تهتم بالجوانب السياسية والمؤسسية بطرح مفهوم الحكم الرشيد (la bonne gouvernance)، من طرف البنك الدولي في إحدى تقريره حول تصور التنمية في أفريقيا جنوب الصحراء سنة 1989، بعد الانطلاق من فرضية محتواها أن الأزمة في أفريقيا هي أساسا أزمة حكم (crise de gouvernance)، ولقد تزامنت تلك الأطروحات مع إخفاق النمط الاشتراكي ونهاية الحرب الباردة لصالح التصور النيوليبيرالي كمنظور للتنمية ساد وانتشر بعد انهيار نموذج دولة الرفاهية (Etat providence) وتوسع كنمط عالمي تم فرضه من طرف المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية الدولية، كما تزامن ذلك مع استفحال ظاهرة الانتقالات الديمقراطية في معظم دول العالم نهاية الثمانينات، على اعتبار أن المحددات السياسية والمؤسسية اعتبرت كمشروطية مبدئية للتنمية بخلاف المحددات الاقتصادية، خاصة مع ظهور أطروحات جديدة للإدارة العمومية بمشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية اتخاذ القرارات ووضع السياسات والتي تتمحور حول أركان الحوكمة(la gouvernance) التي تتضمن العديد من المؤشرات والمعايير لقياس نوعيتها. وعلى ضوء ذلك فالجزائر لم تكن بعيدة عن تلك التحولات، من خلال تغيير المداخل النظرية والمقاربات والاستراتيجيات التنموية في مسيرة بناء الدولة الوطنية، خاصة مع مبادراتها الترويجية لإرساء الدمقرطة ومبادئ الحوكمة كمقاربة جديدة لحل أزمة الدولة الراهنة الظاهرة والكامنة، و التي يتم اكتشافها من خلال مؤشرات القياس والمعايير العالمية لتحسين تموقع الدولة وترتيبها في منظومة الاقتصاد العالمي، على اعتبار أن تقوقعها ليس في صالحها، كما أن انكشافها الاقتصادي والمالي للاندماج في الأسواق المالية الدولية يفترض تحركا فعاليا بتعديل جذري وحقيقي لأوضاعها وينطلق بإصلاح سياسي باعتباره قاطرة بقية الإصلاحات اللازمة تدعمها جملة من المزايا والسياسات التحفيزية للمستثمر المحلي والأجنبي . وفي سياق ذلك تتمحور إشكالية الدراسة حول مدى توافق

مبادئ الحوكمة مع مجهودات الدولة الجزائرية في إطار التحولات والمستجدات المتلاحقة، لتسهيل اندماجها في منظومة المجتمع الدولي وبالتالي نتصور التساؤلات التالية :

1 – إلى أي مدى يتطابق نموذج الحوكمة المسوق من طرف المؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية الدولية مع أولويات ومتطلبات الجزائر ؟

2 – هل يمكن الاعتقاد بأن الحوكمة بما تتضمنه من أفكار وتصورات تمثل النموذج الوحيد لتحقيق التنمية ؟

3 – ما مدى إمكانية وفرص نجاح توجهات ومبادئ الحوكمة بالجزائر،من حيث أبعادها السياسية والاقتصادية والإدارية في بناء الدولة الوطنية وإدارة التنمية ؟

*– **فرضيات الدراسة :** لتفسير إشكالية الدراسة ومحاولة الرد على التساؤلات المطروحة يمكن صياغة الفرضيات التالية:

1 – تمثل الحوكمة بمختلف أبعادها مقاربة سياسية للتنمية الاقتصادية.

2 – الأزمة الجزائرية الكامنة والظاهرة في بعض مؤشراتها تجعل من مبادئ الحوكمة مقاربة علمية وأطارا فكريا وواقعا حتميا، وأولوية وطنية وإستراتيجية لرفع مقدرتها التنافسية محليا ودوليا تعتمدها الدولة كآلية لترشيد سياساتها على جميع المستويات، لاستبعاد الإنزلاقات والمخاطر المكلفة .

3 – تجسيد الحوكمة في الجزائر يتطلب بعض المتطلبات الكفيلة ببناء دولة ديمقراطية مؤهلة وقطاع خاص منتج ومجتمع مدني ديناميكي .

ولمحاولة الرد على التساؤلات المطروحة والتأكد من الفرضيات المقترحة قدمت هذه الدراسة ضمن محاورها الثلاثة الآتية تباعاً:

المحور الأول : إطلالة على المسيرة التنموية الاقتصادية في الجزائر: كانت الجزائر أحد المقاطعات التابعة لفرنسا منذ سنة (1832) لتصبح كيانا جديدا في المجتمع الدولي منتصف سنة 1962، وبذلك توجهت للبحث عن سياسة تنموية تمكنها من النهوض بالاقتصاد في الوقت الذي انتشر فيه النهج الاشتراكي ومبادئه مما دفع بالدولة إلى تبنية كنسق مناسب حتى سنة 1988، عندما بدأت البوادر الفعلية لتبني النهج الليبرالي بعد ثبات فشل تطبيق النموذج السابق بكل المقاييس وعلى جميع الأصعدة .

1-التوجيهات التنموية للاقتصاد الجزائري قبل مرحلة الإصلاحات الاقتصادية : حيث توجهت الدولـــة لإتبـــاع الأسس الاقتصادية النهج الاشتراكي في تسيير شؤونها الاقتصادية ولقد تم التوقف عن المحطات الزمنية التالية :

1-1 - المرحلة الانتقالية من اقتصاد استعماري إلى اقتصاد يرتكز على المبادئ الاشتراكية خلال (1962-1966)[1] : حيث خرجت الدولة بعد الاستقلال بهيكل اقتصادي هش أنهكه الاستغلال الاستعماري لذلك بادرت بالقيام بعدة إجراءات اقتصادية ومن بينها، التأميم(الأراضي الزراعية سنة 1963، المناجم 1966،بنك الجزائر 1963، تأميم بقية البنوك وشركات التأمين (1966) وذلك للتأكيد على توجه الجزائر لإتباع الأسس الاقتصادية للنهج الاشتراكي في تسيير شؤونها الاقتصادية .

1-2-**مرحلة الاقتصاد الموجه وبداية تطبيق سياسة المخططات التنموية : (1967-1978) :**حيـــث تجسدت الأسس المـــادية للاشتراكيـــة سنـــة 1966 بوضع كافة المقاليد الاقتصادية بين أيدي الدولة في إطار استكمال القيام بالتأميم التجارة الخارجية سنة 1969، قطاع النقل والبترول سنة 1971، تطبيق الثورة الزراعية سنة 1972[2]، وتجسيدا للمسعى التنموي تمسك صانعوا السياسات الجزائريين بنموذج نظري لعملية التصنيع يعتمد على فكرة الصناعات التصنيعية –industries industrialisantes لـــ G.destanne de Bernis– الذي يرى – " أنه لا يلزم أن ينظر إلى التصنيع باعتباره مجرد بناء لسلسلة من المصانع، أو بكونه يتضمن خيارا بسيطا بين الصناعات الثقيلة والصناعات الخفيفة، ولكن التصنيع يتطلب علاوة على هذا اختيارا دقيقا لفئات (نوعيات) الصناعة التي تعزز وتعجل كثيرا عملية التنمية الشاملة، وحسب G.destanne de Bernisفالصناعات التصنيعية–" هي تلك التي تقوم مهمتها الأساسية في الوقت المناسب، وفي محيطها المحدد على تملئة المصفوفة الصناعية(Matrice industrielle) وتوابع الإنتاج عن طريق وضع مجموعة من الآلات الحديثة تحت تصرف الاقتصاد لزيادة إنتاجية العمل ولإعادة الهيكلة الاقتصادية والاجتماعية للمجموعة المعينة وإجراء تحول في صيرورة سلوكها في الوقت ذاته[3]. وفي سياق ذلك، ارتكزت إستراتيجية التنمية في هذه المرحلة على سياسة التصنيع في كل الفروع الاقتصادية، من خلال التوجه نحو الداخل لإحلال الواردات بمنتجات مصنعة محليا، وتزامنا مع هذا التوجه فقد تم اعتماد أسلوب

التخطيط المركزي من خلال ثلاثة مخططات تنموية [مخطط ثلاثي(1967-1969) مخطط رباعي أول(1970-1973)، مخطط رباعي ثاني (1974-1977)] حيث أبرز كل مخطط توجهات التنمية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي .

2-التوجيهات التنموية للاقتصاد الجزائري خلال مرحلة الإصلاحات الاقتصادية : حيث شهدت الدولة تغيير إستراتيجية التنمية المتبعة بعد الفشل الذي مني به النمط الاشتراكي في تحقيق متطلبات التنمية المجتمعية وبذلك تحولت الدولة لأتباع آليات السوق من خلال الانتقال من اقتصاد قرض إلى اقتصاد استدانة والذي بدوره عجل بإلزامية تبني آليات أصلاح شاملة شملت مختلف جوانب الاقتصاد الوطني، سعيا لفك حلقة تداول الموارد المالية المستمدة من الخامات، وبسبب الظرف الصعب الذي آلت إليه الجزائر بعد تراجع حصيلة الموارد المالية بالعملة الصعبة (حيث انخفضت إلى أكثر من 40 % سنة 1986 بسبب انهيار أسعار البترول في الأسواق الدولية في ديسمبر 1985) وتزايد حجم خدمات الديون مما شكل ذلك تحديا كبيرا للدولة. وبالتالي توجهت للقيام بجملة من الإصلاحات الاقتصادية والمالية تسعى لاستبدال أدوات التنظيم الإداري للاقتصاد في إطار التسيير الاشتراكي بآليات السوق، حيث تم التخلي على بعض جوانب احتكار التجارة الخارجية من طرف الدولة وتفويض صلاحياتأكبر للمؤسسات بالتدخل المباشر لاستيراد وتصدير مستلزمات الإنتاج من سلع وخدمات وإعطاءها استقلالية (بموجب القانون رقم 88-01 المؤرخ في جانفي 1988)، بعد القيام بإعادة هيكلة شركات القطاع العام من جهة البنية العضوية والمالية، [4]لتسهيل الانطلاقة المجددة في العملية الإنتاجية، مع العمل بأسلوب التخطيط بإدخال مخطط الإنتاج كآلية للتسيير، كما تم خلال هذه المرحلة إنجاز خطتين تنمويتين خماسيين [(خماسي أول 1980-1984) وخماسي ثاني (1985-1989)] واستمرت الجهود الإصلاحية كإجراءا حتميا لجملة الاختلالات بصدور قانون النقد والقرض(90-10 الصادر في 14 افريل 1990)، تطبيق سياسات الخوصصة، تحرير الأسعار والتجارة الخارجية(من خلال السعي المتواصل للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة (OMC) والتوقيع على اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوروبي (L'UE))،صدور قانون توجيه الاستثمارات (93-12 المؤرخ في 1993/10/05)وتحفيز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر مدعمة بإصلاحات مالية من خلال عدة تشريعات تضمن الانكشاف المالي للدولة (كالتدرج في تحرير أسعار الفائدة والاعتماد على الأدوات الكمية

غير المباشرة لتوجيه السياسة النقدية للدولة، تحفيز المنافسة في القطاع المصرفي وفتح المجال أمام القطاع المصرفي الخاص الوطني والأجنبي، إنشاء سوق مالية، تحرير سعر الصرف وقابلية العملة الوطنية للتحويل)، كما واصلت الدولة تبني نهج اقتصاد السوق تحت مشروطية الهيئات المالية الدولية والتي تربطها بالجزائر علاقات مديونية، من خلال تجسيد برنامج التعديل الهيكلي –PAS– الذي سمح تطبيقه باستعادة بعض المؤشرات على الصعيد الاقتصادي .

المحور الثاني : حصيلة وتقييم لواقع الإصلاحات الاقتصادية والمالية في الجزائر: يتحدد الأداء الجيد لاقتصاد بلد ما قياسا بالإطار السياسي والمؤسساتي والقانوني الذي تتم فيه الأعمال والذي يعكس البنى القاعدية للسياسة الوطنية لبلد ما، في ظل نظام فعال للحكم السياسي والاقتصادي والقانوني، عموما يمكن تقييم مدى التزام الجزائر بآليات الإصلاح الاقتصادي والمالي وبمتطلبات الانفتاح الاقتصادي والانكشاف المالي، في ظل استعدادها للنشوء لتسهيل اندماجها الايجابي وذلك ضمن عدة قنوات تتمحور حول مدى استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي كمطلبا مبدئيا وضروريا قبل الولوج في آليات التحرير الاقتصادي والمالي بعد الاستعانة بمؤشرات دولية تثبت ذلك مع مدى التدرج في تجسيد آلية الانكشاف الاقتصادي والمالي ومدى فاعلية نظام الرقابة والإشراف على المنظومة المالية .

1–مدى استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلي :باعتباره منطلقا حتميا وإحدى متطلبات نجاح سياسة الإصلاح الاقتصادي والمالي، وفي الجزائر فقد تزامن تجسيد آليات التعديل الاقتصادي والمالي مع ظروف عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، مما جعل من الصعوبة الاستمرار في تجسيد التقويمات اللازمة، خاصة مع تعدد الحكومات ومنه المسؤولين وفي فترات قياسية، ومع غياب الاستقرار الأمني فقد كان عامل نفور لتدفقات رؤوس الأموال الأجنبية، ويمكن الاستشهاد بواقع بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية خلال الفترة التي أتيحت فيها المعطيات الإحصائية فيما هو أدناه .

الجدول رقم I-

أهم المؤشرات الاقتصادية الكلية في الجزائر خلال (1998-2008)

السنوات البيان	1998	2000	2002	2004	2006	2008
معدلالنمو الاقتصادي -%	5.1	2.2	4.7	5.2	5.4	4.2
معدل البطالة %	28	29	25.1	17.7	12.3	11.3
معدل التضخم%	5	0.34	1.42	3.54	2.53	4.46
أسعار الفائدة الحقيقية %	+15.1	11.72-	6.55+	2.38-	2.36-	7.81-
رصيد الحساب الجاري(م دو)	0.91-	8.93	4.37	11.12	28.95	34.45
رصيد حساب رأس المال(م دو)	0.83-	1.36-	0.71-	1.87-	11.22-	2.54+
رصيدميزان المدفوعات(م دو)	1.74-	7.57	3.65	9.25	17.73	36.99

سعر البرميل من البترول	12.94	28.5	25.24	38.66	65.85	99.77
إيرادات المحروقات (م د)	4.25.9	1213.2	1007.7	1570.7	2799.00	4088.6
الاحتياطاتالجارية (م دو)	6.84	11.9	23.11	43.11	77.78	143.10
الدين الخارجي (م دو)	30.261	25.088	22.540	21.821	5.612	5.586
رصيد الميزانية (م دو)	101.3-	400	52.6	337.9	1186.8	935.3
سعر الصرف لقاء الدولار	58.74	75.31	79.68	72.06	72.65	64.6

المصدر :تم إعداده من طرف الباحث استنادا لمعطيات من :

*-Evolution économique et monétaire en Algérie ; Banque d'Algérie ; Rapport 2002,2003,2004 ;2005,2006 ;2008 ; au site d'Internet : : www.bank-of-Algeria.dz.

*-Media Banque ; évolution du Taux de change ; le journal interne de la Banque d'Algérie ; N° :83 (Avril-Mai-2006-) p :20

*-ONS : compte économique monétaire ; au site web :http://www.ons.dz/comptes/monnaie/html

*- ministère du commerce , note de synthèse relative aux statistique du commerce extérieur de l'Algérie ; au site d'Internet :

http://www.mincommerce.gov.dz/fichier.statce.

عموما فالمنظور العام لمجمل أداء الجزائر،استنادا لبعض تلك المؤشرات الاقتصادية الكلية لا يزال دون المستويات المطلوبة مما يضع الدولة في مراتب متخلفة لا تؤهلها لتكون في موضع الدول المستقطبة لرؤوس الأموال الأجنبية نتيجة للصورة المرتسمة لدى المستثمر الأجنبي .ولقد تزامنت تلك النتائج الإحصائية المحققة مع الزوبعة المالية التي عصفت بالسوق الأمريكية منذ أوت سنة 2007، وانتقلت عدواها بشكل هستيري لتمس بقية منظومة المجتمع الدولي، خاصة مـــع التراجع الحاد في الطلب العالمي على المواد الأولية ومنه في أسعارها، وعلـــى ضوء ذلك فقد بلغ متوسط سعر النفط الجزائري ، خـــلال الفتـــرة(1جانفي2008–نهاية فيفري 2008)،حوالي 43دولار اللبرميل[5]،وهو أدنى مستوى يبلغه سعر النفط الجزائري ويقترب من المتوسط المسجل لتحقيق توازن في الميزانية الجزائرية، وقد ترتب عند هذا المستوى بداية من السداسي الأول لسنة 2009 تسجيل عجز في الميزان التجاري الوطني، وهو أول عجز تسجله الجزائر منذ أكثر من 15سنة، وذلك بتراجع الصادرات الجزائرية بمستوى % 75لقاء نمو الواردات بنسبة % 10، مما ترتب عنه تحجيم معـــدل تغطيـــة الصادرات بالواردات، ومنها لتراجع المحسوس للعوائد والفوائـــض الماليـــة، تزامن ذلك مع ثبات حجم النفقات سواء بالنسبة لميزانية التجهيز أو التسيير. ومع انكماش الاستثمار وصعوبة الاستمرار في النفقات العمومية بنفس الوتيرة بعد سنة 2009، ومن جهته فاحتياطي الصرف الوطني خاصة المشكل بسندات خزينة أمريكية يمكن أن يعرف تراجعا في القيمة،بعد القرارات الأمريكية من خلال الخزينة الفدرالية التي قامت بشراء مكثف للسندات بحثا عن توفير سيولة كافية لاقتصادها، فمثل تلك القرارات كانت لها إفرازات سلبية على القيمة الاسمية للسندات الجزائرية المقيدة بالدولار الأمريكي والمقدرة ب 47 مليار دولار.

2– مدى التدرج في تطبيق الإصلاحات وفي آليات الانكشاف الاقتصادي والمالي :

يعتبر التدرج المرحلي في تطبيق الإصلاحات الاقتصادية والمالية مطلبا ضروريا لإنجاح آليات الانفتاح الاقتصادي والتحرير المالي، فالتدرج المرحلي الأمثل يتضمن تحديد الأولويات المثلى لخطوات الانكشاف وذلك لمسايرة المنظومة المالية مع متطلبات الاقتصاد الحقيقي، واستنادا للتجربة الوطنية وبدعم من عدة دراسات[6]،يظهر التأخر الكبير في تطبيق الإصلاحات الاقتصادية والمالية، فبعد حوالي عشرين (20) سنة من

دخول المنظومة المالية والمصرفية الخاصة إلى القطاع المالي فلا تزال المؤسسات المالية والمصرفية وغير المصرفية العمومية تستحوذ على ما يتجاوز 93 % من عمليات وساطة المالية إقراضا واقتراضا وعلى حوالي 97 % من الوكالات المنتشرة عبر التراب الوطني[7]، هذا ولقد ساهمت المؤسسات الاقتصادية الوطنية في مسؤولية عرقلة تقدم التقويمات المالية والمصرفية، على اعتبار أن المنظومات المالية كانت ملزمة بتقديم التمويل لها رغم وضعيتها المالية المتدهورة، مما ترتب عن ذلك زيادة كبيرة في المسحوبات المالية من المؤسسات المالية لصالح تلك المؤسسات وارتفاع ديونها والتي تحولت معظمها لديون معدومة يصعب تحصيلها مما ساهم ذلك في تدهور وتوتر العلاقة التجارية بين المصارف والمؤسسات الاقتصادية والوطنية في ظل عدم تكامل الإصلاحات بين القطاعات الحقيقي والمالي، كما أن آليات الانفتاح الاقتصادي والانكشاف المالي في الجزائر لا تزال في مراحلها المبكرة والتي عادة ما تقيدها العديد من المثبطات المسؤولة عرقلة تقدم الإصلاحات اللازمة .

3- مدى فاعلية آليات الرقابة والإشراف على المنظومة المالية ووجود نظم احترازية:

حيث تلعب الرقابة والأشراف الفعال على القطاع المالي ووجود مؤشرات الحيطة والإنذار دورا متميزا في إرساء أطار مؤسساتي سليممن خلال تسهيل وإنجاح الإصلاحات المالية بعد الكشف عن مدى سلامة واستقرار النظم المالية،وبالتالي تقييم مدى قابلية القطاع المالي ككل للتأثر بالأزمات المالية والاقتصادية باعتبارها آليات للإنذار المبكر خاصة مع ارتباطها المباشر بمبادئ الحوكمة . وعلى صعيد الواقع الجزائري يظهر الضعف الكبير في آليات الرقابة والأشراف المالي[8] وهشاشة مؤشرات التحوط والإنذار اللازمة لتقييم سلامة القطاع المالي وتوفير البيئة الملائمة لاستقرار المنظومة المالية، خاصة بعد فضائح بعض البنوك الخاصة والتي انتقلت لتمس المصارف العمومية وبذلك فقد فقدت المصارف الوطنية الثقة الضرورية محليا وخارجيا نتيجة لعجز أنظمة الرقابة والأشراف الداخلي وضعف النظم الاحترازية في المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية،خاصة مع قصور دور البنك المركزي في الرقابة والتوجيه للمصارف الوطنية، مما كلف ذلك الخزينة العمومية المليارات من الدولارات لتغطية الكثير من قضايا الاختلاس وتحويل الأموال[9].

والذي بدوره أثر على سمعة المصارف الوطنية في الخارج باعتبارها عامل نفور أمام تدفقات المستثمر الأجنبي أو تحويلات الجالية الوطنية في الخارج .

عموما فقد أجمع العديد من المنظرين على تعثر المسيرة التنموية في الجزائر رغم المجهودات الكبيرة المبذولة بتبني استراتجيات ومخططات تنموية والقيام بالعديد من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والهيكلية والمتتابعة لإحداث تنمية مستقلة ومستديمة،إلا أن ما تحقق يتنافى في معظمه مع متطلبات وطموحات المجتمع، لذلك أصبح من الأهمية الكشف عن أسباب هذا التعثر والذي لا يرتبط بقصور المدخرات وإنما بتبديدها ولا بقلة الاستثمارات وإنما لسوء توزيعها ولا لضعف وعدم تأهيل رأس المال البشري وإنما لنزيف الأدمغة وهجرة السواعد، و يمكن تلخيص أهم مسببات التعثر التنموي في الجزائر في بعض النقاط :

- غياب الاستقرار السياسي وانتشار الإرهاب والصراعات الأهلية والتي ساهمت في تضييع موارد الدولة وتحطيم جانب مهم من البنى الإرتكازية .
- استحواذ التفكير ألريعي وليس التنموي الإنتاجي على المسؤولين ورجال الأعمال، ولقد كان لعوائد النفط وأساليب إعادة تدويرها دور في تغلغل تلك الصورة القائمة على البذخ الاستهلاكي والسعي وراء الربح والكسب السريع[10] .
- غياب الترتيبات التنظيمية والمؤسسية بانتشار الفوضى،العشوائية، البيروقراطية والرشوة وسوء اختيار القادة والذين معظمهم يتسم بغياب الكفاءة، النزاهة وروح الانتماء .

ورغم تعدد تلك المثبطات يبقى أسلوب الحكم ومسألة الفساد بمختلف صوره تحتل موقعا متقدما،والـــذي يقود لطرح الأشكال حول المقومات السياسية للتنمية الاقتصادية، على اعتبار العديد من الحكومات وبما فيها الجزائر وبغض النظر عن تباين أنماطها وتشكيلاتها لا تزال تبحث عن أسلوب الحكم الجيد والقيادة الناجعة علىالصعيد الكلي والجزئي للوصول إلى طريقة مثلى للأداء المتميز الذي تدعمه ثورة المعلومات والاتصالات، وهذا ما سيكزن موضوع دراستنا فني المحور الموالي من خلال معرفة مدى مطابقة مؤشرات الاستقرار التي يمكن قياسها استنادا لمعايير دولية تعكس مبادئ الحوكمة المطروحة من طرف وكالات التنمية لواقع الجزائر .

المحور الثالث : الحوكمة في الجزائر بين الأسس النظرية وآليات التطبيق: التحديات الكبيرة للعولمة تفرض وجود مؤشرات ومعايير جديدة للإدارة الاقتصادية للتمكن من الدخول الإيجابي في المنافسة الدولية وضمان ترتيب مقبول على الصعيد العالمي، على اعتبار أن الآليات المتعلقة بالتجارة والمالية من بين أهم العوامل المدعمة للنمو والأداء الاقتصاديين وبالتالي توفير البيئة المناسبة لاستقطاب المستثمر الأجنبي . وعلى ضوء ذلك تعتبر الحوكمة بما تتضمنه من مؤشرات قابلة للقياس جوهر البيئة التنموية المحفزة على للإنسيابات الرأسمالية، كما تجعل البلد المتلقي في موضع أفضل يسمح له بجني المكاسب المترتبة عن تحرير حساب رأسماله وإمكانية تغطية المخاطر أكثر من غيره .

ولقد تزايد اهتمام السلطة الجزائرية بموضوع الحكم الرشيد تزامنا مع استفحال عملية الإصلاحات من خلال محاولة الدولة تطبيق الأسس النظرية له حسب دراسة البنك الدولي، مع توفير البيئة المناسبة للتطبيق، على اعتبار أنه أصبح من بين المواضيع التي تصدرت اهتمام الدولة في جميع الميادين (الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية ...) خاصة بعد تعثر المسيرة التنموية وإخفاق النموذج المعتمد في تسيير أمور الحكم وعجزه عن تحقيق التنمية المجتمعية،ويظهر ذلك من خلال عدة مؤشرات (اتساع فجوة الفقر، انتشار الأوبئة بأنواعها،توسع انتشار الفساد بمختلف صوره، تدني مستوى التحصيل العلمي...)، فالجزائر حاولت تبني مضمون الحوكمة كغيرها من الدول لمواجهة مختلف التحديات التنموية ومسايرة المستجدات والتحولات العالمية مع تلبية المتطلبات المجتمعية وتعديل الأوضاع الداخلية بتحسين مؤشراتها من خلال مراجعة أدوار مختلف الفاعلين في الدولة (الدولة،القطاع الخاص والمجتمع المدني).

1 محددات تجسيد الحوكمة في الجزائر : لقد اهتمت الدولة الحوكمة كإنعكاسا للعديد من المستجدات التي ظهرت في طبيعة دور الدولة وغيرها من العوامل التي بتفاعلاتها سمحت بطرح الموضوع على جميع المستويات ومن بين تلك المحددات :

1 1 – المحددات السياسية: وذلك من خلال طبيعة نظام الحكم الذي يعتمد على الشرعية التاريخية في جانبه الأيديولوجي وعلى عوائد الريع الطاقوي في مضمونه المادي، بالإضافة إلى انتكاسة عملية الانتقال الديمقراطي، على اعتبار أن هذا الأخير جاء

نتيجة لقرارات فوقية وبمبادرة النخبة الحاكمة وليس كنتيجة لقناعة وإرادة سياسية واضحة لدى معظم فئات السلطة الحاكمة واعتمادها كخيار استراتيجي، خاصة مع الصراع الحاد بين أركان النظام السياسي منذ أحداث أكتوبر سنة 1988 حتى نهاية سنة 1991 [11]،وذلك في ظل غياب تجسيد آليات الشفافية والمساءلة وضعف الهيكلية المؤسسية الإدارية والسياسية بعد دخول النظام السياسي والمجتمع ككل في أزمة مستديمة ومتعددة الأبعاد منذ بداية سنوات التسعينات (كأزمة المشاركة السياسية، أزمة الشرعية،أزمة التوزيع للموارد والمنافع المادية وغير المادية في المجتمع، أزمة الهوية...)

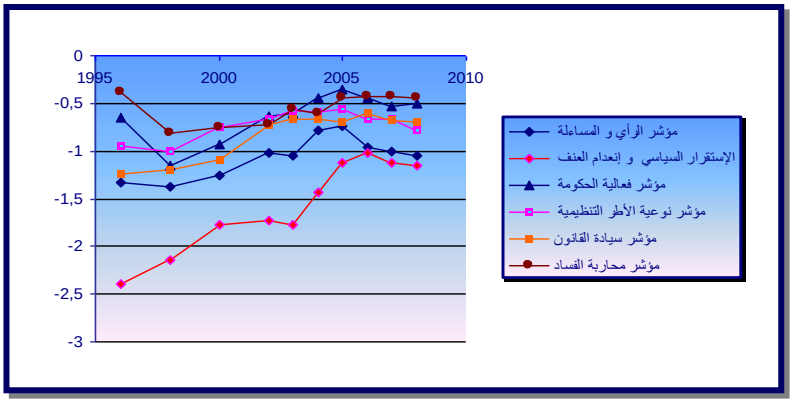
1-2- المحددات الاقتصادية والاجتماعية: ويظهر ذلك من خلال مؤشرات مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتي تتنافى مع طموحات ومتطلبات المجتمع ومع التطورات والمستجدات الاقتصادية العالمية، في ظل ضعف الإدارة الحكومية لاستمرار تمسك الإدارة التقليدية بمبادئ البيروقراطية[12] (كاستمرار تدهور مؤشرات التنمية البشرية بزيادة عدد الفقراء والمهمشين، تراجع مستويات الدخل والتي لا تعكس القدرة الشرائية الفعلية للمواطنين، تدهور قيمة العملة الوطنية بشكل تدريجي والتي لها إفرازات سلبية على الأسعار ومعدلات التضخم، ضعف آليات الرقابة والمحاسبة، انتشار البطالة والتي تعتبر في معظمها أحدى الإفرازات السلبية لتطبيق روشتة صندوق النقد الدولي والقيام بخوصصة العديد من المؤسسات وما ترتب عنها تسريح الكثير من العمال ....)

2- مؤشرات قياس الحوكمة في الجزائر:استنادا لبعض التقارير الصادرة عن بعض المنظمات الدولية والإقليمية وبعض الدراسات المتعلقة بتقييم واقع الحوكمة في مختلف دول العالم -بما فيها الجزائر-فقد اتفقت معظم تلك التقارير على بعض المؤشرات نفسها تلك الصادرة عن البنك الدولي، الذي قام يوضع قاعدة بيانات لمؤشرات الإدارة الرشيدة خلال فترة (1996-2008)،وقد اشتملت الدراسة على مسح يشمل مائتين وأثني عشرة(212) دولة منها واحد وعشرون (21) دولة عربية[13]، وتتضمن تلك المعايير على عدد من المحاور الرئيسية لمساعدة الدول النامية على متابعة أداءها ومعرفة مدى نجاح جهودها لبناء مقدرتها في إطار مبدأ الشفافية ومتابعة وتطوير مكونات الإدارة الرشيدة، لتدعيم التوجه نحو الإصلاح والتغيير باعتبارها جوهر التنمية المستديمة .

ولقد تضمنت القواعد النظرية لمضمون الحوكمة الرشيدة على عدة آليات تمحور حول (إبداء الرأي والمساءلة والاستقرار السياسي، فعالية الحكومة ونوعية الأطر التنظيمية، سيادة القانون ومكافحة الفساد)، كما تم تصنيف الدول ضمن تلك المؤشرات حسب نقاط مقارنة وتأشيرية تتراوح بين [-2.5، +2.5][14] ويمكن معرفة تموقع الجزائر ضمن تلك المؤشرات استنادا لمضمون وفترة الدراسة خلال (1996-2008)

الشكل البياني رقم-I-

تموقع الجزائر ضمن مؤشرات الحوكمة خلال (1996-2008)



المصدر : من إعداد الباحث استنادا لمعطيات من :

Daniel Kaufmann ; AartKraay ; Massimo Mastruzzi; Governance Matters VIII; Aggregate and Individual Governance Indicators; 1996–2008; The World Bank; Development Research Group; Macroeconomics and Growth Team; June 2009; au site d'internet : http://www.worldbank.org ;p:80;83;86;89;82;95

حيث تعتبـــر معياري التمثيل والمساءلـــة والاستقرار السياسي أحد أصناف نوعية الحكم، و التي تتعلق بالأطرالمرتبطة بالحريات الأساسية (من حرية الأعلام والاجتماع والتعبير، التعددية الحزبية، مشاركة المرأة في الحياة العامة، مدى استقلالية السلطات...)، وبالإسقاط علـــى الواقـــع الجزائـــري استنادا للشكل البياني رقم-**I** - وبالمقارنة مع مجال النقاط النموذجية يتضح التأخر الكبير للدولة الجزائرية (النقاط المسجلة سلبية)،من

خلال تدهور مؤشر الديمقراطية والمشاركة الشعبية في الحكم ومراقبة أهل السلطة ومساءلتهم،وذلك رغم محاولتها التجاوب مع تلك السمات، خاصة مع ارتسام صورة مخيبة عن الدولة في الخارج بغياب الاستقرار وانتشار الإرهاب[15]، مما خلق ذلك نوعا من التردد لـــدى المستثمـــر الأجنبي، أما معياري فعالية الحكومة ونوعية الأطر التنظيمية كأهم صنفي مؤشر مقدرة الحكومة فالنقاط السلبية المسجلة تعكس المكانة المتخلفة للجزائر على الصعيد العالمي، خاصة مع انتشار مظاهر البيروقراطية والمحسوبية، وذلك رغم مجهودات الدولة الكبيرة في إطار برامج مخططات تنموية لإصلاح سياستها التنموية[16]،لكن تلك المجهودات لا تزال دون المستويات المجتمعية المطلوبة ولا نعكس الواقع الاجتماعي المزري الذي يعيشه معظم أفراد المجتمع، أما مؤشر دولة القانون فيشتمل على العديد من المعايير التي تقيس درجة الثقة في جهاز العادلة واستقلاله ومدى احترام القوانين وفاعلية تطبيقها ومدى احترام حقوق الإنسان، فالنقاط السلبية المسجلة تعكس عدم تحقيق دولة القانون من وجهة نظر المستثمر الأجنبي، و ذلك رغم تكريس الدولة مجوداتها لصون كرامة الفرد وحرياته من خلال عدة بنود ونصوص قانونية وما باشرت به السلطات عبر عدة برامج لإصلاح قطاع العدالة، وحسب مؤشر الشفافية الدولية والذي يقيس مدى مكافحة الفساد من خلال مدى وجود نصوص قانونية لذلك، فالنقاط السلبية المسجلة تشير إلى انتشار واستفحال ظاهرة الفساد بمختلف صوره وعلى جميع المستويات في مختلف أجهزة الدولة.وخاصة في السنوات الأخيرة وأخذ بنحر دواليب السلطة ومؤسساتها في عدة صور كسرطان يسري في جميع مفاصل الاقتصاد الوطني ويهدد كيان الدولة اقتصاديا وأمنيا وسياسيا باعتباره من الأعباء الإضافية كما يتصورها المستثمر الأجنبي، مما جعل ذلك معظم التقارير الدولية والإقليمية تصنف الدولة في مراتب متأخرة تشوه صورتهـــا في الداخل والخارج رغم مجهوداتها الترويجية المبذولة لتحسين تلك الصورة بمكافحة الظاهرة .

هذا على صعيد مدى إلتزام الدولة بمبادئ الحوكمة من مدخلها الكلي، أما على المستوى الجزئي فيمكن الاستشهاد بزلزال بعض المصارف الخاصة (كبنك الخليفة والبنك الصناعي والتجاري) [17] والمرتبطة بسوء الحوكمة التي ميزت الوظيفة الرقابية لبنك الجزائر، مما ترتب عن ذلك إنزلاقات مالية هزت القطاع المصرفي الوطني، ومن

جهة أخرى فهناك غياب شبه تام لمبادئ الحوكمة على صعيد المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة استشهادا بالتجاوزات المسجلة مؤخرا في عدة شركات .

فرغم تلك التجاوزات فتبني مبادئ الحوكمة المؤسسية استنادا لما يعكسه الواقع لا تزال دون المستويات المطلوبة، رغم وجود بعض الدلالات الهامشية كمؤشرات مبدئية لإدخال مثل تلك المبادئ في تسيير المؤسسات الاقتصادية والمالية العمومية على سبيل الذكر لا الحصر :

-أصبح تعيين مسيري المؤسسات الاقتصادية والمصارف يخضع للكفاءة العلمية، خاصة مع إبرام عقود فاعة بين الجهات الوصية وهؤلاء المسيرين .

- إعطاء صلاحيات أوسع لمجالس الإدارة بعد تحديد الأطر المنظمة لأعضائه والوصاية، باعتبار الدولة المالك الوحيد لرأس مال تلك المؤسسات .

- تمكين الجهاز المصرفي من آليات التحكم الخارجي، من خلال وجود لجنة مصرفية تتمتع بصلاحيات واسعة لمراقبة مختلف أنشطة المصارف (استنادا للأمر 11/03 المؤرخ في 2003/08/26 المعدل والمتمم لقانون النقد والقرض)[18]، خاصة مع إلزام المصارف بوضع آليات للمراقبة الداخلية وإعداد لجان خاصة بإدارة المخاطر .

على اعتبار أن آليات الحوكمة المؤسسية في المنظومة الاقتصادية والمصرفية في الجزائر، لا تزال في مراحلها المبكرة والتي تحتاج للدعم والتحفيز،خاصة في إطار الانكشاف الاقتصادي والمالي واحتدام التزاحم الدولي، لتظهر أهمية الالتزام بمبادئها لضبط الأطر العملية والتحكم في مختلف المعاملات والصفقات وبالتالي استبعاد الانزلاق في أزمات محاسبية ومالية مكلفة .

الخاتمة:

أصبحت الحوكمة في الجزائر أولوية وطنية وإستراتيجية لرفع مقدرتها التنافسية محليا ودوليا، و بالتالي صمودها أمام الأزمات المحتملة استنادا لمتطلبات اقتصاد السوق والذي يحتم أخلقة المؤسسة والدولة، على اعتبار أن المكاسب المنتظرة من تبني قواعد التسيير الشفاف والاستقرار والانضباط سيحسن صورة الدولة محليا ودوليا ويزيد من جاذبية الاقتصاد الوطني من حيث رأس المال والمهارات، وبالتالي تنويع مصادر تراكماته .

الهوامش:

(1): لمزيد من المعلومات أنظر : منصور محمد الشريف، " أسباب اللجوء إلى برنامج التصحيح الهيكلي"، الملتقى الدولي حول برنامج التصحيح الهيكلي وأثاره على قطاعي الصحة والتعليم، باتنة (20-21-22 نوفمبر 2000)، ص: 10-16

(2): لمزيد من المعلومات أنظر :محمد بلقا سم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، بناء قطاع اقتصادي رائد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر- 1999 - الجزء (1)، ص:190-251-341 والجزء(2)، إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني"، ص: 97-223

أنظر كذلك، محمد راتول، العولمة الاقتصادية وتحولات الاقتصاد الجزائري، الملتقى الدولي الأول حول العولمة وانعكاساتها على الدول العربية، سكيكدة (13-14-ماي 2001)، ص:335-341

(3) :- Abdelhamid Bbrahimi ,stratégies de développement pour l'Algérie :défis et enjeux », édition Economica –paris -1991 ; p:49

(4): وذلك بتفتيت هياكل القطاع العام والوحدات الاقتصادية الضخمة إلى وحدات صغيرة بحجة صعوبة تسيير مؤسسات كبرى وتعميم أدوات التسيير على كافة الوحدات الاقتصادية، وجعل الأداة الإنتاجية أكثر فعالية في إطار مبادئ اللامركزية مع تخصيص موارد مالية في إطار التطهير المالي للمؤسسات.

(5): نشرة صندوق النقد الدولي، صندوق النقد الدولي يحذر الاقتصاديات النامية، الأزمة المالية ستدوم سنتين على الأقل، على الموقع الشبكي : www.imf.org

(6): حيث تشير عدة دراسات واستشهادا بالعديد من تجارب التحرير المالي في الكثير من الدول أن آليات التقويم المالي التي تتم بسرعة أقل مما ينبغي تكون لها إفرازات سلبية على فاعلية الإصلاح، من خلال ظهور إختلالات كبيرة، وبخلاف ذلك فالانكشاف المالي المبكر قبل القيام بالتعديلات اللازمة يترتب عنه كذلك أزمات مالية مدمرة لكيان البلد المعني استشهادا بتجربة دول جنوب شرق أسيا، الأرجنتين والأوروغواي وتركيا .

(7) : Le système bancaire en Algérie au site d'Internet :
http://www.afrikeco.com/articles/economie.php3?id_article=8557

(8): وعلى ضوء ذلك يمكن الإشادة بما قام به المشرع الجزائري، وذلك للتمكن من تطبيق مقررات لجنة بازل بتقديم توصيات في مجال الرقابة والأشراف المصرفي، وذلك لتسهيل عمل اللجنة المصرفية في مراقبة المصارف من حيث شروط استغلالها ومتابعتها للقوانين حيث تقوم تلك اللجنة بمتابعة المخالفات المحتملة وفرض العقوبات عند ارتكاب الأخطاء المتعمدة ومن بين القوانين :

*-النظم الاحترازية وقد ترجمت في صورة نسبتين(نسبة الملاءة (نسبة كوك)= الأموال الخاصة الصافية / الأخطار الصافية المتراكمة) =08%، نسبة السيولة = الأصول السائدة في المدى القصير / الخصوم المستحقة في المدى القصير)×10≤100%)

*- إضافة لقوانين أخرى ترتبط بتوزيع وتغطية المخاطر وخاصة مخاطر القروض والتي تتشغل بها أكثر المصارف الوطنية، باعتبارها موضوع التنظيم الحذر حاليا.

(9): كامل الشيرازي، زلزال البنوك الخاصة في الجزائر، على الموقع الشبكي : http://www.elaph.com/27/12/200

(10): Benjamin Stora ,l'Algérie en 1995:la guerre l'histoire,la politique;essai,collection"idées et controverses, (paris:Michalon ,1995), **p :83**.

(11): عبد الرزاق جاسم خيري، التحول الديمقراطي في الجزائر -، على الموقع الشبكي : http://www.elmouchahid.net/modules.php?name=News&file=article&sid=229

(12): العمار منعم، الجزائر والتعددية المكلفة، في الأزمة الجزائرية الخلفية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أوت 1999، ص: 23

(13) : la Banque Africain de développement ; Rapport sur le développement en Afrique 2001 ; l'Afrique dans l'économie mondiale renforcement de la bonne gouvernance en Afrique ; statistique économique et social sur l'Afrique ; Abidjan oxford universitypress et Economica 2001 p :48

(14): FMI, international monetary found ; " good governance" :-2000 ; au site d'Internet :- http://www.imf.org/external/pubs/

(15): والي خميس حزام، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية، مع أشارة إلى تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، فيفري 2003 ، ص : 158

(16): وفي سياق تلك البرامج والمخططات المعتمدة من طرف الدولة لمحاولة احتواء البطالة وذلك بعصرنة أجهزة التشغيل من خلال المؤسسة المصغرة، مع تكوين الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، خاصة بعد تنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي خلال الفترة (2001-2004) والبرنامج التكميلي لدعم النمو خلال الفترة (2005-2009) وبرنامج تنمية المناطق النائية ومناطق الجنوب والتي كان لها بدور كبير في إكمال عدة مشاريع وورشات عمل وفرت عددا معتبرا من مناصب الشغل، مع تحسين مستوى الدخل الأسري بلجوء الدولة في العديد من مخططاتها التنموية إلى رفع معدلات الاقتطاع من -PIB- و ميزانية الدولة وتخصيصها للتحويلات والمساعدات الاجتماعية فمن حوالي 9.78 % سنة 2002 إلى ما يقارب 12.60% سنة 2004 (ما يعادل 780 مليار دينار)، مما ترجم ذلك تراجعا نسبيا في معدلات الفقر فمن 8.20 % سنة 2002 إلى حوالي 5.11 % سنة 2008 .

(17):Ihsane el Kadi.La banqueroute frauduleuse de Khalifa Bank a révélé ; 'ampleur de la mauvaise gouvernance économique ;au site d'Internet : www.iemed.org/afkar/14/29Ihsane2.pdf

(18) : Evolution économique et monétaire en Algerie ; Rapport 2007 ; au site d'internet : http://www.bank-of-algeria.dz/rapport.htm